



**PUEBLOS INDÍGENAS Y
REPRESENTACIÓN
POLÍTICA: INCLUSIÓN
DESAFÍOS Y HORIZONTES
DEMOCRÁTICOS**

Mónica Isabel Páez Villa

**PUEBLOS INDÍGENAS Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA:
INCLUSIÓN DESAFÍOS Y HORIZONTES DEMOCRÁTICOS**

Mónica Isabel Páez Villa

1ª edición, 2025, Pueblos indígenas y representación política: inclusión desafíos y horizontes democráticos

D. R. © 2025, Movimiento Ciudadano

Louisiana 113, esq. Nueva York, Col. Nápoles, Alcaldía de Benito Juárez, 03810, Ciudad de México www.movimientociudadano.mx

Todos los derechos reservados conforme a la ley

Hecho en México / Made in Mexico

“Pueblos indígenas y representación política: inclusión desafíos y horizontes democráticos” es una publicación de Movimiento Ciudadano (Louisiana 113, esq. Nueva York, Col. Nápoles, Alcaldía de Benito Juárez, 03810, Ciudad de México). Los artículos, documentos e investigaciones publicados son responsabilidad de sus autoras y autores. Movimiento Ciudadano, sus órganos directivos y ejecutivos son ajenos a las opiniones aquí presentadas; esta edición es una obra lanzada para estimular el conocimiento socioeconómico y político de nuestro entorno y su problemática (nacional y regional), sus derechos y obligaciones, así como para generar un diálogo sobre los avances y los retos de la participación y la representación política de la ciudadanía; el objetivo final de la obra consiste en comprender y elaborar propuestas de solución para las problemáticas detectadas. Su distribución es gratuita y no tiene fines de lucro.

Pueblos indígenas y representación política: inclusión desafíos y horizontes democráticos

Mónica Isabel Páez Villa

Sobre la autora

Economista por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), donde también cursó la Especialización en Género en la Economía. Cuenta con experiencia en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas, programas y estrategias institucionales con enfoque de derechos humanos, igualdad de género, no discriminación y perspectiva interseccional.

Ha colaborado en instituciones públicas, académicas y electorales, desarrollando procesos de transversalización de la perspectiva de género, análisis normativo, generación de diagnósticos, construcción de indicadores y elaboración de insumos técnicos para la toma de decisiones. Su trayectoria se ha centrado en temas como participación política de las mujeres, derechos de grupos de atención prioritaria, violencia política contra las mujeres en razón de género, economía feminista, cuidados y fortalecimiento institucional.

También cuenta con experiencia en gestión de información estratégica, diseño de instrumentos de recolección de datos, sistematización de evidencia y elaboración de informes ejecutivos e institucionales. En el ámbito editorial y de producción de conocimiento, ha participado en proyectos especializados en derechos humanos, género y acceso a la justicia.

En el ámbito académico, es profesora en la Facultad de Economía de la UNAM, dentro del Sistema Universidad Abierta y Educación a Distancia, donde ha impartido asignaturas relacionadas con teoría económica y género en la economía. Su perfil articula la experiencia técnica, académica e institucional con una visión orientada a la igualdad sustantiva, la toma de decisiones basada en evidencia y la garantía de derechos.

Resumen

Las acciones afirmativas han abierto espacios de participación política para grupos históricamente excluidos. Ese avance, sin embargo, no resuelve por sí solo el problema de la representación: obtener una candidatura o acceder a un cargo no significa necesariamente que las demandas de los pueblos indígenas lleguen a los espacios donde se toman las decisiones. El artículo estudia esta tensión a partir del modelo aplicado en la Ciudad de México durante los procesos electorales locales de 2017-2018, 2020-2021 y 2023-2024. Se trata de un estudio cualitativo de caso sustentado en fuentes normativas, jurisprudenciales, institucionales y académicas. El análisis atiende cuatro aspectos: la evolución de las medidas afirmativas, la acreditación de la pertenencia indígena, la intervención de los partidos y los vínculos entre quienes resultan electos y las comunidades. El caso muestra una ampliación de la representación descriptiva, junto con obstáculos que dificultan convertirla en representación efectiva. Estos resultados se circunscriben a la capital; su utilidad para el debate nacional consiste en ofrecer preguntas y categorías que deberán contrastarse en otras entidades y en el ámbito federal.

Palabras clave

Acciones afirmativas, representación política indígena, autoadscripción calificada, pueblos originarios, comunidades indígenas residentes, Ciudad de México, democracia intercultural, participación política.

Pueblos indígenas y representación política: inclusión desafíos y horizontes democráticos

Contenido

Introducción

1. Justificación
2. Planteamiento y delimitación del problema
3. Objetivos
 - 3.1. Objetivo general
 - 3.2. Objetivos específicos
4. Hipótesis de trabajo
 - 4.1. Formulación de la hipótesis de trabajo
 - 4.2. Propositiones analíticas derivadas
5. Marco teórico y conceptual de referencia
 - 5.1. Distinción conceptual entre pueblos originarios y comunidades indígenas residentes
 - 5.2. La complejidad de la representación indígena en contextos urbanos
6. Marco normativo
 - 6.1. Estándares internacionales y constitucionales de derechos indígenas
 - 6.2. Marco constitucional y legal de la Ciudad de México
 - 6.3. Evolución electoral de las acciones afirmativas en la Ciudad de México
 - 6.4. Acreditación de pertenencia: de la autoadscripción simple a la calificada
 - 6.5. Tensiones normativas y relevancia para el análisis
7. Metodología
 - 7.1. Diseño de investigación
 - 7.2. Estrategia metodológica
 - 7.3. Categorías de análisis
 - 7.4. Técnica de análisis
 - 7.5. Alcances y limitaciones

7.6. Justificación del enfoque metodológico

8. Contrastación cualitativa de la hipótesis de trabajo

8.1. Hipótesis de trabajo: desfase entre inclusión formal y representación sustantiva

8.2. Proposición analítica 1: representación descriptiva y representación sustantiva

8.3. Proposición analítica 2: autoadscripción y pertenencia

8.4. Proposición analítica 3: intermediación partidista

8.5. Proposición analítica 4: rendición de cuentas y vinculación comunitaria

8.6. Cierre de sección: el desfase institucional de la representación indígena

9. Conclusiones y agenda de investigación

9.1. Principales hallazgos: hacia una arquitectura de la representación truncada

9.2. Implicaciones teóricas y políticas: los límites de la inclusión cuantitativa

9.3. Propuestas y recomendaciones: hacia una reforma de segunda generación

9.3.1. Reformas institucionales y electorales

9.3.2. Reformas parlamentarias y de representación

9.4. Agenda de investigación futura

Bibliografía

Introducción

La presencia indígena en los órganos de representación ha aumentado. La pregunta que sigue pendiente es qué ocurre después de la elección. Las acciones afirmativas facilitan el acceso a candidaturas y cargos, pero no aseguran que las demandas colectivas incidan en las decisiones públicas. Por eso el problema de esta investigación no se reduce a contar cuántas personas indígenas ocupan un espacio institucional, interesa examinar en qué condiciones esa presencia permite articular agendas, intervenir en la distribución del poder y rendir cuentas ante las comunidades. Para abordar esa diferencia, la literatura distingue la representación descriptiva —quiénes están presentes en los órganos de decisión— de la representación sustantiva —qué intereses defienden y cómo actúan quienes representan— (Pitkin, 1967; Mansbridge, 1999). La primera es indispensable para corregir exclusiones históricas. No basta, sin embargo, para modificar las relaciones políticas e institucionales que han restringido la participación indígena.

En el caso de los pueblos indígenas, la relación entre presencia y representación es especialmente compleja. Sus derechos tienen una dimensión colectiva, sus formas de organización son diversas y la relación entre los sistemas normativos comunitarios y las instituciones estatales no siempre es armónica (Young, 2000; Kymlicka, 2007). Tampoco existe una experiencia indígena única. El género, la posición socioeconómica, la edad, la lengua, la migración, el territorio y las responsabilidades de cuidado producen condiciones distintas de participación. Una evaluación limitada al cumplimiento numérico de las cuotas dejaría fuera buena parte de estas diferencias.

La investigación examina este problema mediante el caso de la Ciudad de México. La elección no supone que la capital represente al país entero; responde a dos rasgos que la vuelven analíticamente útil: allí conviven pueblos y barrios originarios con arraigo territorial y comunidades indígenas procedentes de distintas regiones. Además, la entidad ha

desarrollado reglas locales específicas para reconocer derechos e instrumentar acciones afirmativas. En este escenario urbano confluyen movilidad, dispersión comunitaria, identidades diversas y una fuerte mediación de los partidos. La propia medición de la población indígena de la ciudad da cuenta de esa heterogeneidad. Las cifras cambian según se considere la lengua, la autoadscripción cultural, la pertenencia comunitaria o el vínculo territorial. Y no se trata solo de un problema estadístico: el criterio elegido influye en la forma de acreditar candidaturas y en la posibilidad de construir mecanismos legítimos de representación.

En este trabajo, las acciones afirmativas se entienden como obligaciones públicas dirigidas a corregir desigualdades estructurales, no como concesiones. Su aplicación permite ampliar el acceso, pero sus efectos dependen de decisiones muy concretas: quién selecciona las candidaturas, cómo se acredita la pertenencia, en qué lugares se postula a las personas, qué posición ocupan después de la elección y qué vínculos conservan con sus comunidades. De ahí la pregunta que guía el estudio: ¿bajo qué condiciones las acciones afirmativas pueden hacer que la inclusión electoral de personas indígenas se convierta en representación política efectiva? La respuesta se busca en la experiencia de quienes acceden a candidaturas y cargos en la Ciudad de México, atendiendo a su capacidad para impulsar agendas de pueblos y barrios originarios y de comunidades indígenas residentes, intervenir en espacios relevantes de decisión y mantener vínculos de rendición de cuentas.

El estudio adopta un enfoque cualitativo, analítico e interpretativo, sustentado en la revisión y triangulación de fuentes normativas, jurisprudenciales, institucionales y académicas. Espacialmente se circunscribe a la Ciudad de México; en lo temporal, comprende sobre todo los procesos electorales locales de 2017-2018, 2020-2021 y 2023-2024, sin descartar los antecedentes necesarios para explicar la evolución del marco jurídico e institucional. El análisis se concentra en cuatro dimensiones: la inclusión electoral y la representación descriptiva; los mecanismos de acreditación de la pertenencia indígena; la intermediación partidista y la distribución institucional del poder; y la vinculación entre

representantes y comunidades. La hipótesis de trabajo tiene carácter orientador: aunque las acciones afirmativas amplían la inclusión electoral y la representación descriptiva de los pueblos indígenas, su traducción en representación política efectiva está condicionada por los mecanismos de acreditación de pertenencia, la intermediación partidista, la distribución del poder dentro de las instituciones representativas y la existencia de mecanismos de vinculación y rendición de cuentas con las comunidades. El caso de la Ciudad de México permite examinar cualitativamente esa relación e identificar las tensiones entre la apertura formal del sistema electoral y el ejercicio sustantivo de la representación.

Los hallazgos no se trasladan de manera automática al resto del país. El caso capitalino sirve para reconocer mecanismos y tensiones que después habrá de comparar con otras entidades y con el ámbito federal. Su valor reside, precisamente, en observar con detalle cómo funcionan las acciones afirmativas en un contexto urbano y fuertemente partidizado.

El texto comienza con la justificación, los objetivos, la delimitación del problema, la hipótesis y la metodología. Enseguida desarrolla el marco conceptual y revisa la evolución de los derechos político-electorales y de las acciones afirmativas. Los apartados siguientes describen a los pueblos y barrios originarios y a las comunidades indígenas residentes de la capital, y analizan el diseño y los resultados de las medidas de inclusión. La parte final contrasta la hipótesis con la evidencia, reúne los principales hallazgos, formula propuestas y plantea una agenda comparada de investigación.

1. Justificación

El fortalecimiento de la representación política de los pueblos originarios y comunidades indígenas residentes es una condición indispensable para avanzar hacia una democracia más incluyente. En una ciudad como la Ciudad de México, donde conviven

pueblos con arraigo histórico, comunidades indígenas residentes, trayectorias migratorias diversas y formas diferenciadas de organización colectiva, la inclusión política no puede limitarse a la presencia de personas indígenas en cargos públicos. También debe preguntarse por las condiciones reales que permiten incidir en la definición de agendas públicas, participar en la toma de decisiones y representar intereses colectivos de manera efectiva (Young, 2000; Fraser, 2008). Esta preocupación adquiere mayor relevancia si se considera que las desigualdades que enfrentan los pueblos y comunidades indígenas no operan de forma aislada. La pertenencia indígena se entrecruza con el género, la condición urbana, la posición socioeconómica, la edad, la lengua, la trayectoria migratoria y las responsabilidades de cuidado, generando experiencias diferenciadas de exclusión y acceso a la representación política. Por ello, analizar las acciones afirmativas desde una mirada general resulta insuficiente si no se consideran las condiciones concretas bajo las cuales las personas indígenas acceden a las candidaturas, llegan a los cargos y ejercen la representación.

A pesar de los avances normativos en materia de igualdad y no discriminación — tanto a nivel constitucional como en el ámbito local— persisten desigualdades estructurales que limitan el ejercicio pleno de los derechos político-electorales de los pueblos originarios y comunidades indígenas residentes. Estas desigualdades no solo son resultado de procesos históricos de exclusión, sino que también se reproducen mediante barreras institucionales, prácticas partidistas y dinámicas de poder que restringen su capacidad de incidencia en los espacios de representación (Carbonell, 2016; El Colegio de México, 2025). En este escenario, las acciones afirmativas han sido diseñadas como instrumentos orientados a corregir desigualdades mediante medidas diferenciadas. Desde una perspectiva teórica, se inscriben en un modelo de justicia que articula redistribución y reconocimiento (Fraser, 2008), así como en la necesidad de construir formas de representación capaces de responder a la diversidad social (Kymlicka, 2007). Sin embargo, la literatura especializada ha señalado que el aumento de candidaturas y cargos no garantiza, por sí mismo, una representación efectiva, entendida como la capacidad de actuar en favor de los intereses, demandas y agendas de los grupos representados (Pitkin, 1967; Mansbridge, 1999).

Los avances tercero y cuarto del estudio elaborado por El Colegio de México permiten observar esta tensión en la Ciudad de México. La apertura de candidaturas y cargos ha favorecido la presencia de personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, pero sus efectos no son uniformes. La selección partidista, la acreditación de pertenencia y la continuidad de los vínculos comunitarios intervienen en el paso de la inclusión electoral a la representación efectiva. Puesto que se trata de entregables preliminares, sus resultados se emplean como indicios analíticos y no como conclusiones definitivas (El Colegio de México, 2025a, 2025b). Esta tensión se observa con claridad al analizar la evolución reciente de la representación indígena en la Ciudad de México. Aunque la adopción progresiva de acciones afirmativas ha permitido un incremento en la presencia de personas indígenas en espacios de representación política, dicho avance continúa siendo insuficiente frente a su peso poblacional y no resuelve, por sí mismo, el problema de la incidencia sustantiva.

El origen formal de las acciones afirmativas en la Ciudad de México puede ubicarse en el proceso de integración de la Asamblea Constituyente en 2016. En ese año, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante la sentencia SUP-RAP-71/2016, ordenó por primera vez la adopción de medidas especiales para garantizar la participación de personas jóvenes y de pueblos y comunidades indígenas. En particular, vinculó a los partidos políticos nacionales a incluir al menos una fórmula de candidaturas de jóvenes y una de candidaturas indígenas dentro del primer bloque de diez registros en sus listas de representación proporcional. Este precedente abrió la posibilidad de incorporar candidaturas indígenas mediante medidas especiales y sentó una base relevante para que la Constitución Local de 2017 reconociera a los grupos de atención prioritaria. Así, la representación indígena en la capital inició una transición cualitativa: pasó de una apertura inicial impulsada por criterios jurisdiccionales a una obligación institucional progresivamente reglamentada en los procesos electorales posteriores (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016).

En el proceso electoral 2017-2018, cuando las medidas para este grupo eran principalmente potestativas, las candidaturas indígenas representaron apenas el 0.3% del total de las postulaciones registradas en la capital. Con la transición hacia cuotas obligatorias, en el periodo 2020-2021 este grupo alcanzó dos diputaciones, equivalentes al 3.0% de los escaños del Congreso local. Para el ciclo 2023-2024, la representación indígena aumentó a tres diputaciones, es decir, el 4.5% de la integración parlamentaria. Sin embargo, estas cifras contrastan con la realidad demográfica de la ciudad, donde entre el 9.3% y el 11% de la población se autoadscribe como indígena de acuerdo con su cultura. Esta disparidad confirma la persistencia de una brecha de representación descriptiva y muestra que el acceso formal a los cargos de elección popular todavía no refleja plenamente la magnitud ni la pluralidad de los pueblos y comunidades indígenas en el tejido social de la ciudad.

Tabla 1. Evolución de la representación indígena en el Congreso de la Ciudad de México (2018-2024)

Proceso electoral	Fórmulas indígenas registradas	Diputaciones electas	% del total del Congreso (66 curules)	Índice de efectividad electoral
2017 – 2018	1 (0.3% del total)	0	0	0.00
2020 – 2021	8 (1.6% del total)	2	3	1.87
2023-2024	6 (2.5% del total)	3	4.5	1.80

Fuente: Elaboración propia con base en información del Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) sobre acciones afirmativas en los procesos electorales locales 2017-2018, 2020-2021 y 2023-2024.

A partir de esta brecha, la presente investigación adquiere relevancia porque permite analizar críticamente los alcances y límites del modelo de acciones afirmativas implementado en la Ciudad de México. En particular, examina las tensiones que, en el caso analizado, se relacionan con la autenticidad de la representación —especialmente en lo relativo a la autoadscripción—, los riesgos de simulación en la postulación de candidaturas, la intermediación partidista y la limitada institucionalización de mecanismos de rendición de

cuentas hacia las comunidades representadas. De este modo, el estudio contribuye a problematizar la relación entre inclusión normativa, representación descriptiva y representación efectiva, cuestión central para evaluar la calidad de la democracia. Aunque el análisis empírico se circunscribe a la Ciudad de México y sus resultados no pueden trasladarse automáticamente al ámbito federal ni a otras entidades federativas, su relevancia trasciende el contexto local. La experiencia capitalina permite examinar problemas presentes en el debate nacional sobre la representación política indígena e identificar mecanismos, tensiones y categorías analíticas que podrán contrastarse en futuros estudios comparados. La utilidad del caso no radica, por tanto, en considerarlo representativo de todas las entidades federativas, sino en su capacidad para orientar nuevas investigaciones y contribuir al diseño de medidas de inclusión política más efectivas.

La investigación también posee una dimensión aplicada, pues genera insumos útiles para el diseño de políticas públicas, criterios institucionales y estrategias partidistas orientadas a fortalecer la inclusión política sustantiva. En particular, permite identificar áreas de oportunidad tanto en el diseño e implementación de las acciones afirmativas como en los procesos internos de los partidos políticos, actores clave en la configuración de la representación.

2. Planteamiento y delimitación del problema

En las últimas décadas, la inclusión política de grupos históricamente discriminados y en situación de desigualdad estructural se ha consolidado como una exigencia de las democracias contemporáneas. En la Ciudad de México, este debate adquiere una relevancia particular debido a la diversidad social y cultural que caracteriza a la capital, así como a la coexistencia de pueblos originarios y comunidades indígenas residentes con trayectorias, formas de organización y vínculos territoriales diferenciados. Como se señaló en los apartados anteriores, las acciones afirmativas han contribuido a ampliar el acceso de estos

grupos a candidaturas y cargos de elección popular. Sin embargo, el problema central no se agota en la presencia institucional. La literatura especializada ha advertido que la representación formal —entendida como el acceso de personas pertenecientes a determinados colectivos a espacios de decisión— no se traduce necesariamente en representación efectiva, es decir, en la capacidad de impulsar, defender y articular los intereses, demandas y agendas colectivas del grupo representado (Pitkin, 1967; Mansbridge, 1999).

Por ello, el problema de investigación se ubica en la tensión entre inclusión institucional y ejercicio efectivo de la representación. La evidencia preliminar disponible sobre la implementación de acciones afirmativas en la Ciudad de México sugiere que, si bien estas medidas han incrementado la participación política de los pueblos y comunidades indígenas, sus efectos son heterogéneos y se encuentran mediados por los procesos de selección de candidaturas, las dinámicas partidistas, los criterios de acreditación de pertenencia, las trayectorias políticas de las personas electas y los vínculos que estas mantienen —o no— con las comunidades que buscan representar (El Colegio de México, 2025a, 2025b). En tal sentido, la intermediación de los partidos políticos constituye una dimensión especialmente relevante del problema. En los sistemas democráticos contemporáneos, los partidos no solo postulan candidaturas, sino que también filtran perfiles, distribuyen recursos, asignan posiciones competitivas y definen prioridades legislativas. Por ello, la representación de los pueblos y comunidades indígenas no depende únicamente de la existencia de una cuota, sino también de las decisiones internas de los partidos y de las formas en que estos reconfiguran la relación entre representantes y comunidades (Mainwaring & Scully, 1995).

El problema adquiere mayor complejidad en un contexto urbano como la Ciudad de México. En la capital coexisten, por un lado, pueblos originarios con presencia histórica y territorial y, por otro, comunidades indígenas residentes conformadas por personas provenientes de distintos pueblos indígenas del país que se han asentado en la ciudad. Esta

distinción es fundamental para delimitar el análisis, ya que ambas categorías presentan formas distintas de organización, vinculación territorial, reconocimiento comunitario y acceso a los mecanismos de representación política. A ello se suma la dificultad de identificar estadísticamente a la población indígena en la ciudad. Mientras que aproximadamente 9.3% de la población se autoadscribe como indígena en términos culturales, solo 1.6% reporta hablar alguna lengua indígena. Esta diferencia muestra que la pertenencia indígena en contextos urbanos no puede reducirse al uso de una lengua ni a criterios tradicionales de identificación. También revela la dificultad de establecer criterios homogéneos de pertenencia para efectos de representación política y acreditación institucional. En estos escenarios, la identidad puede convertirse en objeto de disputa, negociación o instrumentalización política (Kymlicka, 2007; Hale, 2004).

En este marco, la transición de la autoadscripción simple hacia la autoadscripción calificada refleja un intento institucional por garantizar la autenticidad de las candidaturas y reducir riesgos de simulación. No obstante, también introduce nuevas tensiones relacionadas con la legitimidad, la verificación y la diversidad de formas de pertenencia indígena en contextos urbanos (IECM, 2023a, 2023b, 2024). La exigencia de acreditar un vínculo comunitario puede fortalecer la finalidad de las acciones afirmativas, pero también generar barreras diferenciadas cuando las personas o comunidades no cuentan con autoridades territorializadas, documentos formales o mecanismos tradicionales de validación. Estas tensiones no afectan a todas las personas indígenas de la misma manera. Las desigualdades en la representación se entrecruzan con otros ejes, como el género, la condición urbana, la posición socioeconómica, la edad, la lengua y las responsabilidades de cuidado. Por ello, el problema no puede analizarse como si los pueblos y comunidades indígenas fueran un grupo homogéneo. En particular, las mujeres indígenas pueden enfrentar obstáculos acumulados tanto en el acceso a candidaturas como en el ejercicio del cargo, lo que obliga a considerar una perspectiva interseccional en el análisis.

De manera paralela, diversos estudios han señalado que la representación política no depende únicamente del acceso a cargos públicos, sino también de la existencia de condiciones que permitan articular agendas colectivas, rendir cuentas a las comunidades e incidir en la toma de decisiones (Young, 2000; Phillips, 1995). En ausencia de estos elementos, la representación puede quedar limitada a una dimensión descriptiva o simbólica, sin traducirse en transformaciones sustantivas en las estructuras de poder. A partir de lo anterior, la pregunta central de esta investigación es la siguiente: ¿en qué medida las personas que acceden a cargos de representación mediante acciones afirmativas logran articular y representar efectivamente las agendas de los pueblos originarios y comunidades indígenas residentes en la Ciudad de México? En otros términos, interesa analizar cómo se configura la relación entre inclusión institucional, representación política y ejercicio efectivo del poder. Esta pregunta permite problematizar la relación entre representación descriptiva y representación efectiva, así como analizar los límites de los diseños institucionales basados en cuotas cuando no se acompañan de mecanismos que fortalezcan la vinculación entre representantes y comunidades. Más que cuestionar la pertinencia de las acciones afirmativas, el estudio busca identificar sus alcances, limitaciones y áreas de oportunidad, con el propósito de contribuir al fortalecimiento de una representación política más incluyente, efectiva y legítima.

La investigación se delimita espacialmente a la Ciudad de México y temporalmente a los procesos electorales locales de 2017-2018, 2020-2021 y 2023-2024. Su objeto de análisis son las acciones afirmativas dirigidas a pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes, particularmente sus efectos en el acceso a candidaturas y cargos de elección popular, la acreditación de la pertenencia indígena, la intermediación partidista y la vinculación entre las personas representantes y las comunidades. La selección de la Ciudad de México responde a su utilidad como estudio de caso para examinar el problema más amplio de la representación política indígena. Por tratarse de una investigación cualitativa, sus resultados explican las condiciones y tensiones identificadas en el contexto capitalino y no pretenden generalizarse automáticamente al conjunto del país. Su aportación consiste en

identificar mecanismos y categorías analíticas que puedan contrastarse posteriormente con otras entidades federativas y con el ámbito federal.

Finalmente, la evidencia empírica preliminar refuerza la relevancia del problema. Los avances tercero y cuarto del estudio elaborado por El Colegio de México muestran que las personas electas mediante acciones afirmativas indígenas presentan trayectorias políticas diversas y que el acceso al cargo no asegura por sí mismo una vinculación comunitaria sostenida. Asimismo, el cuarto avance registró, para cinco diputaciones indígenas activas, 61 iniciativas presentadas y nueve aprobadas; solo cuatro de esas iniciativas se identificaron como dirigidas específicamente al grupo y ninguna había sido aprobada al momento del corte del entregable. Estos resultados, aún preliminares, muestran un desfase entre acceso al cargo y articulación de agendas colectivas (El Colegio de México, 2025a, 2025b).

3. Objetivos

A partir del problema planteado, los objetivos se orientan a analizar la relación entre acciones afirmativas y representación política efectiva de los pueblos indígenas, utilizando el caso de la Ciudad de México para identificar los factores institucionales, partidistas y comunitarios que condicionan sus alcances.

3.1. Objetivo general

Analizar la relación entre las acciones afirmativas y la representación política efectiva de los pueblos indígenas, identificando los factores institucionales, partidistas y comunitarios que condicionan sus alcances, mediante el estudio cualitativo del modelo implementado en

la Ciudad de México durante los procesos electorales locales de 2017-2018, 2020-2021 y 2023-2024.

3.2. Objetivos específicos

- a.** Examinar la evolución normativa e institucional de las acciones afirmativas en la Ciudad de México, particularmente en lo relativo a la inclusión de pueblos originarios y comunidades indígenas residentes.
- b.** Analizar los resultados de la implementación de las acciones afirmativas, identificando las condiciones bajo las cuales la representación descriptiva se traduce —o no— en representación efectiva.
- c.** Evaluar los mecanismos de acreditación de pertenencia, especialmente la autoadscripción simple y calificada, así como sus implicaciones en términos de legitimidad, verificación institucional y posibles prácticas de simulación.
- d.** Analizar la relación entre las personas electas mediante acciones afirmativas y las comunidades que buscan representar, considerando la existencia de vínculos efectivos, mecanismos de rendición de cuentas y capacidad de articulación de agendas colectivas.
- e.** Identificar los factores institucionales y partidistas que inciden en la configuración de la representación política indígena en la Ciudad de México, particularmente aquellos relacionados con los procesos de selección de candidaturas, distribución del poder legislativo y dinámicas de intermediación partidista.

- f. Proponer recomendaciones orientadas al fortalecimiento del diseño e implementación de las acciones afirmativas, así como de los procesos de selección y postulación de candidaturas por parte de los partidos políticos.

4. Hipótesis de trabajo

Debido al carácter cualitativo y documental de la investigación, se formula una hipótesis de trabajo con función orientadora. Su propósito es organizar el análisis y establecer relaciones entre las categorías examinadas, sin pretender una comprobación estadística o experimental.

4.1. Formulación de la hipótesis de trabajo

Las acciones afirmativas amplían la inclusión electoral y la representación descriptiva de los pueblos indígenas; sin embargo, su traducción en representación política efectiva se encuentra condicionada por los mecanismos de acreditación de pertenencia, la intermediación partidista, la distribución institucional del poder y la existencia de mecanismos de vinculación y rendición de cuentas con las comunidades. Esta relación se examina mediante el estudio del caso de la Ciudad de México. La variable explicativa es la implementación de acciones afirmativas; el resultado inmediato esperado es la ampliación de la inclusión electoral y de la representación descriptiva; y el resultado sustantivo que se examina es la capacidad efectiva de incidencia política. La relación entre estos resultados está mediada por la acreditación de pertenencia, la intermediación partidista, la distribución del poder institucional y la vinculación comunitaria. La perspectiva interseccional permite observar, además, las barreras diferenciadas que enfrentan las mujeres indígenas.

Sobre esta base, la aportación del estudio consiste en examinar conjuntamente esos factores y proponer las categorías de representación desconectada y arquitectura de la representación truncada para interpretar la distancia entre acceso institucional, vinculación comunitaria e incidencia sustantiva.

4.2. Propositiones analíticas derivadas

- a. La representación descriptiva derivada de las acciones afirmativas no garantiza, por sí misma, una representación efectiva cuando no existen condiciones institucionales que aseguren la incorporación de las agendas de los pueblos indígenas en los espacios de toma de decisiones.
- b. Los criterios de autoadscripción —particularmente la transición de esquemas simples a mecanismos de autoadscripción calificada— generan tensiones entre reconocimiento identitario y verificación institucional, pues las medidas orientadas a proteger la autenticidad de las candidaturas pueden introducir rigideces para el reconocimiento de pertenencias indígenas en contextos urbanos.
- c. La intermediación partidista en la selección de candidaturas constituye un mecanismo que condiciona la representación política indígena, al priorizar lógicas de control político y disciplina interna sobre criterios de representatividad comunitaria, lo que puede derivar en prácticas de simulación o en postulaciones con baja competitividad electoral.
- d. La ausencia de mecanismos institucionalizados de rendición de cuentas y vinculación comunitaria limita la capacidad de las personas electas para articular de manera efectiva las agendas e intereses colectivos de los pueblos originarios y comunidades indígenas residentes.

- e. Criterio transversal de análisis: las mujeres indígenas enfrentan barreras diferenciadas en los procesos de acreditación, postulación y ejercicio del cargo, derivadas de la intersección entre género, pertenencia indígena y condición urbana. Estas barreras pueden limitar su acceso a candidaturas competitivas, su autonomía política y su capacidad de incidencia sustantiva dentro de los espacios de representación.

5. Marco teórico y conceptual de referencia

Analizar las acciones afirmativas exige partir de una distinción central de la teoría política contemporánea: una cosa es estar presente en los espacios de poder y otra, tener capacidad real de incidir en ellos. Pitkin (1967) formuló esta diferencia a partir de los conceptos de representación descriptiva y representación sustantiva: la primera se refiere a la presencia de determinados grupos en los órganos de decisión; la segunda, la capacidad de actuar en favor de sus intereses, demandas y agendas colectivas. Esta distinción organiza el presente estudio, pues permite analizar si en la Ciudad de México las acciones afirmativas han logrado convertir la inclusión normativa en representación efectiva. No basta con contar candidaturas o cargos ocupados por personas indígenas; hay que preguntar bajo qué condiciones esas personas pueden impulsar las agendas de los pueblos y comunidades que representan.

Phillips (1995) llamó a esta dimensión “política de la presencia”, al señalar que incluir a los grupos históricamente excluidos en los espacios de decisión es una condición necesaria para democratizar la representación, aunque no suficiente. Mansbridge (1999) matiza en la misma dirección al sostener que la representación descriptiva pesa sobre todo en contextos de desconfianza estructural, pero su eficacia depende de condiciones institucionales que permitan articular intereses colectivos, no solo ocupar formalmente un cargo. Young (2000) va más allá con su “política de la diferencia”: la inclusión democrática no puede quedarse en criterios formales; tiene que incorporar las experiencias, identidades y estructuras de

exclusión que condicionan la participación. La crítica cae de lleno sobre la Ciudad de México, donde la pertenencia indígena se vive en contextos urbanos atravesados por movilidad, desigualdad, discriminación y organización comunitaria diversa. Fraser (2008) añade una pieza al articular justicia como redistribución y reconocimiento: incluir no se agota en reconocer identidades excluidas, sino que exige transformar las condiciones materiales y las relaciones de poder que producen la desigualdad. Leídas así, las acciones afirmativas reconocen institucionalmente, pero su alcance se mide por cuánto modifican esas estructuras y abren posibilidades reales de incidencia.

En América Latina el debate está atravesado por desigualdades históricas propias vinculadas con el colonialismo, la exclusión étnica y el pluralismo jurídico. Stavenhagen (2001) muestra que la ciudadanía indígena de la región se forjó en tensión con Estados históricamente homogéneos; Villoro (1998) sostiene que reconocer la diversidad cultural obliga a transformar la relación política entre el Estado y los pueblos indígenas, no solo a sumar mecanismos formales; y Santos (2010) plantea que las democracias contemporáneas deben reconocer formas de pluralismo e interculturalidad capaces de albergar racionalidades políticas y jurídicas distintas. Con ellos, el caso de los pueblos originarios y las comunidades indígenas residentes se inscribe en una discusión más amplia sobre representación, reconocimiento y poder. Kymlicka (2007) defiende mecanismos específicos que garanticen la participación efectiva de las minorías culturales; Hale (2004) advierte el reverso: institucionalizar la diferencia sin tocar las relaciones de poder que la atraviesan. La advertencia le queda a la medida a las acciones afirmativas, que pueden ampliar el acceso a candidaturas y cargos y, a la vez, reproducir control, intermediación o subordinación política.

Así planteada, la pregunta de “quién representa a quién” no se responde con el cumplimiento formal de una cuota, obliga a mirar la legitimidad de la representación, la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, el vínculo entre representantes y bases, y los límites de los modelos democráticos tradicionales en contextos multiculturales. De ahí la premisa del estudio: la inclusión política no es una ampliación democrática lineal, sino un

campo de disputa donde las acciones afirmativas abren participación y, al mismo tiempo, reproducen restricciones estructurales. Leídos conjuntamente, estos enfoques dejan de ver las acciones afirmativas como simples mecanismos de inclusión electoral y las muestran como dispositivos institucionales tensados entre reconocimiento, representación y redistribución del poder. Las lecturas centradas en la representación descriptiva subrayan la importancia del acceso de los grupos históricamente excluidos a los espacios de decisión; las de representación sustantiva, justicia multicultural e interculturalidad recuerdan que ocupar un cargo no garantiza, todavía, capacidad de incidir en la agenda pública.

El caso de la Ciudad de México reúne en un mismo escenario las principales dimensiones del problema de la representación: la apertura formal de la inclusión democrática, la intermediación partidista de la representación, las tensiones de la acreditación de pertenencia y la dificultad estructural para convertir el acceso institucional en redistribución efectiva del poder. Estas categorías guían el análisis empírico de los apartados siguientes, sobre todo la acreditación de pertenencia, la intermediación partidista y la distancia entre acceso formal e incidencia sustantiva.

5.1. Distinción conceptual entre pueblos originarios y comunidades indígenas residentes

Para analizar la representación política indígena en la Ciudad de México es necesario precisar las categorías que integran el sujeto de estudio. La noción de “pueblos indígenas” en contextos urbanos no es homogénea, pues comprende realidades sociales, históricas, territoriales y organizativas distintas (Young, 2000; Kymlicka, 2007).

En la Ciudad de México, la literatura especializada y los marcos normativos locales distinguen entre pueblos y barrios originarios, por un lado, y comunidades indígenas

residentes, por otro. Esta distinción permite comprender con mayor claridad la configuración indígena de la capital y evita tratar como uniforme a una población marcada por trayectorias diversas (Congreso de la Ciudad de México, 2019a). Los pueblos y barrios originarios son colectividades con presencia histórica en el territorio actual de la Ciudad de México, anterior al proceso de colonización. Conservan formas propias de organización social, instituciones comunitarias y, en algunos casos, sistemas normativos internos. Su relación territorial continua incide en sus formas de participación política, en sus vínculos con las instituciones y en sus mecanismos de reconocimiento comunitario (Portal Ariosa, 2012; Congreso de la Ciudad de México, 2019a).

Las comunidades indígenas residentes, en cambio, están conformadas por personas pertenecientes a pueblos indígenas originarios de otras regiones del país que han migrado y se han asentado en la Ciudad de México. Su pertenencia indígena se articula en condiciones de movilidad, dispersión territorial y diversidad cultural, por lo que sus formas de organización suelen expresarse mediante redes familiares, comunitarias, culturales, laborales o asociativas, más que a través de estructuras territoriales plenamente reconocidas (Martínez Casas & De la Peña, 2004). Esta distinción es relevante porque ambas categorías enfrentan condiciones diferenciadas de acceso a los espacios de representación. También presentan distintas formas de vinculación con el territorio, con las autoridades comunitarias y con las instituciones electorales. En consecuencia, los mecanismos de acreditación de pertenencia y las reglas de postulación no producen los mismos efectos para pueblos originarios que para comunidades indígenas residentes.

La identificación estadística de la población indígena en la Ciudad de México refuerza esta complejidad. Mientras aproximadamente el 9.3% de la población se autoadscribe como indígena en términos culturales, únicamente el 1.6% reporta hablar alguna lengua indígena, lo que refleja la heterogeneidad del grupo y la dificultad de establecer criterios homogéneos de identificación (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2020). Este desfase entre autoadscripción cultural y uso de lengua indígena muestra que la identidad indígena en

contextos urbanos no puede reducirse a indicadores lingüísticos o territoriales tradicionales. Ello tiene implicaciones directas para el diseño de políticas públicas y, en particular, para los mecanismos de acreditación de pertenencia utilizados en las acciones afirmativas.

Distinguir entre pueblos originarios y comunidades indígenas residentes no es solo una precisión conceptual. Es una condición necesaria para analizar críticamente quiénes son reconocidos como sujetos beneficiarios de las acciones afirmativas, qué formas de pertenencia son consideradas válidas por las instituciones y qué barreras pueden generarse cuando se intenta traducir una identidad dinámica en requisitos administrativos estandarizados.

5.2. La complejidad de la representación indígena en contextos urbanos

La representación política indígena en contextos urbanos plantea desafíos distintos a los observados en entidades con comunidades territorialmente cohesionadas o regidas por sistemas normativos internos. En diversos contextos rurales, la representación política suele articularse a partir de vínculos comunitarios relativamente estables, autoridades reconocibles y mecanismos tradicionales de organización. En las grandes ciudades, en cambio, la pertenencia indígena se configura en escenarios marcados por la movilidad, la dispersión territorial y la heterogeneidad identitaria (Martínez Casas & De la Peña, 2004; Young, 2000). En la Ciudad de México, esta complejidad se expresa en la coexistencia de pueblos y barrios originarios con arraigo histórico en el territorio y comunidades indígenas residentes integradas por personas provenientes de distintos pueblos indígenas del país. A diferencia de los modelos de representación anclados en territorios comunitarios relativamente delimitados, las dinámicas urbanas producen formas más flexibles y fragmentadas de organización social, pertenencia colectiva y participación política. La representación política indígena en la ciudad no puede comprenderse exclusivamente desde criterios tradicionales de territorialidad, continuidad comunitaria o uso cotidiano de una lengua indígena. Como

muestran los datos censales y diversos estudios especializados, existe una diferencia significativa entre la población que se autoadscribe como indígena y aquella que reporta hablar una lengua indígena. Esto evidencia que la pertenencia indígena constituye una categoría social, cultural y política más amplia que los indicadores tradicionalmente utilizados para su identificación (INEGI, 2020; El Colegio de México, 2025).

En contextos metropolitanos, los procesos de discriminación histórica, desplazamiento, urbanización y reorganización comunitaria han transformado las formas de expresión identitaria. Muchas comunidades indígenas residentes mantienen vínculos simultáneos con sus lugares de origen y con los espacios urbanos donde habitan. Esta doble pertenencia desafía las categorías institucionales rígidas, pues una persona puede conservar vínculos comunitarios, familiares, culturales o políticos con su pueblo de origen y, al mismo tiempo, construir nuevas formas de organización en la ciudad. La experiencia urbana suele producir formas de reorganización comunitaria basadas en redes familiares, asociaciones culturales, organizaciones civiles, espacios laborales, actividades religiosas o prácticas comunitarias no necesariamente territorializadas. Esto dificulta la construcción de mecanismos de representación colectiva comparables a los existentes en contextos rurales o comunitarios tradicionales. También complica la acreditación de pertenencia cuando las instituciones privilegian pruebas documentales, autoridades territoriales o formas de organización más visibles.

La fragmentación territorial propia de las grandes ciudades introduce obstáculos adicionales para la articulación política. La dispersión de las poblaciones indígenas en distintas alcaldías y colonias limita la consolidación de bases electorales cohesionadas y dificulta la generación de mecanismos permanentes de deliberación y rendición de cuentas comunitaria. En este escenario, la representación política indígena depende en buena medida de intermediaciones partidistas e institucionales, lo que incrementa el riesgo de que las acciones afirmativas operen principalmente como mecanismos de inclusión descriptiva, sin garantizar necesariamente representación efectiva. Estas tensiones adquieren especial

relevancia en los mecanismos de acreditación de pertenencia indígena. La transición hacia modelos de autoadscripción calificada refleja un intento institucional por garantizar autenticidad y evitar prácticas de simulación. Sin embargo, también pone en evidencia las dificultades de traducir identidades dinámicas y múltiples en criterios administrativos estandarizados. En contextos urbanos, donde la pertenencia indígena puede expresarse mediante vínculos culturales, familiares, comunitarios o asociativos no necesariamente territorializados, la exigencia de ciertos mecanismos de validación puede generar efectos excluyentes o privilegiar formas específicas de identidad consideradas más legibles para las instituciones (Hale, 2004).

Por todo ello, la Ciudad de México constituye un caso especialmente relevante para analizar los alcances y límites de las acciones afirmativas en materia de representación política indígena. Su complejidad demográfica, institucional y territorial permite observar tensiones que no necesariamente se manifiestan con la misma intensidad en otros contextos locales. La coexistencia entre diversidad cultural, urbanización, intermediación partidista y mecanismos de inclusión electoral convierte al caso capitalino en un espacio privilegiado para examinar cómo se relacionan inclusión normativa, representación descriptiva y representación efectiva. Aunque este estudio se concentra en la Ciudad de México, las dinámicas identificadas ofrecen elementos útiles para comprender problemas más amplios sobre representación política, inclusión institucional y pluralismo cultural en otros ámbitos del sistema político mexicano.

6. Marco normativo

La representación política de los pueblos originarios y las comunidades indígenas residentes se apoya en un marco normativo amplio, integrado por disposiciones internacionales, constitucionales, legales, electorales y jurisprudenciales. Ese entramado reconoce los derechos a la igualdad, la no discriminación, la libre determinación y la

participación política, y obliga al Estado a adoptar medidas específicas —como las acciones afirmativas— para hacer efectivos los derechos político-electorales de grupos históricamente discriminados y en situación de desigualdad estructural.

El apartado no se limita a describir las normas, busca mostrar cómo el diseño jurídico de las acciones afirmativas ha evolucionado hacia mecanismos más exigibles y, a la vez, abrió tensiones nuevas relacionadas con la acreditación de pertenencia, la intermediación partidista, la autenticidad de la representación, la paridad y la capacidad real de incidir.

6.1. Estándares internacionales y constitucionales de derechos indígenas

En el plano internacional, varios instrumentos fijan estándares que vinculan al Estado mexicano. El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo reconoce el derecho de los pueblos indígenas a participar en la vida política, económica, social y cultural, y a ser consultados en los asuntos que les afectan (OIT, 1989). La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce el derecho a participar en las decisiones que afectan sus derechos, sea de forma directa o mediante representantes que ellos mismos elijan (ONU, 2007). Ambos instrumentos marcan un desplazamiento: de la igualdad meramente formal hacia la participación diferenciada, el reconocimiento colectivo y el respeto a la diversidad cultural. Al incorporar los derechos político-electorales indígenas, el marco internacional amplía el catálogo de derechos y transforma la idea misma de representación democrática en sociedades plurales. Las acciones afirmativas se entienden entonces como herramientas para corregir desigualdades estructurales históricas y abrir condiciones mínimas de participación política efectiva.

En el plano nacional, el artículo 2º de la Constitución reconoce el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación, incluida la facultad de decidir sus

formas internas de organización política, social, económica y cultural. De ahí se sigue la obligación estatal de generar las condiciones para que participen efectivamente en los espacios de representación y decisión (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917). El artículo 1º establece el principio de igualdad y no discriminación y el deber de toda autoridad de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Ahí descansa el fundamento constitucional de las acciones afirmativas como medidas orientadas a revertir desigualdades estructurales y garantizar condiciones reales para ejercer derechos (Carbonell, 2016).

La reforma constitucional de derechos humanos de 2011 reforzó ese marco al incorporar los estándares internacionales al orden jurídico mexicano. Desde entonces, las acciones afirmativas ya no son medidas excepcionales ni concesiones, son herramientas legítimas para cumplir las obligaciones estatales de igualdad sustantiva, no discriminación y garantía efectiva de derechos.

6.2. Marco constitucional y legal de la Ciudad de México

La Constitución Política de la Ciudad de México marca un avance en el reconocimiento de derechos de grupos urbanos históricamente excluidos. Su artículo 11 crea la categoría de “grupos de atención prioritaria” y, dentro de ella, reconoce a los pueblos originarios y a las comunidades indígenas residentes, junto con su derecho a participar en la vida pública en condiciones de igualdad sustantiva (Constitución Política de la Ciudad de México, 2017). Este enfoque resulta especialmente relevante porque reconoce que la igualdad formal no basta para derribar barreras estructurales, y la Constitución local lo asume: habilita medidas específicas de inclusión política, participación efectiva y acceso a la representación. Su distinción entre pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes es clave para diseñar políticas diferenciadas, pero abre un problema práctico: cómo identificar, acreditar y delimitar al sujeto de representación.

La Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes de la Ciudad de México desarrolla ese artículo 11 y sienta las bases del reconocimiento de derechos colectivos y de los mecanismos de participación pública. Su enganche con lo político-electoral, en cambio, sigue tensionado, sobre todo al traducir el reconocimiento jurídico de la pertenencia indígena en reglas concretas de postulación, acreditación y representación política.

El diseño local se movió, así, hacia una inclusión electoral más exigible y estructurada. Frente a esquemas antes declarativos o de mero exhorto, la Ciudad de México adoptó mecanismos de cumplimiento obligatorio para acotar la discrecionalidad de los partidos. Esa misma sofisticación normativa, sin embargo, deja al descubierto tensiones nuevas entre reconocimiento formal, verificación institucional, competitividad electoral y representación efectiva.

6.3. Evolución electoral de las acciones afirmativas en la Ciudad de México

La trayectoria de las acciones afirmativas en la Ciudad de México va del incentivo y el exhorto a la obligación.

En 2017-2018, los lineamientos eran sobre todo potestativos, bajo los cuales los partidos políticos procurarían incluir candidaturas de personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria. En 2020-2021 la postulación se volvió obligatoria, con medidas específicas para personas indígenas. El giro importa en términos de garantía de derechos, pues transformó la inclusión de una recomendación institucional en una exigencia normativa vinculante (IECM, 2022). En 2023-2024 se afinaron las reglas de acreditación, distribución y competitividad. La autoadscripción calificada y los bloques de competitividad respondían

a un riesgo concreto: que las cuotas se cumplieran solo en el papel, con candidaturas testimoniales, simuladas o ubicadas en espacios de baja viabilidad electoral (IECM, 2024).

Ahí asoma la tensión de fondo: fortalecer las reglas de acceso no garantiza automáticamente una representación efectiva. Las acciones afirmativas aseguran candidaturas y suman presencia indígena en espacios de representación, pero su eficacia depende de las condiciones en las que esas candidaturas se seleccionan, acreditan y posicionan, y en si reciben acompañamiento una vez que asumen el cargo. Las acciones afirmativas dejaron de concebirse como un simple mecanismo de acceso numérico y se convirtieron en instrumentos orientados a garantizar condiciones mínimas de competitividad y autenticidad representativa. Su consolidación deja abierta la pregunta que guía lo que sigue: si la inclusión formal ya avanzó, ¿qué falta para que se traduzca en poder político efectivo, rendición de cuentas ante las comunidades e incidencia en la agenda pública?

6.4. Acreditación de pertenencia: de la autoadscripción simple a la calificada

En el centro del modelo de acciones afirmativas está la acreditación de la pertenencia indígena por autoadscripción. Al principio bastaba la autoadscripción simple, entendida como la manifestación individual de identidad. Ese esquema resultó vulnerable a la simulación, sobre todo cuando la pertenencia indígena servía de requisito formal para alcanzar candidaturas reservadas. La respuesta fue la autoadscripción calificada, que exige acreditar un vínculo efectivo con la colectividad indígena mediante residencia comunitaria, participación en prácticas colectivas, reconocimiento de la comunidad o documentación emitida por autoridades comunitarias. El cambio da legitimidad al sistema y frena el uso indebido de las cuotas, pero abre otra tensión, sobre todo en contextos urbanos, donde la identidad indígena es dinámica y no siempre pasa por estructuras territoriales formalizadas.

La verificación institucional puede excluir cuando privilegia ciertas formas de pertenencia. En la Ciudad de México el problema se agrava, ya que tanta diversidad de trayectorias, autoridades y formas de organización indígena dificulta traducir categorías sociales dinámicas en requisitos administrativos homogéneos. La distinción entre pueblos y barrios originarios, por un lado, y comunidades indígenas residentes, por otro, muestra que no todas las formas de pertenencia cuentan con los mismos recursos institucionales, territoriales o documentales para acreditar el vínculo comunitario.

El paso de la autoadscripción simple a la calificada configuró lo que en esta investigación se conceptualiza como una “aduana de la identidad”: un filtro burocrático que exige probar el vínculo comunitario mediante pruebas documentales y convierte la identidad en objeto de validación administrativa. La carga de la prueba no se distribuye de manera homogénea, resulta relativamente más accesible para integrantes de pueblos y barrios originarios con estructuras territoriales reconocidas, y más compleja para comunidades indígenas residentes que carecen de autoridades territorializadas en la capital. La tensión se ve en la fragmentación de la fe pública. Según el cuarto avance del estudio de El Colegio de México, en el proceso electoral 2023-2024 se presentó documentación procedente de 45 tipos de autoridades —tradicionales; gubernamentales federales, locales y municipales; y organizaciones sociales y religiosas— para acreditar la adscripción al grupo indígena. Esta diversidad de instancias emisoras evidencia la dispersión de los mecanismos de acreditación y las dificultades derivadas de la ausencia de un sistema uniforme de verificación (El Colegio de México, 2025b, p. 74).

El dato respalda la idea de una burocratización de la etnicidad, en la medida en que la identidad indígena se transforma en un objeto de gestión documental y el acceso depende de qué tan bien se desenvuelva cada aspirante en un sistema de acreditación complejo y desarticulado. La Tabla 2 detalla esa dispersión de la autoridad validadora y muestra cómo la carga de la prueba cambia según la forma de organización del grupo.

Tabla 2. La aduana de la identidad: requisitos y validación de autoadscripción

Categoría	Requisitos exigidos en el PEL 2023-2024	Autoridades que validan identificadas	Documentación aceptada por el IECM
Pueblos y barrios originarios	Autoadscripción calificada y vínculo territorial comprobable	Subdelegaciones, comisariados de bienes comunales, consejos de pueblos y autoridades religiosas	Constancias de cargos tradicionales, actas de asamblea, registros comunitarios o documentación vinculada con el Catálogo de Pueblos y Barrios Originarios
Comunidades indígenas residentes	Autoadscripción calificada y vínculo efectivo documentado	Asociaciones civiles, redes comunitarias y autoridades de estados de origen, como Guerrero, Oaxaca y Veracruz	Cartas de autoadscripción, testimoniales comunitarios o vecinales y constancias emitidas por asociaciones civiles o autoridades comunitarias

Fuente: Elaboración propia con base en el Acuerdo IECM/ACU-CG-127/2023 y en el cuarto avance del estudio elaborado por El Colegio de México (2025b, p. 74).

La sentencia TECDMX-JLDC-138/2023 es un precedente clave para entender cómo se amplió y redefinió el estándar de acreditación en las acciones afirmativas de la Ciudad de México. Sobre las tensiones de la autoadscripción calificada, este criterio jurisdiccional evidenció que el diseño de los lineamientos no podía limitarse a reconocer formalmente a los grupos de atención prioritaria, debía garantizarles condiciones efectivas de representación (Tribunal Electoral de la Ciudad de México, 2023). En la resolución, el Tribunal señaló que agrupar sectores distintos en una sola categoría podía diluir el propósito de las acciones afirmativas y advirtió que ciertos requisitos de acreditación generaban cargas desiguales o restringían el acceso efectivo a las candidaturas. Ordenó, por eso, revisar el modelo y reforzar la representación efectiva de los grupos históricamente discriminados.

La sentencia también resulta significativa porque extendió el estándar de acreditación a otros grupos étnico-raciales. Al equiparar el trato de las personas afromexicanas con el de las comunidades indígenas, el Tribunal afianzó el paso de la autoadscripción simple a la calificada en el proceso electoral 2023-2024. Se observa, entonces, que la “aduanas de la identidad” no es un tropiezo técnico de un solo grupo, sino la expresión de una tendencia institucional más amplia hacia la verificación administrativa de identidades étnicas.

Así, una medida pensada para prevenir la simulación puede derivar en un estándar de comprobación obligatoria que condicione el ejercicio de derechos político-electorales a la obtención de documentos, constancias y validaciones emitidos por una fe pública fragmentada, en ocasiones distante o ajena a las dinámicas urbanas de las comunidades residentes. La intervención jurisdiccional corrigió el diseño de las acciones afirmativas frente a riesgos de regresividad, simulación y cumplimiento de fachada, pero también mostró que la expansión normativa de los derechos no garantiza, por sí misma, su ejercicio sustantivo.

En el fondo, el esquema encierra una tensión central del modelo: la autoadscripción calificada busca dar legitimidad a las candidaturas y evitar prácticas de la simulación, pero también levanta barreras desiguales de acceso cuando la pertenencia comunitaria tiene que caber en documentos y criterios administrativos uniformes. La representación política queda condicionada no solo por la legitimidad comunitaria de quien se postula, sino también por su capacidad para transitar por procedimientos formales de acreditación.

6.5. Tensiones normativas y relevancia para el análisis

El marco normativo descrito está cruzado por tensiones estructurales que nacen de una misma necesidad: conciliar reconocimiento identitario, inclusión política, prevención de la simulación y verificación institucional. Aun cuando el desarrollo progresivo de estas

medidas amplió el acceso formal de pueblos originarios y comunidades indígenas residentes a candidaturas y cargos de elección popular, su implementación confirma que ampliar la norma no elimina, sola, las restricciones que limitan la representación efectiva.

La primera tensión se presenta entre **progresividad y regresividad**. Como las acciones afirmativas responden a un mandato de ampliación progresiva de derechos, su diseño no puede retroceder respecto de niveles de protección previamente ya alcanzados. Sin embargo, la redefinición constante de lineamientos, categorías y criterios de acreditación siembra incertidumbre sobre su alcance, sobre todo cuando varios grupos de atención prioritaria compiten por espacios limitados dentro de la oferta de candidaturas. El desafío consiste en afinar y fortalecer el diseño institucional sin restar eficacia material a lo ya reconocido. La segunda tensión surge entre **autoadscripción y verificación institucional**. La exigencia de acreditar un vínculo efectivo protege la finalidad de las acciones afirmativas frente a la simulación; no obstante, cuando la verificación se vuelve rígida o depende de autoridades fragmentadas, puede entrar en conflicto con el principio de autoadscripción y con la diversidad de formas de pertenencia indígena en contextos urbanos. El reto consiste en construir mecanismos que garanticen autenticidad sin convertir la identidad en un requisito burocrático que excluya.

La tercera tensión se produce entre **representación formal y representación sustantiva**. La garantía de candidaturas indígenas y la presencia de personas electas por acción afirmativa constituyen avances relevantes en términos de representación descriptiva. Ocupar el cargo, sin embargo, no defiende por sí mismo los intereses colectivos de pueblos y comunidades representados. Para que la inclusión formal sea representación sustantiva hacen falta cosas concretas: vínculo efectivo con las comunidades, rendición de cuentas, capacidad de articular agendas colectivas e incidencia en los espacios estratégicos de decisión. La cuarta tensión deriva de la **intermediación partidista**. Los partidos políticos siguen decidiendo quién se selecciona, se postula y en qué posición. Así, aunque la norma imponga obligaciones, la configuración concreta de la representación depende en gran

medida de las decisiones internas de las dirigencias partidistas. Esta intermediación puede limitar la autonomía comunitaria, premiar perfiles con mayor cercanía partidista que legitimidad comunitaria o encauzar las agendas indígenas hacia temas compatibles con las prioridades de los partidos.

La quinta tensión se relaciona con la **interseccionalidad de las desigualdades**. Las personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas no enfrentan barreras homogéneas: el género, la edad, la posición socioeconómica, el territorio, la lengua, la trayectoria migratoria y las responsabilidades de cuidado producen experiencias diferenciadas de exclusión. Las mujeres indígenas, en particular, enfrentan obstáculos que se acumulan en la acreditación, la postulación, la campaña y el cargo, lo que obliga a incorporar criterios de paridad, prevención de la violencia política y fortalecimiento de sus liderazgos comunitarios.

Sumadas, estas tensiones indican que las acciones afirmativas no deben evaluarse únicamente por su existencia en la norma o por cuántas candidaturas registran, sino por cuánto cambian las condiciones reales de acceso, competencia e incidencia política. Una democracia incluyente no consiste solo en abrir espacios de representación, sino en garantizar que dichos espacios permitan ejercer poder, articular agendas colectivas y rendir cuentas a las comunidades representadas. En este sentido, el marco normativo de la Ciudad de México es, entonces, un avance con límites de implementación. Hay un andamiaje jurídico sólido para promover la inclusión política de pueblos originarios y comunidades indígenas residentes; su aplicación, en cambio, plantea interrogantes sobre la calidad de la representación y la eficacia real de los mecanismos que la deberían garantizar. Todo ello confirma la hipótesis de trabajo: la ampliación de mecanismos de inclusión política no garantiza, por sí misma, capacidad efectiva de representar e incidir. Consolidar una representación indígena efectiva supone dejar atrás el modelo centrado en cumplir la cuota y pasar a uno que integre autenticidad, competitividad, paridad, rendición de cuentas, vínculo comunitario e incidencia sustantiva en las decisiones públicas.

7. Metodología

La investigación utiliza un enfoque cualitativo, analítico e interpretativo, y se organiza como estudio de caso. Examina la relación entre las acciones afirmativas y la representación política efectiva de los pueblos originarios y comunidades residentes indígenas en la Ciudad de México. El diseño permite seguir cómo interactúan las reglas electorales, la acreditación de pertenencia, la intervención partidista y las posibilidades de incidencia. La consulta documental se cerró el 31 de octubre de 2025; solo se citan documentos publicados o disponibles institucionalmente hasta esa fecha.

El análisis cualitativo se justifica debido a que la representación política, la identidad, la desigualdad y el diseño institucional son fenómenos complejos que un enfoque solo cuantitativo difícilmente capta (Denzin & Lincoln, 2018). El estudio se inscribe, además, en un enfoque de derechos humanos, ya que entiende las acciones afirmativas como obligaciones del Estado orientadas a garantizar el ejercicio efectivo de los derechos político-electorales en contextos de desigualdad estructural.

7.1. Diseño de investigación

El estudio se estructura como un caso cualitativo centrado en la Ciudad de México. La unidad de análisis está constituida por el diseño y la implementación de las acciones afirmativas indígenas en los procesos electorales locales de 2017-2018, 2020-2021 y 2023-2024, junto con las condiciones institucionales relacionadas con el ejercicio de la representación que esas medidas producen.

La ciudad tiene uno de los marcos locales más desarrollados en derechos de grupos de atención prioritaria y acciones afirmativas electorales. A la vez, su configuración urbana complica las formas tradicionales de representación indígena, ya que convive el arraigo territorial de los pueblos originarios con comunidades residentes conformadas por personas provenientes de distintas regiones del país. Esa combinación deja ver las tensiones centrales del estudio: representación descriptiva frente a efectiva, el paso de la autoadscripción simple a la calificada, la intermediación partidista en la selección de candidaturas, la fragmentación de los vínculos comunitarios y las barreras diferenciadas de las mujeres indígenas. El estudio de caso permite mirar de cerca las dinámicas específicas de un contexto determinado e identificar patrones, tensiones y mecanismos que contribuyan a comprender la representación política indígena (Yin, 2018).

La investigación no persigue generalizaciones estadísticas, sino las condiciones bajo las cuales la inclusión normativa llega o no a convertirse en capacidad efectiva de incidencia política. El foco es la capital, pero los hallazgos ofrecen elementos útiles para reflexionar sobre los alcances y límites de las acciones afirmativas indígenas en otros ámbitos del sistema político mexicano.

7.2. Estrategia metodológica

La estrategia es de análisis documental, entendida como una revisión sistemática, crítica y comparada de fuentes normativas, institucionales, jurisprudenciales y académicas. Sirve para reconstruir cómo evolucionó el marco jurídico, detectar los cambios en el diseño institucional y leer sus efectos en la práctica política (Bowen, 2009).

Las fuentes analizadas incluyen cuatro grupos principales:

- Marco normativo internacional, nacional y local, tales como:
 - Convenio 169 de la OIT
 - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
 - Constitución Política de la Ciudad de México
 - Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México

- Documentos institucionales, entre ellos:
 - Lineamientos de acciones afirmativas del IECM
 - Cuadernillos y materiales de difusión institucional
 - Informes sobre implementación de acciones afirmativas

- Documentos jurisprudenciales, particularmente:
 - Sentencia TECDMX-JLDC-138/2023, por su relevancia en la redefinición del modelo de acciones afirmativas y de los criterios de acreditación de pertenencia.

- Estudios académicos y de investigación, incluyendo:
 - Avances tercero y cuarto del estudio sobre la eficacia de las acciones afirmativas (El Colegio de México, 2025a, 2025b)
 - Literatura especializada sobre representación política, justicia multicultural, igualdad sustantiva y derechos de los pueblos indígenas.

Esta triangulación de fuentes permite contrastar el diseño normativo con sus efectos observables, fortalecer la consistencia analítica del estudio y vincular la discusión teórica con evidencia institucional y empírica disponible.

7.3. Categorías de análisis

Las categorías de análisis salen del marco teórico, del planteamiento del problema y de las hipótesis. Ordenan la información y dirigen la lectura crítica de las fuentes hacia el problema central: el desfase entre inclusión normativa y representación efectiva.

Las principales categorías de análisis son las siguientes:

- a. **Representación descriptiva y representación sustantiva**, a partir de la distinción propuesta por Pitkin (1967), para diferenciar entre presencia institucional y capacidad de actuar en favor de los intereses del grupo representado.
- b. **Diseño institucional de las acciones afirmativas**, con el fin de analizar la evolución de las reglas electorales, su carácter potestativo u obligatorio, y los mecanismos orientados a garantizar competitividad y autenticidad.
- c. **Mecanismos de acreditación de pertenencia**, especialmente la autoadscripción simple y la autoadscripción calificada, así como sus efectos en términos de legitimidad, verificación institucional, barreras de acceso y posibles prácticas de simulación.
- d. **Intermediación partidista**, para examinar cómo los partidos políticos inciden en la selección, posicionamiento y viabilidad de las candidaturas indígenas.
- e. **Vinculación comunitaria y rendición de cuentas**, con el propósito de identificar si existen mecanismos que conecten a las personas electas con las comunidades que buscan representar.
- f. **Interseccionalidad y barreras diferenciadas**, particularmente en relación con las mujeres indígenas, para analizar cómo el género, la pertenencia indígena y la

condición urbana pueden generar obstáculos acumulativos en la postulación y en el ejercicio del cargo.

- g. Legitimidad y efectividad de la representación**, como categoría transversal que permite evaluar si la inclusión formal se traduce en incidencia política sustantiva.

Con ellas se sistematiza la información y se enfoca el análisis en los mecanismos que explican por qué la ampliación de candidaturas y cargos no equivalen, sin más, a ejercicio efectivo del poder político.

7.4. Técnica de análisis

La técnica utilizada es el análisis de contenido cualitativo, orientado a identificar significados, patrones, tensiones y relaciones en las fuentes. Esto permite leer las normas, sentencias, documentos institucionales y estudios más allá de su contenido explícito, en sus implicaciones para el diseño institucional, la representación política y el ejercicio de derechos (Krippendorff, 2018).

El análisis se desarrolla en cuatro fases:

- a. Lectura sistemática de fuentes**, con el propósito de identificar los elementos normativos, institucionales y empíricos relevantes para el estudio.
- b. Identificación y operacionalización de categorías analíticas**, a partir del marco teórico, las hipótesis y los objetivos de investigación.

- c. **Comparación entre diseño normativo e implementación práctica**, para observar en qué medida las reglas formales de inclusión se traducen en condiciones efectivas de representación.
- d. **Interpretación de tensiones, mecanismos explicativos y áreas de oportunidad**, con el fin de valorar los alcances y limitaciones del modelo de acciones afirmativas e identificar recomendaciones de mejora.

7.5. Alcances y limitaciones

El enfoque cualitativo y documental permite una lectura integral de las dinámicas normativas, institucionales y partidistas que dan forma a la representación política indígena en la Ciudad de México. Su principal fortaleza está en cruzar el análisis jurídico con herramientas de la ciencia política. Así, las acciones afirmativas no se consideran solo como reglas de acceso, sino como mecanismos cuya eficacia depende de cómo se implementen.

El enfoque también tiene algunas limitaciones. La principal es la ausencia de trabajo de campo directo con actores políticos, representantes o integrantes de los pueblos y comunidades indígenas. El estudio no reconstruye de primera mano sus experiencias, sino que analiza el modelo institucional a partir de fuentes documentales, normativas, jurisprudenciales y académicas. Para compensarla, incorpora evidencia secundaria especializada y triangula fuentes normativas, institucionales y académicas sobre desempeño legislativo, trayectorias políticas, criterios de acreditación y dinámicas de representación. De ahí queda abierta una línea posterior de investigación con entrevistas a representantes, autoridades comunitarias, organizaciones indígenas, autoridades electorales y dirigencias partidistas, y un análisis sistemático de iniciativas, votaciones y participación en los órganos legislativos.

7.6. Justificación del enfoque metodológico

El enfoque cualitativo, documental y de estudio de caso se justifica por la naturaleza del problema de investigación. El objeto de estudio pide comprender procesos institucionales, tensiones normativas, dinámicas de intermediación partidista y formas de representación, más que medir variables aisladas. A su vez, el enfoque de derechos humanos, además, evalúa las acciones afirmativas más allá de su cumplimiento formal, por su capacidad de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos político-electorales. Desde esta perspectiva, la pregunta es si esas medidas generan condiciones reales de acceso, competencia, vínculo comunitario e incidencia en los espacios de decisión. Y la diversidad de autoridades y documentos de acreditación que se registra preliminarmente en la Ciudad de México muestra la dificultad de traducir categorías sociales dinámicas en requisitos administrativos estandarizados (El Colegio de México, 2025b, p. 74). De ahí que convenga un enfoque cualitativo, capaz de analizar las tensiones entre identidad, reconocimiento institucional y representación desde lo contextual e interpretativo.

El diseño metodológico articula, así, el análisis normativo, teórico y empírico, y mantiene la congruencia entre el problema de investigación, la hipótesis de trabajo y sus proposiciones, y las categorías analíticas. Sobre esa base examina cuándo la representación descriptiva llega —o no— a convertirse en incidencia política efectiva.

8. Contrastación cualitativa de la hipótesis de trabajo

En esta sección se contrasta cualitativamente la hipótesis de trabajo mediante la triangulación de evidencia normativa, institucional, jurisprudencial y académica. El propósito no es evaluar las acciones afirmativas únicamente por el número de candidaturas registradas o cargos obtenidos, sino examinar en qué medida estos mecanismos han permitido

transitar de la inclusión formal hacia una representación política con capacidad real de incidencia. El análisis parte de una premisa central: las acciones afirmativas han sido relevantes para ampliar la presencia de pueblos originarios y comunidades indígenas residentes en los espacios de representación política de la Ciudad de México. Sin embargo, esa ampliación no resuelve por sí misma las preguntas sobre autenticidad, legitimidad, vinculación comunitaria, autonomía frente a los partidos políticos y capacidad de colocar agendas sustantivas en los espacios de decisión.

A partir de esta lógica, en esta sección se contrastan la hipótesis de trabajo y sus cuatro proposiciones analíticas con las fuentes revisadas, con el fin de identificar los factores que explican el desfase entre inclusión normativa, la representación descriptiva y la representación política efectiva.

8.1. Hipótesis de trabajo: desfase entre inclusión formal y representación sustantiva

La hipótesis de trabajo sostiene que las acciones afirmativas amplían la inclusión electoral y la representación descriptiva de los pueblos y comunidades indígenas, pero que su traducción a representación efectiva depende de los mecanismos de acreditación, la intermediación partidista, la distribución institucional del poder y el vínculo con las comunidades. Este apartado contrasta esa relación con la evidencia disponible para la Ciudad de México, la cual respalda la hipótesis por dos vías: en primer lugar, el paso de medidas potestativas a cuotas obligatorias y el endurecimiento de los criterios de acreditación ampliaron el acceso formal; en segundo lugar, la intermediación partidista, la ubicación en los espacios de decisión y la debilidad de los vínculos comunitarios reducen la incidencia sustantiva. La aportación del estudio consiste en integrar esos mecanismos en una sola explicación del desfase entre presencia institucional y representación efectiva. El problema no es que falten avances, pues el modelo de acciones afirmativas generó cambios importantes en el acceso a candidaturas y cargos de elección popular, sino en que esos avances operan

principalmente en el plano de la inclusión formal y descriptiva, mientras que la representación sustantiva continúa condicionada por las dinámicas partidistas, los criterios de acreditación, el reparto desigual del poder legislativo y la ausencia de mecanismos robustos de rendición de cuentas comunitaria.

8.1.1 De la inclusión potestativa a la obligación institucional: la ingeniería de la cuota

Uno de los grandes cambios del diseño en la Ciudad de México fue pasar de una inclusión a discreción de los partidos a un esquema de cumplimiento obligatorio. Este proceso no ocurrió de forma lineal ni automática, fue una disputa institucional por dotar de mayor eficacia a medidas que, en su primera etapa, dependían en gran medida de la voluntad de los partidos políticos.

Este cambio se observa en dos dimensiones. La primera es la transformación del lenguaje normativo, mientras que en los primeros lineamientos predominaban expresiones de carácter exhortativo, como “promoverán” o “procurarán”, el modelo posterior incorporó obligaciones vinculantes cuyo incumplimiento podía derivar en la negativa o cancelación del registro de candidaturas. La segunda dimensión es la incorporación de mecanismos de diseño electoral, como los bloques de competitividad, orientados a evitar que las candidaturas indígenas fueran postuladas solo en distritos sin posibilidades reales de ganar.

a) Evolución del diseño normativo: del exhorto a la obligación

La evolución normativa se observa con claridad al comparar los procesos electorales recientes. En el proceso electoral 2017-2018, las medidas dirigidas a grupos de atención

prioritaria tenían un carácter principalmente potestativo. En cambio, a partir del proceso electoral 2020-2021, la postulación de candidaturas indígenas se convirtió en una obligación para los partidos políticos. Posteriormente, en el proceso 2023-2024, el modelo incorporó elementos adicionales de verificación, como la autoadscripción calificada y los bloques de competitividad.

Tabla 3. Evolución del diseño institucional de las acciones afirmativas en la Ciudad de México

Proceso electoral	Naturaleza de la medida	Acreditación de pertenencia	Distribución territorial y competitividad	Objetivo institucional	Limitaciones observadas
2017 - 2018	Potestativa y exhortativa (promoverán, procurarán)	Autoadscripción simple o débilmente verificada	Sin criterios de competitividad ni distribución estratégica de candidaturas	Incentivar la inclusión política de grupos históricamente discriminados	Simulación, baja incidencia política y concentración de candidaturas en espacios con escasa competitividad electoral
2020 – 2021	Obligatoria como requisito de registro	Verificación básica de pertenencia indígena	Incorporación parcial de criterios de competitividad	Garantizar cuotas mínimas de representación indígena	Persistencia de estrategias partidistas orientadas al cumplimiento formal y limitada incidencia sustantiva
2023 - 2024	Obligatoria reforzada con criterios verificables	Autoadscripción calificada con elementos de validación comunitaria	Incorporación de bloques de competitividad alto, medio y bajo	Reducir prácticas de simulación y fortalecer la autenticidad de la representación	Persistencia de intermediación partidista y limitaciones estructurales para la redistribución efectiva del poder político

Fuente: Elaboración propia con base en acuerdos del IECM y resoluciones del TECDMX.

Como muestra la tabla, la evolución institucional de las acciones afirmativas refleja un cambio cualitativo. La inclusión dejó de depender exclusivamente de la voluntad partidista y pasó a formar parte de las condiciones formales del registro de candidaturas. Esto representa un avance relevante, pues reduce los márgenes de discrecionalidad de los partidos y fortalece la exigibilidad de las medidas. Sin embargo, el cambio normativo también muestra los límites del modelo. La obligatoriedad de postular candidaturas indígenas mejora las condiciones de acceso, pero no garantiza por sí misma que esas candidaturas cuenten con vínculos comunitarios sólidos, que sean ubicadas en espacios de verdadera competitividad o que, una vez electas, tengan capacidad de incidir en decisiones sustantivas. Por ello, la evolución normativa confirma una de las premisas centrales de esta investigación: la representación descriptiva es necesaria, pero no suficiente para asegurar representación efectiva.

Desde la teoría de la representación política, este tránsito puede leerse como un desplazamiento entre distintos niveles de inclusión. En términos de Pitkin (1967), el modelo potestativo se acercaba más a una representación simbólica, en la que la presencia de candidaturas indígenas funcionaba como señal de apertura institucional. En cambio, el modelo obligatorio busca aproximarse a una representación descriptiva, al exigir que la integración de candidaturas refleje con mayor claridad la diversidad social. No obstante, el paso hacia una representación sustantiva requiere condiciones adicionales: autonomía política, rendición de cuentas, articulación de agendas colectivas y participación en espacios reales de decisión. En este contexto, la incorporación de los bloques de competitividad buscó atender precisamente uno de los riesgos del cumplimiento meramente formal: que las candidaturas indígenas fueran postuladas en distritos sin posibilidades reales de triunfo. Este mecanismo clasifica los distritos según el desempeño electoral histórico de los partidos y busca evitar que las acciones afirmativas se conviertan en una cuota de baja viabilidad electoral. En otras palabras, no basta con postular candidaturas indígenas; también importa dónde se postulan y con qué posibilidades reales compiten.

b) Territorio, competitividad y el riesgo de cumplimiento formal

A pesar de la mayor robustez del diseño institucional, la evidencia cualitativa permite advertir el riesgo de estrategias de cumplimiento formal por parte de los partidos políticos. Esto ocurre cuando las exigencias normativas se cumplen en apariencia, pero sin modificar de fondo los criterios internos de selección, posicionamiento y acompañamiento de las candidaturas. Para analizar este fenómeno, resulta útil observar no solo cuántas candidaturas indígenas se registran, sino también cómo se distribuyen territorialmente y en qué bloques de competitividad se ubican. Dado que la información pública disponible no permite reconstruir de manera exhaustiva la ubicación de todas las candidaturas indígenas por partido y bloque, esta investigación propone un esquema analítico que traduce el diseño institucional en criterios de evaluación empírica.

Tabla 4. Criterios analíticos para evaluar el cumplimiento de acciones afirmativas indígenas por bloques de competitividad, PEL 2023–2024

Dimensión	Indicador	Lectura analítica
Cumplimiento formal	Número de candidaturas indígenas registradas	Permite identificar si se satisface la cuota mínima exigida por la normativa
Distribución por bloque	Proporción de candidaturas en bloques alto, medio y bajo	Evalúa si las postulaciones se concentran en distritos con menor viabilidad electoral
Simulación potencial	Alta concentración en bloque de baja competitividad	Indica riesgo de cuota de derrota y cumplimiento meramente formal
Cumplimiento estratégico	Presencia mínima en bloque alto y dispersión en bloques medios	Sugiere adaptación partidista sin redistribución real del poder
Representación territorial	Correspondencia entre candidatura y presencia indígena en el distrito	Permite evaluar el anclaje comunitario y la base social de la representación

Fuente: Elaboración propia con base en el diseño institucional del IECM y criterios derivados del análisis de acciones afirmativas en el Proceso Electoral Local Ordinario 2023–2024.

A partir de este esquema, el cumplimiento de las acciones afirmativas puede analizarse no solo en términos cuantitativos, sino también en función de su distribución estratégica. Una candidatura puede cumplir formalmente con los requisitos de autoadscripción y competitividad, pero aun así carecer de vínculos sustantivos con la comunidad que busca representar. Este desajuste muestra uno de los límites centrales del modelo: las reglas formales pueden mejorar las condiciones de acceso, pero no aseguran automáticamente representación política efectiva. Por ello, la dimensión territorial resulta especialmente importante. En alcaldías con fuerte presencia de pueblos y barrios originarios —como Milpa Alta, Xochimilco o Tláhuac— la representación indígena no puede evaluarse únicamente a partir de la inclusión de candidaturas en la boleta. También debe considerarse si esas candidaturas tienen capacidad de articular demandas comunitarias, construir vínculos de confianza y rendir cuentas a las comunidades. Sin estos elementos, la acción afirmativa puede ampliar la presencia institucional sin modificar de manera sustantiva las condiciones de incidencia política.

En consecuencia, la ingeniería normativa de la cuota corrige parcialmente la exclusión en el acceso, pero no transforma por sí misma las condiciones de ejercicio del poder. Este hallazgo constituye un primer indicio del desfase entre inclusión formal y representación efectiva, y prepara el análisis de una segunda dimensión del problema: la manera en que ese desfase se expresa en la práctica legislativa y en la distribución real del poder dentro del Congreso.

c) Judicialización de la inclusión y cierre jurídico del modelo

El carácter no lineal de este tránsito institucional se comprende con mayor claridad a la luz de la sentencia TECDMX-JLDC-138/2023. En esta resolución, el Tribunal Electoral de la Ciudad de México advirtió que un diseño insuficientemente preciso podía vaciar de contenido las acciones afirmativas, al permitir su cumplimiento formal sin garantizar una

representación efectiva (Tribunal Electoral de la Ciudad de México, 2023). La preocupación jurisdiccional no se limitó a asegurar la existencia numérica de candidaturas indígenas. También buscó evitar que los partidos incurrieran en prácticas de simulación o fraude a la ley, es decir, estrategias orientadas a cumplir externamente la regla sin respetar su finalidad protectora. Sin criterios claros de acreditación y distribución competitiva, las acciones afirmativas podían convertirse en mecanismos de apariencia incluyente, pero con escasos efectos materiales.

Así, la judicialización de la inclusión política indígena muestra que el fortalecimiento del modelo en la Ciudad de México no ha dependido únicamente de la voluntad del legislador o de la autoridad administrativa, sino también de la intervención correctiva de los órganos jurisdiccionales. Este elemento es importante para explicar por qué el diseño actual es más robusto, pero también por qué mantiene tensiones estructurales: las sentencias pueden fortalecer las condiciones de acceso, pero no transforman automáticamente las prácticas partidistas, los vínculos comunitarios ni la distribución real del poder político. En este sentido, el fortalecimiento normativo opera principalmente sobre las condiciones de entrada al sistema electoral. Su impacto en el ejercicio sustantivo de la representación depende de factores adicionales, como la autonomía de las personas electas frente a sus partidos, su ubicación en espacios estratégicos de decisión y la existencia de mecanismos efectivos de rendición de cuentas hacia las comunidades.

8.1.2 El techo de cristal en la representación política indígena: límites de la representación sustantiva

La integración de la III Legislatura del Congreso de la Ciudad de México es un avance descriptivo relevante: 20 de sus 66 curules las ocuparon personas electas por alguna acción afirmativa, y tres de ellas pertenecen a pueblos, barrios originarios o comunidades indígenas. El número, por sí solo, no prueba una incidencia sustantiva equivalente (IECM, 2024, pp.

52-55). Aparece aquí un 'techo de cristal indígena': barreras que no cierran el acceso formal al cargo, pero sí recortan la capacidad de incidir en los temas estratégicos, entrar en los núcleos de decisión y poner agendas estructurales en el debate legislativo.

Los avances preliminares de El Colegio de México muestran que, si bien las acciones afirmativas han ampliado el acceso de personas indígenas a cargos de representación, la consolidación de una representación efectiva depende de factores adicionales, como la organización política, la articulación de agendas colectivas, el desempeño legislativo y los vínculos con las comunidades. El acceso al cargo constituye apenas una etapa dentro de un proceso más amplio de incidencia (El Colegio de México, 2025a, 2025b). A diferencia de contextos en los que la exclusión se expresa en la ausencia de representación, en la Ciudad de México el problema se manifiesta en la coexistencia entre ocupación de espacios institucionales y limitada capacidad de incidencia. Esta paradoja se observa en la brecha entre el incremento de candidaturas y cargos ocupados por personas indígenas, por un lado, y la reducida centralidad de sus agendas en la actividad legislativa y en los espacios estratégicos de decisión, por el otro.

La productividad legislativa permite observar esta tensión con mayor claridad. Aunque las personas representantes indígenas pueden presentar un volumen significativo de iniciativas, la evidencia muestra la existencia de un “sesgo de compatibilidad”, mediante el cual las propuestas tienden a concentrarse en temas transversales o políticamente viables, mientras que las agendas estructurales del grupo —como derechos territoriales, autonomía, consulta previa, presupuesto o reconocimiento efectivo— ocupan un lugar marginal. En este sentido, el techo de cristal no opera como una barrera de entrada, sino como un límite posterior al acceso: permite la presencia institucional, pero restringe la incidencia sustantiva en los espacios donde se definen las decisiones públicas.

a) Productividad legislativa y sesgo de la agenda partidista

A partir de esta premisa, la evidencia preliminar no permite atribuir el problema únicamente a una baja participación legislativa. En el cuarto avance, cinco diputaciones indígenas activas presentaron 61 iniciativas, con un promedio de 12.20 por diputación, y lograron la aprobación de nueve, equivalente a una tasa de 14.75%. El mismo documento advierte que los datos todavía estaban en proceso de sistematización, por lo que deben interpretarse como resultados provisionales (El Colegio de México, 2025b, pp. 32-33). No obstante, esta productividad se encuentra condicionada por la disciplina partidista. En el Congreso de la Ciudad de México, la viabilidad de una iniciativa depende en buena medida del respaldo de los órganos de gobierno parlamentario, particularmente de la Junta de Coordinación Política. En este contexto, las personas representantes indígenas enfrentan un dilema persistente: priorizar demandas comunitarias que pueden entrar en tensión con agendas de desarrollo urbano, asignaciones presupuestales o intereses partidistas; o alinearse con la lógica interna de sus partidos para asegurar viabilidad política, permanencia y trayectoria legislativa.

La tensión también se observa en la orientación temática de la actividad legislativa. De las 61 iniciativas atribuidas preliminarmente a diputaciones indígenas en el cuarto avance, cuatro se identificaron como dirigidas específicamente a este grupo y ninguna había sido aprobada al momento del corte. Esto equivale al 6.56% de las iniciativas registradas, pero debe interpretarse como un resultado provisional y no como una medición definitiva de la representación sustantiva (El Colegio de México, 2025b, pp. 32-33). Así, se observa una diferencia importante entre las propuestas de reconocimiento simbólico e identidad, que suelen encontrar mayor viabilidad política, y aquellas de carácter estructural o redistributivo —como derechos territoriales, autonomía presupuestaria o consulta previa—, que enfrentan mayores procesos de dilación, congelamiento o bloqueo institucional. Esto sugiere que la inclusión política alcanzada ha sido relevante en términos de visibilidad, pero permanece subordinada a las jerarquías de decisión partidista.

Tabla 5. Representación sustantiva: productividad y enfoque de agenda

Indicador legislativo	Datos diputaciones indígenas	Hallazgo clave
Productividad general	61 iniciativas; 12.20 por diputación activa	Resultado preliminar correspondiente a cinco diputaciones indígenas activas.
Enfoque en el grupo (agenda)	4 de 61 iniciativas (6.56%)	Solo cuatro iniciativas fueron clasificadas como específicamente dirigidas al grupo indígena.
Efectividad legislativa (aprobación)	9 de 61 iniciativas (14.75%)	Ninguna de las cuatro iniciativas específicamente orientadas al grupo había sido aprobada al corte.
Alcance temporal	Información sistematizada hasta septiembre de 2025	Resultados provisionales del cuarto avance; no equivalen al informe final.

Fuente: Elaboración propia con base en El Colegio de México (2025a, 2025b) y análisis desarrollado en la presente investigación.

Más que impedir la acción legislativa, este condicionamiento tiende a canalizarla hacia agendas compatibles con la estructura interna de los partidos. Por ello, la influencia política no depende únicamente del número de iniciativas presentadas, sino también de la posición que determinadas agendas ocupan dentro de la jerarquía partidista y de su grado de compatibilidad con los intereses predominantes en el Congreso. Desde esta perspectiva, la productividad legislativa debe analizarse junto con otras dimensiones de la representación política, como el acceso a candidaturas, la vinculación comunitaria, la capacidad de incidencia y la participación en espacios reales de decisión. La siguiente tabla sintetiza estas brechas entre los avances en representación descriptiva y las limitaciones que persisten para consolidar una representación sustantiva.

Tabla 6. Brechas entre representación descriptiva e incidencia sustantiva en la representación política indígena

Dimensión	Avance en representación descriptiva	Limitaciones para la representación sustantiva
Acceso a candidaturas	Incremento sostenido	Dependencia de los procesos internos de selección partidista
Acceso al Congreso	Mayor presencia indígena	Baja incidencia estratégica en decisiones centrales
Agenda legislativa	Alta productividad	Limitada incidencia en temas estructurales
Vinculación comunitaria	Reconocimiento formal de la pertenencia indígena	Débiles mecanismos de rendición de cuentas hacia las comunidades
Poder institucional	Inclusión parcial en espacios representativos	Exclusión o presencia limitada en espacios decisorios

Fuente: Elaboración propia con base en El Colegio de México (2025a, 2025b), lineamientos del IECM y análisis desarrollado en la presente investigación.

Como muestra la tabla, el fortalecimiento de la representación descriptiva no ha eliminado las restricciones institucionales y partidistas que limitan la consolidación de una representación efectiva. Aunque las acciones afirmativas han ampliado el acceso a candidaturas y cargos de elección popular, persisten mecanismos que condicionan el margen de actuación política de las personas representantes indígenas. La inclusión opera, así, bajo un acceso parcialmente controlado: hay presencia en el órgano, no necesariamente influencia sobre lo que decide.

b) La dicotomía de las agendas: reconocimiento frente a redistribución

La evidencia empírica permite identificar una segmentación de la agenda legislativa indígena entre iniciativas orientadas al reconocimiento simbólico y propuestas dirigidas a transformar condiciones estructurales de desigualdad. Mientras las primeras suelen encontrar mayores condiciones de viabilidad política, las segundas enfrentan mayores niveles de resistencia institucional. Esta distinción permite observar que la viabilidad legislativa no depende únicamente de la voluntad de quienes presentan las iniciativas, sino también del nivel de conflicto político y redistributivo que implican.

Tabla 7. Viabilidad legislativa de las agendas impulsadas por representación indígena en la Ciudad de México

Tipo de agenda	Temas predominantes	Nivel de viabilidad legislativa	Nivel de conflicto institucional
Simbólica / identitaria	Efemérides, declaratorias culturales, fomento a lenguas, días festivos, exhortos y reconocimiento patrimonial	Alto	Bajo
Participación y consulta	Consulta previa, mecanismos participativos y vinculación comunitaria	Medio	Medio
Estructural / sustantiva	Derechos territoriales, autonomía presupuestaria, reconocimiento de autoridades tradicionales y redistribución de recursos	Bajo	Alto

Fuente: Elaboración propia con base en El Colegio de México (2025a, 2025b), iniciativas revisadas del Congreso de la Ciudad de México y análisis desarrollado en la presente investigación.

La sistematización de las agendas legislativas permite observar un patrón diferenciado de viabilidad política. Mientras las iniciativas vinculadas con reconocimiento cultural e identidad encuentran mayores condiciones de aprobación y menor resistencia institucional, aquellas orientadas a transformar relaciones estructurales de poder — particularmente en materia territorial, presupuestaria o de autonomía— enfrentan mayores niveles de conflicto político y menores posibilidades de avance legislativo. Este comportamiento refuerza la hipótesis de trabajo: la inclusión política indígena alcanza

mayores niveles de aceptación cuando no implica transformaciones sustantivas en la distribución del poder político y económico. Esta distinción es consistente con el planteamiento de Fraser (2008), quien sostiene que la justicia social requiere tanto reconocimiento como redistribución. En el caso de la Ciudad de México, las acciones afirmativas han tenido mayor impacto en el plano del reconocimiento institucional, al visibilizar la identidad indígena en el espacio político, pero han mostrado mayores limitaciones para transformar las relaciones de poder y ampliar el acceso sustantivo a espacios de decisión.

En este contexto, la evidencia analizada muestra una tendencia hacia la concentración de la representación indígena en iniciativas de bajo conflicto institucional, mientras que las propuestas con implicaciones estructurales enfrentan mayores barreras de acceso y viabilidad política. Diversas iniciativas relacionadas con derechos territoriales, consulta previa o reconocimiento de autoridades tradicionales han enfrentado procesos de dilación, modificación sustantiva o falta de dictaminación en comisiones, lo que limita su avance legislativo. En contraste, las iniciativas de carácter simbólico —como declaratorias culturales, reconocimientos o exhortos— suelen aprobarse con mayor celeridad y menor conflicto político, al no implicar redistribución presupuestal ni alteraciones relevantes en la estructura institucional del poder.

Este contraste evidencia que el techo de cristal indígena no solo restringe la participación efectiva en los espacios de decisión, sino que también opera selectivamente sobre los contenidos que pueden discutirse y transformarse en decisiones vinculantes. Las propuestas orientadas a modificar relaciones estructurales enfrentan mayores barreras institucionales, mientras que aquellas vinculadas con el reconocimiento identitario encuentran márgenes más amplios de aceptación.

c) Distribución institucional del poder y disciplina de bancada

El techo de cristal también se expresa en la configuración interna del Congreso. Las personas electas mediante acciones afirmativas se integran a sus respectivas bancadas, sin que existan mecanismos transversales que permitan articular una representación colectiva de los pueblos originarios y comunidades indígenas residentes. Esta fragmentación implica que, aun cuando aumenta la representación descriptiva, la capacidad de influir en decisiones colectivas permanece limitada. La disciplina partidista ordena buena parte del comportamiento legislativo y reduce el margen de actuación de actores individuales, especialmente cuando estos no constituyen un bloque político propio. En este sentido, el ejercicio efectivo de la representación se encuentra condicionado por un diseño institucional que privilegia la cohesión partidista sobre la articulación de intereses colectivos. El resultado es una inclusión que opera principalmente en términos de acceso institucional, pero que enfrenta importantes restricciones en cuanto a la capacidad de decisión.

A esta dinámica se suma la distribución del poder al interior del Congreso, particularmente en la asignación de comisiones legislativas. La ubicación de las personas representantes indígenas en determinadas comisiones no es neutral, pues define su capacidad de incidir en áreas estratégicas como presupuesto, desarrollo urbano, política económica o planeación territorial. El análisis desarrollado sugiere que la distribución de las personas legisladoras indígenas en los órganos internos del Congreso puede condicionar su capacidad de incidencia. Sin embargo, las fuentes disponibles hasta la fecha de cierre de esta investigación no permiten demostrar exhaustivamente una concentración sistemática en determinadas comisiones. Por ello, la relación entre pertenencia indígena, asignación de comisiones y acceso a espacios de decisión presupuestaria o económica se plantea como una hipótesis para futuras investigaciones y no como un resultado concluyente.

En consecuencia, aunque se ha ampliado el acceso al Congreso, una eventual distribución desigual de los espacios estratégicos de poder puede limitar la capacidad de influir en decisiones sustantivas. Esta dinámica podría reproducir una forma de inclusión

favorable al reconocimiento simbólico, pero restrictiva en términos de capacidad efectiva de decisión.

d) Interpretación teórica: inclusión externa e inclusión interna

Desde una perspectiva teórica, este fenómeno puede interpretarse a partir de la distinción propuesta por Iris Marion Young entre inclusión externa e inclusión interna. La inclusión externa se refiere al acceso formal de grupos históricamente discriminados a los espacios de representación; la inclusión interna, en cambio, implica la capacidad efectiva de esos grupos para influir en los procesos deliberativos y en los resultados de las decisiones colectivas.

En el caso de la Ciudad de México, las acciones afirmativas han logrado avances significativos en términos de inclusión externa al favorecer una mayor presencia de personas indígenas en el Congreso. Sin embargo, la evidencia analizada sugiere que esta inclusión se ha traducido de manera limitada y condicionada en inclusión interna, debido a las dinámicas partidistas, la distribución institucional del poder y las restricciones sobre determinadas agendas. De este modo, el techo de cristal indígena no constituye una barrera de acceso, sino una restricción persistente en la participación sustantiva dentro del proceso político: la inclusión se materializa en la ocupación de espacios institucionales, pero enfrenta límites relevantes para transformar las reglas, prioridades y resultados de la acción pública. La persistencia de este techo de cristal confirma que la inclusión normativa puede coexistir con restricciones estructurales en el ejercicio efectivo del poder político. En consecuencia, la ampliación de la representación descriptiva constituye un avance democrático relevante, pero insuficiente para garantizar una representación efectiva de los pueblos originarios y comunidades indígenas residentes.

8.1.3 Profundización empírica del desfase: judicialización, disciplina partidista y captura institucional de la representación

Los hallazgos anteriores permiten profundizar en una dimensión adicional del problema: los mecanismos mediante los cuales el sistema político absorbe, administra y limita los efectos transformadores de las acciones afirmativas. La evidencia analizada sugiere que el desfase entre inclusión normativa y representación efectiva no deriva únicamente de debilidades técnicas del diseño institucional, sino de procesos más amplios relacionados con la judicialización de la inclusión, la disciplina partidista y la captura institucional de la representación política.

a) Judicialización de la inclusión política

En la Ciudad de México, el fortalecimiento de las acciones afirmativas no puede entenderse exclusivamente como resultado de una transformación interna de los partidos políticos ni de una expansión espontánea de la cultura democrática institucional. Buena parte de la consolidación del modelo ha dependido de la intervención de órganos administrativos y jurisdiccionales orientados a corregir vacíos normativos, reducir márgenes de discrecionalidad y fortalecer mecanismos de exigibilidad. La sentencia TECDMX-JLDC-138/2023 constituye un precedente relevante dentro de este proceso. A través de esta resolución, el Tribunal Electoral de la Ciudad de México advirtió que un diseño insuficientemente preciso podía vaciar de contenido las acciones afirmativas, al permitir prácticas de simulación compatibles con el cumplimiento formal de la norma, pero contrarias a su finalidad protectora (Tribunal Electoral de la Ciudad de México, 2023). La preocupación jurisdiccional no se limitó a garantizar la existencia numérica de candidaturas indígenas. También buscó impedir que estas fueran relegadas sistemáticamente a distritos sin posibilidades reales de triunfo o utilizadas como mecanismos de legitimación simbólica. La incorporación de bloques de competitividad y el fortalecimiento de la autoadscripción

calificada deben entenderse, bajo esta lógica, como respuestas institucionales orientadas a reducir el margen de manipulación partidista.

No obstante, la judicialización también revela un límite persistente del modelo. Si bien las resoluciones jurisdiccionales pueden fortalecer las condiciones formales de acceso, no garantizan por sí mismas la transformación de las prácticas políticas internas ni la incorporación sustantiva de agendas indígenas en los espacios de decisión. En consecuencia, la expansión de derechos tiende a operar como una obligación externa impuesta a los partidos, más que como una convicción democrática plenamente incorporada en sus procesos internos.

b) Disciplina partidista y control de la representación

La persistencia del desfase entre representación descriptiva y representación efectiva se explica también por el papel central que desempeñan los partidos políticos. Aunque las acciones afirmativas amplían el acceso de personas indígenas a candidaturas y cargos públicos, la trayectoria política de quienes resultan electas continúa dependiendo de estructuras partidistas jerárquicas que condicionan sus márgenes de autonomía y actuación. En el Congreso de la Ciudad de México, la lógica parlamentaria se organiza alrededor de las bancadas y de los órganos de coordinación política. La viabilidad de las iniciativas, el acceso a recursos parlamentarios, la asignación de comisiones y la construcción de acuerdos dependen en buena medida de dinámicas de negociación partidista. En este contexto, las personas legisladoras indígenas enfrentan incentivos estructurales para priorizar la disciplina interna sobre la articulación de agendas comunitarias que pueden resultar políticamente incómodas o conflictivas.

Este fenómeno resulta particularmente visible en iniciativas relacionadas con territorio, desarrollo urbano, consulta previa o redistribución presupuestaria, cuyos contenidos suelen entrar en tensión con intereses económicos, estrategias gubernamentales o prioridades partidistas. En consecuencia, la representación indígena enfrenta límites no solo en términos de acceso, sino también respecto de los contenidos políticos que pueden impulsarse con viabilidad institucional. Bajo esta lógica, la evidencia analizada permite observar que el sistema político admite formas de inclusión que no alteran de manera significativa las jerarquías decisionales existentes. Se configura así un modelo de representación parcialmente incorporado, pero estructuralmente subordinado.

c) Captura institucional de la representación

La interacción entre judicialización y disciplina partidista produce un fenómeno que puede conceptualizarse como captura institucional de la representación. Este proceso ocurre cuando los mecanismos diseñados para ampliar la inclusión política son absorbidos por dinámicas institucionales que limitan su potencial transformador y reconfiguran la representación dentro de márgenes políticamente aceptables para el sistema. En este contexto, la pertenencia indígena se convierte simultáneamente en criterio de inclusión y en categoría administrada institucionalmente. La evidencia disponible sugiere que los partidos políticos tienden a privilegiar perfiles compatibles con sus estructuras organizativas y con formas moderadas de representación, mientras que agendas más disruptivas o confrontativas enfrentan mayores dificultades de incorporación y viabilidad política. Esto no implica desconocer que las acciones afirmativas han ampliado de manera relevante los márgenes de participación política indígena y han fortalecido mecanismos de exigibilidad institucional. Sin embargo, la evidencia analizada sugiere que dichos avances coexisten con restricciones persistentes en el ejercicio efectivo del poder político.

d) Aportaciones a la contrastación cualitativa

En conjunto, la evidencia analizada permite sostener que el desfase entre inclusión normativa y representación efectiva no deriva exclusivamente de debilidades técnicas del diseño institucional, sino de la forma en que las acciones afirmativas interactúan con estructuras partidistas e institucionales preexistentes. El caso de la Ciudad de México muestra que el fortalecimiento progresivo de las reglas de acceso —autoadscripción calificada, bloques de competitividad y control jurisdiccional— ha sido eficaz para ampliar la representación descriptiva y reducir ciertos mecanismos de simulación. No obstante, estas transformaciones no han modificado de manera equivalente las condiciones estructurales del ejercicio del poder político.

El resultado es un modelo institucional que combina avances significativos en inclusión normativa con persistentes restricciones en materia de incidencia sustantiva. Esto respalda la hipótesis de trabajo: la ampliación de la representación descriptiva constituye una condición necesaria para democratizar el acceso al poder político, pero resulta insuficiente cuando no se acompaña de transformaciones en las dinámicas partidistas, la distribución institucional del poder y los mecanismos de articulación entre representantes y comunidades. Desde una perspectiva más amplia, este comportamiento puede entenderse dentro de las dinámicas propias del constitucionalismo transformador, en las que los órganos jurisdiccionales actúan como motores de cambio frente a la inercia o resistencia de los actores políticos. Bajo esta lógica, la judicialización no solo corrige vacíos normativos, sino que busca reconfigurar prácticas políticas arraigadas, aunque con resultados necesariamente parciales.

8.1.4 Interacción de factores estructurales: un modelo integrador del desfase representativo

El análisis desarrollado permite identificar que el desfase entre inclusión normativa y representación efectiva no deriva de un único factor aislado, sino de la interacción acumulativa de distintos procesos institucionales y partidistas que operan simultáneamente sobre la representación política indígena. Más que obstáculos independientes, estos elementos conforman un entramado estructural que condiciona tanto el acceso a los espacios de representación como las posibilidades reales de incidencia en el ejercicio del poder político.

Tabla 8. Factores estructurales que intervienen en el desfase entre inclusión formal y representación sustantiva

Factor	Función institucional	Efecto sobre la representación
Judicialización	Fortalece exigibilidad	Amplía inclusión formal
Disciplina partidista	Controla agenda y trayectoria	Reduce autonomía
Autoadscripción calificada	Limita simulación	Institucionaliza identidad
Bloques de competitividad	Reduce cuotas sin viabilidad electoral	Mejora acceso electoral
Ausencia de rendición de cuentas comunitaria	Debilita articulación colectiva	Fragmenta representación
Distribución de comisiones	Puede segmentar el espacios de incidencia	Puede limitar el acceso a áreas estratégicas de decisión

Fuente: Elaboración propia con base en El Colegio de México (2025a, 2025b), acuerdos y lineamientos del IECM, resoluciones del TECDMX y análisis desarrollado en la presente investigación.

La interacción entre estos factores permite observar que las acciones afirmativas operan dentro de un sistema institucional que simultáneamente amplía y restringe la

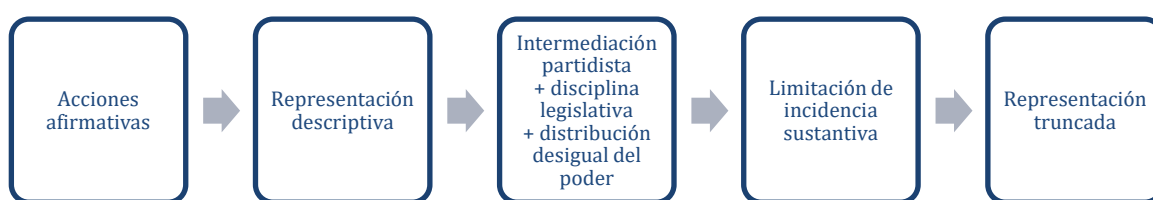
representación política indígena. Por un lado, instrumentos como la judicialización, los bloques de competitividad y la autoadscripción calificada han fortalecido las condiciones formales de acceso y reducido ciertos espacios de simulación partidista. Por otro, las dinámicas de disciplina interna, segmentación temática y control institucional continúan limitando el margen efectivo de actuación política de las personas representantes indígenas. Bajo esta lógica, la inclusión política no opera como un proceso lineal de ampliación democrática, sino como una forma de incorporación regulada y parcialmente condicionada por las estructuras preexistentes del sistema político. La tabla muestra, además, que varios de los mecanismos diseñados para fortalecer la inclusión producen simultáneamente nuevos efectos de control institucional. La autoadscripción calificada, por ejemplo, contribuye a reducir prácticas de simulación y fraude a la acción afirmativa; sin embargo, también implica traducir identidades complejas y dinámicas en criterios institucionalmente verificables. De manera similar, los bloques de competitividad disminuyen la concentración de candidaturas en espacios sin viabilidad electoral, pero no eliminan la capacidad de los partidos para controlar trayectorias políticas, agendas legislativas y espacios estratégicos de decisión.

Asimismo, la interacción entre disciplina partidista, ausencia de mecanismos de rendición de cuentas comunitaria y distribución desigual de comisiones legislativas puede producir una fragmentación de la representación indígena dentro del propio Congreso. Aunque aumenta la presencia institucional, la ausencia de mecanismos transversales de articulación colectiva dificulta la consolidación de agendas comunes y limita la construcción de estrategias coordinadas de incidencia. La representación indígena tiende a integrarse bajo lógicas partidistas individualizadas, más que mediante estructuras colectivas con capacidad de negociación autónoma. El problema central no radica únicamente en el acceso a los espacios institucionales, sino en las condiciones bajo las cuales dicho acceso se traduce —o no— en ejercicio efectivo del poder político.

El caso de la Ciudad de México muestra que la ampliación de la representación descriptiva constituye un avance democrático relevante, pero también evidencia que la

inclusión puede coexistir con mecanismos persistentes que limitan la transformación de las relaciones de poder y canalizan la representación dentro de márgenes institucionalmente aceptables. Así, el desfase representativo identificado no responde a fallas aisladas del diseño electoral, sino a la forma en que distintos factores institucionales interactúan para regular los alcances de la inclusión política indígena.

Figura 1. Modelo analítico del desfase representativo



Fuente: elaboración propia.

8.1.5 Implicaciones democráticas y límites estructurales de la inclusión política

Los hallazgos analizados permiten sostener que las acciones afirmativas en la Ciudad de México han fortalecido de manera significativa las condiciones formales de inclusión política de los pueblos originarios y comunidades indígenas residentes. Sin embargo, la evidencia revisada muestra que la ampliación del acceso a espacios de representación no se ha traducido automáticamente en una transformación equivalente de las relaciones de poder ni en mayores márgenes de incidencia dentro de los espacios de decisión. Este resultado puede interpretarse a la luz de la distinción entre democracia procedimental y democracia sustantiva. El modelo implementado en la Ciudad de México presenta avances importantes en el plano procedimental: las cuotas se observan, los mecanismos de exigibilidad se fortalecen y las reglas de inclusión se vuelven progresivamente más robustas. No obstante, los resultados sustantivos permanecen más limitados. La representación política indígena

continúa enfrentando restricciones derivadas de la disciplina partidista, la distribución desigual del poder institucional y la limitada articulación colectiva dentro de los espacios legislativos.

Desde esta perspectiva, el caso analizado evidencia que la calidad de la representación democrática en contextos multiculturales no depende exclusivamente del diseño formal de cuotas o mecanismos de acceso, sino de su articulación con condiciones institucionales que permitan convertir la presencia política en influencia efectiva dentro de la toma de decisiones. Bajo esta lógica, la inclusión política puede coexistir con formas persistentes de subordinación institucional cuando las estructuras partidistas y los incentivos del sistema político limitan el alcance de las agendas representadas y canalizan la participación dentro de márgenes institucionalmente aceptables.

Así, el caso de la Ciudad de México no solo permite identificar los alcances y límites de las acciones afirmativas como mecanismos de inclusión, sino que también aporta elementos relevantes para repensar la relación entre diseño institucional, representación política y distribución del poder en contextos democráticos caracterizados por diversidad cultural y desigualdad estructural. En consecuencia, el desfase representativo identificado en esta investigación no constituye una anomalía aislada del sistema electoral local, sino la expresión de tensiones más amplias entre inclusión normativa y transformación sustantiva de las estructuras de poder.

8.2. Proposición analítica 1: representación descriptiva y representación sustantiva

La primera proposición analítica plantea que la representación descriptiva derivada de las acciones afirmativas no garantiza, por sí misma, una representación efectiva, debido a la ausencia de condiciones institucionales que aseguren la incorporación de las agendas de

pueblos originarios y comunidades indígenas residentes en los espacios de toma de decisiones. La evidencia analizada permite sostener esta hipótesis. Si bien las acciones afirmativas han ampliado el acceso de personas indígenas a candidaturas y cargos de elección popular en el Congreso de la Ciudad de México, este avance no ha venido acompañado de mecanismos equivalentes para asegurar autonomía política, articulación comunitaria, rendición de cuentas ni capacidad sostenida de influencia en los resultados legislativos. En otras palabras, la presencia importa, pero no basta cuando las condiciones de actuación siguen determinadas por estructuras partidistas, órganos de decisión parlamentaria y reglas institucionales que limitan el margen de incidencia.

Desde esta perspectiva, el problema no radica en desconocer los avances alcanzados por las acciones afirmativas, sino en analizar sus límites. La representación descriptiva ha permitido abrir espacios históricamente cerrados para los pueblos originarios y comunidades indígenas residentes; sin embargo, la representación efectiva exige condiciones adicionales para que esa presencia pueda traducirse en actuación política, defensa de agendas colectivas y capacidad de influir en decisiones sustantivas.

a) De la presencia a la actuación: límites de la representación descriptiva

La distinción desarrollada por Pitkin (1967) entre representación descriptiva y representación sustantiva permite comprender con claridad este desfase. La primera refiere a la correspondencia entre las características de la persona representante y las del grupo representado; la segunda, a la capacidad de actuar en función de sus intereses, demandas y agendas colectivas.

En la Ciudad de México, las acciones afirmativas han sido eficaces para ampliar el acceso político y configurar un Congreso más cercano a la pluralidad social. No obstante,

este avance no resuelve por sí mismo la pregunta sobre quién define la agenda, ante quién se rinde cuentas y qué condiciones existen para impulsar demandas estructurales de los pueblos y comunidades indígenas. Como señala Phillips (1995), la “política de la presencia” parte de la premisa de que las características de quien representa importan para democratizar los espacios de decisión. Sin embargo, la evidencia disponible para la Ciudad de México muestra que el diseño institucional ha logrado fortalecer la presencia indígena sin modificar de manera equivalente las condiciones bajo las cuales esa presencia se convierte en actuación política sustantiva.

En este contexto, una persona representante puede mantener una identidad descriptiva indígena y, al mismo tiempo, desarrollar una actuación legislativa predominantemente condicionada por racionalidades partidistas. Esta tensión no invalida la importancia de la presencia indígena en el Congreso, pero sí muestra sus límites cuando no existen mecanismos que permitan convertir esa presencia en capacidad efectiva de representación. El análisis de la práctica parlamentaria revela, además, que las personas representantes electas mediante acciones afirmativas operan bajo una tensión persistente entre mandato comunitario y disciplina partidista. Por un lado, su presencia en el Congreso se justifica a partir de su pertenencia a pueblos originarios o comunidades indígenas residentes; por otro, su actuación cotidiana se inserta en estructuras de bancada que condicionan sus posibilidades reales de incidir en la agenda legislativa. Así, la definición y articulación de la agenda indígena dentro del ámbito legislativo no responde exclusivamente a dinámicas comunitarias. También se encuentra mediada por procesos partidistas que reconfiguran el contenido político de las agendas representadas. La evidencia preliminar del cuarto avance —cuatro iniciativas específicamente vinculadas con el grupo indígena de un total de 61— permite identificar una distancia entre productividad general y atención directa de la agenda colectiva, sin que ese resultado provisional autorice a establecer una relación causal única (El Colegio de México, 2025b, pp. 32-33).

Mientras las propuestas orientadas al reconocimiento cultural suelen avanzar con mayor facilidad, aquellas vinculadas con derechos estructurales —como la consulta previa, libre e informada reconocida en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1989)— enfrentan mayores procesos de dilación, modificación o bloqueo institucional. Esto evidencia que la representación descriptiva puede ampliar la visibilidad de los pueblos y comunidades indígenas, pero no garantiza automáticamente que sus demandas estructurales ocupen un lugar central en la toma de decisiones.

b) Mediación partidista y límites a la autonomía política

La persistencia del desfase entre representación descriptiva y representación efectiva se explica, en buena medida, por el papel central que desempeñan los partidos políticos en la configuración de la representación. Aunque las acciones afirmativas amplían el acceso de personas indígenas a candidaturas y cargos públicos, la trayectoria política de quienes resultan electas continúa dependiendo de estructuras partidistas jerárquicas que condicionan sus márgenes de autonomía y actuación. En el Congreso de la Ciudad de México, la lógica parlamentaria se organiza alrededor de las bancadas y de los órganos de coordinación política. La viabilidad de las iniciativas, el acceso a recursos parlamentarios, la asignación de comisiones y la construcción de acuerdos dependen en buena medida de dinámicas de negociación partidista. En este contexto, las personas legisladoras indígenas enfrentan incentivos estructurales para priorizar la disciplina interna sobre la articulación de agendas comunitarias que pueden resultar políticamente incómodas o conflictivas.

Este fenómeno se observa con especial claridad en iniciativas relacionadas con territorio, desarrollo urbano, consulta previa o redistribución presupuestaria, cuyos contenidos suelen entrar en tensión con intereses económicos, estrategias gubernamentales o prioridades partidistas. En consecuencia, la representación indígena enfrenta límites no solo en términos de acceso al cargo, sino también respecto de los contenidos políticos que pueden

impulsarse con viabilidad institucional. La centralización del poder legislativo en órganos de coordinación política refuerza esta dinámica. La Junta de Coordinación Política constituye uno de los principales núcleos de decisión del Congreso, en tanto define acuerdos estratégicos, prioridades legislativas y equilibrios parlamentarios. La limitada presencia de personas representantes indígenas en posiciones de liderazgo partidista puede restringir su participación en este espacio de decisión.

Esta dinámica configura un techo de cristal político en la toma de decisiones. Las agendas indígenas pueden estar presentes en el debate público y en la actividad legislativa ordinaria, pero rara vez ingresan como prioridades centrales de negociación. En muchos casos, operan como demandas subordinadas a los acuerdos interpartidistas o a las prioridades de las dirigencias parlamentarias. Este fenómeno también se expresa en el ámbito presupuestal. Aunque se han aprobado diversas normas orientadas al reconocimiento de derechos indígenas, su implementación enfrenta limitaciones derivadas de la insuficiencia presupuestaria o de la falta de prioridad institucional. Con ello, el reconocimiento jurídico pierde eficacia material y la representación queda limitada en su capacidad de transformar condiciones concretas de desigualdad.

La disciplina de bancada opera entonces como un mecanismo de control interno. La disidencia respecto de la línea partidista puede traducirse en sanciones informales que afectan la trayectoria política de las personas legisladoras, su acceso a recursos, su permanencia en comisiones o sus posibilidades de continuidad. En este contexto, la defensa de agendas indígenas que impliquen conflicto político —como la protección territorial frente a proyectos urbanos, la exigencia de mecanismos vinculantes de consulta o la redistribución presupuestaria— puede resultar especialmente costosa. De este modo, el techo de cristal no solo restringe el acceso a espacios estratégicos de decisión. También moldea el comportamiento legislativo, define qué agendas se consideran viables y limita las posibilidades de actuación independiente. Bajo esta lógica, el sistema político admite formas de inclusión que no alteran de manera significativa las jerarquías decisionales existentes,

configurando un modelo de representación parcialmente incorporado, pero estructuralmente subordinado.

c) Rendición de cuentas, vinculación comunitaria y desarticulación colectiva

La literatura sobre representación política subraya que la efectividad de la representación depende de la existencia de mecanismos de articulación colectiva y rendición de cuentas hacia los grupos representados (Young, 2000; Phillips, 1995). En el caso de la Ciudad de México, estos dispositivos presentan un desarrollo institucional limitado. No existen mecanismos obligatorios que vinculen de manera sistemática a las personas representantes con asambleas comunitarias, autoridades tradicionales, redes organizativas o espacios colectivos de deliberación. En ausencia de estos canales, la representación puede desvincularse progresivamente de su base social y comunitaria. Esta ausencia tiene efectos importantes. En la práctica, la principal fuente de sanción política continúa siendo el partido y no necesariamente la comunidad que se busca representar. La defensa de agendas comunitarias que contradicen la línea partidista puede implicar costos políticos importantes, como la pérdida de posiciones estratégicas, recursos institucionales, respaldo interno o posibilidades de continuidad política. Esto incentiva la alineación con la lógica de bancada.

Bajo esta lógica, la identidad indígena funciona como un mecanismo de acceso a la contienda electoral; sin embargo, una vez dentro del espacio legislativo, la actuación política se inserta en dinámicas partidistas que pueden debilitar la articulación colectiva de agendas. Esta desconexión limita la capacidad de las demandas estructurales de los pueblos originarios y comunidades indígenas residentes para influir en el núcleo de la toma de decisiones. El problema, entonces, no es únicamente quién accede al cargo, sino qué vínculos se mantienen después del acceso, cómo se construyen las prioridades legislativas y ante quién rinden cuentas las personas representantes. Sin estos elementos, la representación corre el riesgo de

permanecer en el plano descriptivo, sin consolidarse como una forma de incidencia sustantiva.

Además, la dispersión de las personas legisladoras indígenas en distintas bancadas dificulta la conformación de una agenda común y reduce la posibilidad de actuar como un bloque parlamentario con capacidad de negociación propia. Aun cuando aumenta la presencia institucional, la ausencia de mecanismos transversales de articulación colectiva limita la construcción de estrategias coordinadas de incidencia. Por ello, la representación efectiva requiere algo más que candidaturas o curules. Requiere condiciones institucionales que permitan sostener vínculos con las comunidades, abrir espacios de deliberación, generar mecanismos de consulta y establecer formas de rendición de cuentas que trasciendan el momento electoral.

d) Barreras institucionales: comisiones, agenda legislativa y acreditación de pertenencia

El diseño institucional del Congreso de la Ciudad de México introduce obstáculos adicionales para la consolidación de una representación efectiva. Uno de ellos es la distribución del poder al interior del Congreso, particularmente en la asignación de comisiones legislativas. La ubicación de las personas representantes indígenas en determinadas comisiones no es un asunto menor, pues define su capacidad de incidir en áreas estratégicas como presupuesto, hacienda, desarrollo urbano, planeación territorial o política económica. El análisis desarrollado sugiere que la distribución de las personas legisladoras indígenas en los órganos internos del Congreso puede condicionar su capacidad de incidencia. Sin embargo, las fuentes disponibles hasta el corte de esta investigación no permiten demostrar de manera exhaustiva una concentración sistemática en determinadas comisiones. Por ello, la relación entre pertenencia indígena, asignación de comisiones y acceso a espacios presupuestales o económicos se plantea como una hipótesis para futuras

investigaciones, no como un resultado concluyente. En este sentido, la representación sustantiva no depende solo de la presencia en el pleno, sino también del acceso a los espacios donde se define la agenda, se asignan recursos y se toman decisiones de mayor impacto. Cuando las personas representantes indígenas quedan alejadas de esos espacios, la inclusión opera más en términos de reconocimiento que de redistribución efectiva del poder.

A estas barreras se suman las tensiones en torno a la acreditación de pertenencia. El fortalecimiento de la autoadscripción calificada responde a la necesidad de reducir prácticas de simulación, como las documentadas en procesos electorales de otras entidades, entre ellas Chiapas, a partir del precedente SUP-REC-1152/2018. Estas experiencias evidenciaron la vulnerabilidad de los sistemas basados exclusivamente en autoadscripción simple frente a estrategias de usurpación identitaria (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2018b). No obstante, la comparación con contextos rurales permite identificar una tensión persistente en entornos urbanos como la Ciudad de México. Mientras que en comunidades territorialmente cohesionadas la verificación comunitaria puede operar con mayor claridad, en escenarios urbanos caracterizados por movilidad, dispersión territorial y formas diversas de organización, los criterios rígidos de acreditación pueden generar efectos excluyentes. En consecuencia, el sistema enfrenta un dilema institucional: los mecanismos diseñados para evitar la simulación pueden, al mismo tiempo, restringir el acceso de personas cuya identidad indígena se configura en condiciones urbanas complejas. Este hallazgo refuerza la idea de que la regulación de la pertenencia indígena no puede reducirse a criterios estrictamente formales, sino que requiere mecanismos de vinculación comunitaria que trasciendan el momento electoral.

En conjunto, la evidencia analizada confirma que la ampliación del acceso político en la Ciudad de México no ha sido suficiente para garantizar condiciones equivalentes de actuación e influencia dentro de los espacios de decisión. La combinación entre mediación partidista, ausencia de mecanismos sólidos de rendición de cuentas, distribución desigual del poder institucional y tensiones en la acreditación de pertenencia configura un entorno en el

que la inclusión normativa continúa operando bajo límites persistentes. Este hallazgo respalda el argumento central: entre la apertura institucional y el ejercicio efectivo del poder queda una distancia que las cuotas, solas, no cierran. La presencia descriptiva es un avance real, pero se agota sin las condiciones —institucionales, partidistas, comunitarias— que la vuelven incidencia sustantiva.

8.3. Proposición analítica 2: autoadscripción y pertenencia

La segunda proposición analítica plantea que los criterios de autoadscripción — particularmente el tránsito de la autoadscripción simple a la autoadscripción calificada— generan tensiones entre reconocimiento identitario y verificación institucional. Aunque estos criterios buscan fortalecer la autenticidad de las candidaturas y reducir posibles prácticas de simulación, también pueden introducir rigideces que dificultan el reconocimiento de pertenencias indígenas en contextos urbanos. La evidencia analizada permite sostener esta hipótesis. En la Ciudad de México, la autoadscripción calificada ha fortalecido la integridad del modelo de acciones afirmativas al exigir la acreditación de un vínculo efectivo con la comunidad. Sin embargo, también ha producido nuevas tensiones, especialmente para las comunidades indígenas residentes, cuyas formas de pertenencia suelen configurarse en condiciones de movilidad, dispersión territorial y organización comunitaria flexible.

En este sentido, el problema no radica en la existencia de mecanismos de verificación. Estos son necesarios para evitar la simulación y proteger la finalidad de las acciones afirmativas. El dilema aparece cuando la verificación institucional se apoya en criterios rígidos o en formas de organización más fácilmente reconocibles por el Estado, lo que puede generar barreras diferenciadas para quienes viven su pertenencia indígena desde trayectorias urbanas, migratorias o no territorializadas.

a) De la autoadscripción simple a la calificada: integridad frente a simulación

Históricamente, el sistema electoral mexicano operó bajo el principio de autoadscripción simple, sustentado en la buena fe y en el reconocimiento del derecho a la identidad consagrado en el artículo 2º constitucional. Este esquema privilegiaba la dimensión subjetiva de la pertenencia indígena y evitaba una intervención estatal directa en su definición. No obstante, la evidencia de prácticas de usurpación identitaria por parte de actores políticos no indígenas condujo al fortalecimiento del modelo de autoadscripción calificada. Como ha sostenido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre otros criterios, en la jurisprudencia 11/2018, la pertenencia indígena no puede sustentarse exclusivamente en la declaración individual, sino que requiere acreditar un vínculo efectivo con la comunidad.

En la Ciudad de México, esta exigencia se materializa mediante constancias emitidas por autoridades tradicionales, asambleas, instancias comunitarias u otros medios de prueba aceptados por la autoridad electoral. Este cambio fortalece la legitimidad del sistema, porque reduce los espacios de simulación y evita que las acciones afirmativas sean utilizadas como una vía meramente instrumental para acceder a candidaturas reservadas. No obstante, esta transición también transforma la identidad en un objeto de validación institucional. La pertenencia indígena deja de operar únicamente como una manifestación de autorreconocimiento y pasa a depender de documentos, constancias y procedimientos de acreditación. Por ello, la autoadscripción calificada se ubica en una tensión permanente: protege la integridad de la cuota, pero también puede convertir el acceso a la representación en un proceso burocrático desigual.

b) El dilema urbano: acreditación diferenciada entre pueblos originarios y comunidades residentes

La aplicación de la autoadscripción calificada adquiere una complejidad particular en la Ciudad de México. Como ha documentado Portal Ariosa (2012), en la capital coexisten pueblos y barrios originarios, con arraigo territorial y estructuras comunitarias reconocidas, y comunidades indígenas residentes, conformadas por personas provenientes de distintos pueblos indígenas del país que se han asentado en la ciudad. Esta distinción es fundamental porque ambas formas de pertenencia no cuentan con las mismas condiciones para acreditar el vínculo comunitario. Los pueblos y barrios originarios suelen tener estructuras tradicionales más visibles para la autoridad electoral, como mayordomías, asambleas, consejos de pueblos o formas de autoridad local. En estos casos, la emisión de constancias y documentos de validación puede resultar relativamente más accesible.

En contraste, las comunidades indígenas residentes suelen organizarse mediante redes familiares, asociaciones civiles, colectivos culturales, vínculos laborales, espacios religiosos o formas comunitarias menos territorializadas. Para una persona indígena residente —por ejemplo, perteneciente a comunidades mixtecas, triquis, mazahuas u otras asentadas en alcaldías urbanas— acreditar jurídicamente su pertenencia puede resultar más complejo, aunque mantenga vínculos reales con su comunidad de origen o con redes indígenas en la ciudad. Esta asimetría muestra que el sistema no solo verifica la identidad, sino que también tiende a jerarquizar ciertas formas de pertenencia. Las identidades ancladas al territorio y a estructuras comunitarias tradicionales resultan más fácilmente legibles para el Estado, mientras que las identidades urbanas, móviles o reconfiguradas enfrentan mayores obstáculos probatorios.

Desde esta perspectiva, la autoadscripción calificada no afecta de la misma manera a todos los sujetos indígenas. Su implementación puede favorecer a quienes cuentan con autoridades reconocidas, documentos comunitarios o mecanismos formales de validación, y colocar en desventaja a quienes pertenecen a comunidades más dispersas, migrantes o reorganizadas en el espacio urbano.

c) La aduana documental: burocratización de la identidad y riesgos de exclusión

Para comprender cómo la acreditación institucional puede convertirse en una barrera de acceso, resulta necesario observar los medios de prueba requeridos para validar la autoadscripción calificada. Estos criterios no son neutrales, pues responden a una determinada concepción de comunidad, autoridad y pertenencia indígena.

Tabla 9. Viabilidad diferenciada de acreditación de la autoadscripción calificada en contextos urbanos

Documento o medio de prueba	Emisor	Nivel de dificultad para pueblos originarios	Nivel de dificultad para comunidades residentes
Constancia de pertenencia	Autoridades tradicionales, mayordomías, asambleas, consejos de pueblos	Bajo: existe una estructura comunitaria reconocida.	Alto: las comunidades residentes no siempre cuentan con autoridades formalizadas o con sello oficial
Acta de asamblea	Asamblea comunitaria debidamente instalada	Bajo/medio: suele ser una forma reconocida de toma de decisiones	Muy alto: la dispersión urbana dificulta la celebración de asambleas con validez jurídica
Constancia de cargo	Autoridad comunitaria o vecinal	Bajo: los cargos tradicionales pueden tener reconocimiento local	Medio/alto: los cargos en asociaciones o redes urbanas no siempre son aceptados con el mismo peso
Testimoniales	Integrantes de la comunidad.	Bajo: el arraigo territorial facilita el reconocimiento vecinal.	Medio: requiere redes comunitarias activas y comprobables en la ciudad

Fuente: Elaboración propia con base en el Acuerdo IECM/ACU-CG-127/2023 (Instituto Electoral de la Ciudad de México, 2023a) y los Lineamientos del Proceso Electoral Local 2023-2024 (IECM, 2023b).

Como puede observarse, el sistema de acreditación se encuentra orientado hacia un modelo de comunidad territorializada, en el que la pertenencia se valida mediante estructuras tradicionales formalizadas. Esto genera una brecha de accesibilidad que convierte la acreditación identitaria en un filtro socio-territorial. Mientras una persona perteneciente a un pueblo originario —por ejemplo, en Milpa Alta, Xochimilco o Tláhuac— puede obtener constancias comunitarias dentro de un entorno institucional más consolidado, una persona indígena residente en alcaldías como Iztapalapa, Cuauhtémoc o Gustavo A. Madero puede enfrentar mayores obstáculos para acreditar su pertenencia en términos jurídicamente válidos. En este último caso, la dispersión territorial y la reconfiguración de las formas organizativas dificultan la obtención de documentos reconocidos por la autoridad electoral. Este fenómeno puede conceptualizarse como una “aduanas documental”, entendida como el conjunto de requisitos burocráticos que, bajo una apariencia de neutralidad técnica, opera como filtro de acceso y privilegia ciertas formas de identidad indígena sobre otras dentro de la metrópoli.

La aduana documental produce efectos diferenciados en al menos tres dimensiones. Primero, genera una carga de la prueba asimétrica, porque las personas pertenecientes a pueblos originarios suelen acceder a constancias con mayor facilidad, mientras que las comunidades residentes enfrentan obstáculos probatorios más altos. Segundo, produce una jerarquización de la pertenencia, al privilegiar identidades ancladas al territorio y a estructuras tradicionales sobre formas urbanas más dinámicas o desterritorializadas. Tercero, puede incrementar la dependencia partidista, pues las dificultades de acreditación vuelven a algunas personas aspirantes más vulnerables frente a la intermediación de partidos o actores que facilitan, gestionan o controlan el acceso a los documentos requeridos. Desde esta perspectiva, la acreditación institucional no solo valida la identidad, sino que contribuye a producirla bajo criterios específicos de legibilidad estatal. El sistema electoral envía un mensaje implícito: resulta más reconocible —y, por tanto, más elegible— la identidad que se ajusta a esquemas territoriales tradicionales que aquella configurada en contextos urbanos de movilidad y fragmentación.

Esta tensión se vuelve más clara si se considera la naturaleza dinámica de la identidad indígena en contextos urbanos. Como señalan Martínez Casas y De la Peña (2004), las personas indígenas en la ciudad atraviesan procesos continuos de reconfiguración identitaria en función del entorno social, político y territorial. Bajo esta lógica, la etnicidad no constituye un atributo fijo susceptible de certificación documental plena, sino una construcción relacional, contextual y comunitaria. Sin embargo, la autoadscripción calificada tiende a operar bajo una lógica más rígida, que privilegia continuidad territorial, estabilidad organizativa y validación documental. Esta disonancia entre identidad vivida e identidad legal puede generar riesgos de exclusión derivados del propio diseño institucional, al reconocer principalmente formas tradicionales de pertenencia y dificultar el acceso de identidades indígenas urbanas más flexibles. A ello se suma un riesgo adicional: la burocratización de la etnicidad. Desde la perspectiva de Kymlicka (2007), las políticas de reconocimiento deben evitar la institucionalización rígida de las identidades y la reproducción de estructuras excluyentes. En el caso analizado, la autoadscripción calificada puede derivar precisamente en esa burocratización, cuando el acceso a la representación depende más de la capacidad de navegar procedimientos formales que de la legitimidad social o comunitaria de la persona candidata.

En consecuencia, el esquema vigente no solo protege la integridad de las acciones afirmativas frente a la simulación, sino que también puede producir una segmentación involuntaria entre sujetos de derecho. Al no reconocer con el mismo peso jurídico las formas de organización urbana —como asociaciones civiles, redes comunitarias o colectivos de migrantes indígenas—, el sistema corre el riesgo de configurar una ciudadanía indígena estratificada: más accesible para quienes se ajustan a categorías normativas tradicionales y más difícil para quienes viven su pertenencia desde dinámicas urbanas, móviles o fragmentadas.

d) Resultado del análisis: proteger la cuota sin cerrar el acceso

En conjunto, la evidencia analizada respalda la proposición analítica. La autoadscripción calificada ha fortalecido la integridad de las acciones afirmativas al reducir prácticas de simulación y exigir vínculos comunitarios verificables. Este avance es relevante, especialmente en un contexto en el que las cuotas pueden ser objeto de uso instrumental por parte de actores políticos sin pertenencia real al grupo beneficiario. Sin embargo, la implementación del modelo también revela tensiones persistentes. Los criterios actuales de acreditación introducen rigideces que dificultan el reconocimiento de la diversidad de formas de pertenencia indígena en contextos urbanos. En particular, las comunidades indígenas residentes enfrentan mayores obstáculos para acreditar su vínculo comunitario cuando sus formas de organización no coinciden con estructuras territoriales tradicionales o con autoridades formalmente reconocidas. De este modo, el esquema vigente logra fortalecer la protección de la cuota frente al fraude, pero simultáneamente produce barreras que afectan de manera diferenciada a las identidades indígenas urbanas. La tensión no se encuentra, por tanto, entre verificar o no verificar, sino en cómo construir mecanismos de acreditación que garanticen autenticidad sin convertir la identidad en un requisito burocrático excluyente.

Este hallazgo refuerza uno de los argumentos centrales de la investigación: los mecanismos diseñados para ampliar la inclusión política pueden producir, al mismo tiempo, nuevas formas de exclusión cuando operan bajo criterios rígidos de validación institucional. Por ello, una reforma de segunda generación no tendría que debilitar la autoadscripción calificada, sino hacerla más sensible a la diversidad territorial, organizativa y comunitaria de la población indígena en la Ciudad de México. El desafío consiste en proteger la finalidad de las acciones afirmativas sin cerrar el acceso a quienes viven y sostienen su pertenencia indígena desde formas urbanas, móviles o no tradicionalmente reconocidas por el Estado. La legitimidad del modelo depende, precisamente, de su capacidad para evitar la simulación sin producir exclusiones indirectas.

8.4. Proposición analítica 3: intermediación partidista

La tercera proposición analítica plantea que la intermediación de los partidos políticos constituye un mecanismo estructural que condiciona la representación de los pueblos originarios y comunidades indígenas residentes. Aunque las acciones afirmativas han ampliado el acceso de personas indígenas a candidaturas y cargos públicos, dicho acceso continúa mediado por organizaciones partidistas que seleccionan perfiles, distribuyen recursos, definen posiciones competitivas y delimitan los márgenes de actuación legislativa.

La evidencia analizada permite sostener esta hipótesis. En la Ciudad de México, los partidos políticos siguen siendo el principal canal de acceso a la representación electoral. Por ello, aun cuando las acciones afirmativas establecen obligaciones de inclusión, la configuración concreta de las candidaturas indígenas depende en buena medida de decisiones internas de las dirigencias partidistas. Esta mediación puede favorecer perfiles compatibles con la disciplina interna del partido, antes que liderazgos con legitimidad comunitaria o agendas autónomas de representación indígena. El problema, por tanto, no radica únicamente en que los partidos intervengan en la postulación —lo cual forma parte del funcionamiento ordinario del sistema electoral—, sino en que dicha intervención puede reconfigurar el sentido de la representación. La pertenencia indígena se convierte en un requisito de acceso que debe ser procesado por la estructura partidista, pero no necesariamente en una agenda con capacidad de orientar las decisiones legislativas o de disputar prioridades dentro del Congreso.

a) Los partidos como filtros de acceso y selección de candidaturas

La implementación de acciones afirmativas obligatorias no ha modificado el papel central de los partidos políticos en la postulación de candidaturas. Como señalan Mainwaring y Scully (1995), los sistemas de partidos tienden a operar bajo lógicas de preservación organizativa, en las que la cohesión interna, la disciplina y la reproducción de liderazgos

ocupan un lugar prioritario. En este contexto, la selección de candidaturas indígenas no necesariamente surge de procesos comunitarios, asamblearios o de estructuras tradicionales de decisión. Con frecuencia, las dirigencias partidistas privilegian perfiles con trayectoria previa dentro de la organización, experiencia gubernamental o legislativa, capacidad de negociación interna o lealtad probada hacia la estructura partidista. Esto no significa que dichas personas carezcan de identidad indígena, sino que su acceso a la candidatura depende, en buena medida, de su compatibilidad con las reglas internas del partido.

Este patrón configura un sesgo de origen partidista. La persona representante indígena accede al cargo a través de la estructura partidista y no necesariamente mediante un proceso de deliberación comunitaria. En consecuencia, la relación de representación tiende a desplazarse desde la base comunitaria hacia la organización política que hace posible la candidatura. Esta mediación tiene efectos relevantes. Por un lado, permite que la acción afirmativa se traduzca en candidaturas efectivas dentro del sistema electoral vigente. Por otro, puede debilitar la capacidad de articular agendas indígenas autónomas, especialmente cuando estas entran en tensión con las prioridades del partido, con sus alianzas legislativas o con sus intereses territoriales y presupuestario.

b) Competitividad electoral y límites de la representatividad comunitaria

La intermediación partidista también se expresa en la asignación estratégica de candidaturas. Aun con la existencia de bloques de competitividad, los partidos conservan márgenes de decisión para ubicar candidaturas indígenas en distritos o posiciones que les permitan cumplir con la cuota sin alterar de manera sustantiva sus equilibrios internos de poder. En este sentido, la competitividad electoral puede entrar en tensión con la representatividad comunitaria. Un perfil puede resultar atractivo para el partido por su experiencia, disciplina interna o capacidad de competir electoralmente, pero no necesariamente por su vínculo sostenido con una comunidad indígena o por su trayectoria en

la defensa de agendas colectivas. De esta forma, el cumplimiento de la cuota puede resolverse desde una lógica de cálculo partidista antes que desde una lógica de representación comunitaria.

Esta dinámica puede instrumentalizar la identidad indígena como un recurso electoral. El análisis de los discursos institucionales permite examinar cómo determinadas identidades adquieren centralidad estratégica en ciertos contextos políticos (Krippendorff, 2018). En este caso, la pertenencia indígena puede adquirir centralidad durante el proceso de registro y campaña, pero perder peso una vez concluida la contienda electoral y reinsertarse en la disciplina ordinaria de bancada. Así, se consolida una forma de representación en la que la persona candidata aparece como indígena en la boleta y cumple con los estándares de representación descriptiva, pero su actuación posterior queda condicionada por la lógica partidista. Esto limita la posibilidad de que la identidad reconocida en el momento electoral se traduzca en agendas políticas sustantivas, especialmente cuando dichas agendas implican redistribución de recursos, consulta previa, protección territorial o autonomía comunitaria. En consecuencia, la representación indígena puede quedar atrapada entre dos exigencias: cumplir con los criterios institucionales de inclusión y, al mismo tiempo, responder a las prioridades estratégicas de la organización partidista que hizo posible la candidatura.

c) Etnicidad de partido e indigenismo de ventanilla

Un efecto central de esta intermediación es la configuración de lo que esta investigación denomina “etnicidad de partido”. Este concepto permite describir el proceso mediante el cual las organizaciones políticas no solo seleccionan representantes indígenas, sino que también delimitan el tipo de identidad indígena que resulta políticamente viable dentro de sus estructuras. Bajo esta lógica, los partidos tienden a promover perfiles que encarnan una identidad funcional a sus formas de organización. Se trata de una identidad suficientemente visible para cumplir con la acción afirmativa, pero no necesariamente

orientada a disputar las jerarquías de decisión o a colocar agendas estructurales en el centro del debate legislativo. Esta etnicidad institucionalizada puede expresarse en dos dimensiones. La primera es una reducción simbólica, en la que se privilegian expresiones culturales visibles —como lengua, vestimenta, ritualidad o reconocimiento identitario— sobre demandas estructurales vinculadas con autonomía, territorio, consulta o redistribución del poder. La segunda es una compatibilidad burocrática, mediante la cual se favorecen perfiles capaces de operar dentro de la lógica administrativa y parlamentaria, mientras se desplazan formas comunitarias de deliberación que resultan menos funcionales para la dinámica legislativa.

Esta lectura es consistente con Brubaker (2004), para quien la identidad étnica no constituye una esencia fija, sino una categoría políticamente activada. En el caso analizado, los partidos construyen o promueven una versión de la etnicidad que resulta políticamente aceptable, pero sustantivamente limitada. De esta manera, se asegura la incorporación institucional de personas indígenas sin alterar de forma significativa las jerarquías de poder. La institucionalización de esta etnicidad partidista puede derivar en lo que aquí se denomina “indigenismo de ventanilla”. Con esta expresión se alude a una forma de representación reducida progresivamente a funciones de intermediación administrativa: gestión de apoyos, canalización de demandas, acompañamiento en trámites o articulación con programas públicos, sin que ello necesariamente se traduzca en capacidad para disputar agendas estructurales. Este fenómeno dialoga con lo que Hale (2002) conceptualiza como el “indio permitido”: una figura incorporada al sistema político en la medida en que no desafía sus fundamentos ni altera las relaciones de poder existentes. En este sentido, la inclusión opera simultáneamente como mecanismo de apertura y de control institucional, pues permite la presencia indígena dentro de los espacios de representación, pero dentro de márgenes políticamente aceptables.

En consecuencia, la persona representante ya no expresa necesariamente toda la complejidad de las realidades indígenas urbanas, sino aquella versión de lo indígena validada,

administrada y procesada por el partido. Esto no elimina la relevancia de las acciones afirmativas, pero sí muestra uno de sus límites: la representación puede ser reconocida formalmente y, al mismo tiempo, quedar subordinada a los marcos de actuación definidos por el sistema partidista.

d) Resultado del análisis: intermediación partidista y representación condicionada

En conjunto, la evidencia analizada confirma que la intermediación partidista constituye un factor estructural que limita los alcances de la representación de pueblos originarios y comunidades indígenas residentes dentro del sistema político local. Los partidos no solo facilitan el acceso a las candidaturas; también condicionan los perfiles que llegan a competir, los distritos o posiciones que ocupan, las agendas que pueden impulsar y los márgenes de autonomía que conservan una vez en el cargo. Mientras el acceso a los cargos continúe dependiendo de organizaciones que priorizan la lealtad interna, la disciplina legislativa y la rentabilidad electoral sobre la legitimidad comunitaria, la inclusión tenderá a reproducir las lógicas de funcionamiento del propio sistema de partidos. Esto configura una forma de incorporación condicionada, en la que la presencia institucional no necesariamente se traduce en capacidad efectiva de actuación política. La intermediación partidista también ayuda a explicar por qué las acciones afirmativas pueden ampliar la representación descriptiva sin transformar de manera equivalente la distribución del poder: los partidos políticos cumplen con la obligación de incluir candidaturas indígenas, pero conservan un papel decisivo en la definición de los términos bajo los cuales ocurre esa inclusión.

Estos hallazgos respaldan la proposición analítica y refuerzan el argumento central del estudio: la apertura formal del sistema, cuando está mediada por estructuras partidistas tradicionales, no garantiza por sí misma una transformación sustantiva de las relaciones de poder. Para que las acciones afirmativas contribuyan a una representación efectiva, no basta con asegurar candidaturas; también es necesario revisar los procesos internos de selección,

fortalecer los vínculos comunitarios, transparentar la postulación de perfiles y generar condiciones para que las agendas indígenas puedan sostenerse con autonomía dentro de los espacios legislativos.

8.5. Proposición analítica 4: rendición de cuentas y vinculación comunitaria

La cuarta proposición analítica plantea que la ausencia de mecanismos institucionalizados de rendición de cuentas y vinculación comunitaria limita la capacidad de las personas electas mediante acciones afirmativas para articular de manera efectiva las agendas e intereses colectivos de los pueblos originarios y comunidades indígenas residentes. La evidencia analizada permite sostener esta hipótesis. Si bien el modelo de acciones afirmativas ha avanzado en la regulación del acceso a candidaturas y cargos de elección popular, no ha desarrollado con la misma fuerza mecanismos para acompañar el ejercicio del cargo. En otras palabras, el sistema establece requisitos para llegar a la representación, pero no define con claridad cómo debe mantenerse el vínculo entre las personas representantes y las comunidades durante el mandato.

Este vacío resulta especialmente relevante porque la representación indígena no puede entenderse únicamente como una relación individual entre persona legisladora y electorado. Al estar vinculada con derechos colectivos, formas propias de organización y agendas comunitarias, requiere mecanismos que permitan sostener la comunicación, la deliberación y la rendición de cuentas más allá del momento electoral.

a) Rendición de cuentas comunitaria: el vacío entre acceso y desempeño

La teoría democrática contemporánea distingue entre rendición de cuentas vertical, asociada principalmente al voto, y rendición de cuentas social, entendida como el control continuo que pueden ejercer la ciudadanía, los colectivos y las comunidades sobre quienes ocupan cargos públicos (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). En el caso de grupos históricamente discriminados y en situación de desigualdad estructural, la rendición de cuentas electoral resulta insuficiente, porque las demandas específicas de estos grupos suelen diluirse dentro de plataformas partidistas más amplias. En la Ciudad de México, el diseño de las acciones afirmativas se ha concentrado principalmente en la dimensión de acceso: registro de candidaturas, acreditación de pertenencia y cumplimiento de cuotas. Sin embargo, la dimensión de desempeño permanece mucho menos desarrollada. No existen instrumentos obligatorios que exijan a las personas legisladoras indígenas informar periódicamente a sus comunidades, justificar el sentido de su voto, consultar iniciativas prioritarias o someter sus agendas a procesos de deliberación colectiva.

Esta omisión produce una representación cuya responsabilidad política queda orientada principalmente hacia el partido. Las personas representantes pueden conservar amplia autonomía frente a las comunidades que buscan representar, pero enfrentan fuertes restricciones frente a sus bancadas. En consecuencia, la relación de mandato se desplaza desde la base comunitaria hacia la estructura partidista. Esta asimetría genera una paradoja importante: mientras el acceso a la representación está altamente regulado mediante criterios de autoadscripción calificada, el ejercicio del cargo carece de controles equivalentes. Una persona puede cumplir plenamente con los requisitos de pertenencia al momento del registro, pero debilitar su vínculo con las estructuras comunitarias durante el mandato sin enfrentar consecuencias institucionales. Así, la inclusión queda diseñada como un proceso vertical centrado en el acceso, sin incorporar mecanismos horizontales de control social.

b) Trayectorias políticas y debilitamiento del vínculo orgánico

La evidencia empírica también muestra una brecha entre las trayectorias individuales de algunas personas electas y los procesos organizativos de las comunidades indígenas. Como señala Urbinati (2006), la representación efectiva requiere una conexión sustantiva — ideológica, experiencial o política— entre representantes y personas representadas. Sin esa conexión, la representación corre el riesgo de convertirse en una relación formal, pero débilmente vinculada con las demandas colectivas. En el modelo vigente, los partidos políticos tienden a privilegiar perfiles con capital político-burocrático, es decir, personas con experiencia institucional, legislativa o partidista. Este tipo de trayectoria puede ser valiosa para operar dentro del Congreso, pero no necesariamente equivale a capital comunitario, entendido como liderazgo en asambleas, sistemas de cargos, procesos organizativos o defensa sostenida de agendas indígenas.

Este desplazamiento puede generar una ruptura del vínculo orgánico. Aunque la persona legisladora acredite su pertenencia indígena, su principal comunidad de referencia puede terminar siendo el partido que hizo posible su candidatura y no necesariamente la comunidad que busca representar. En ausencia de procesos comunitarios de selección y seguimiento, la legitimidad de la representación se traslada desde la base social hacia la estructura partidista. El problema no es que las personas representantes cuenten con trayectoria institucional o partidista. De hecho, esa experiencia puede facilitar la negociación legislativa. El problema aparece cuando dicha trayectoria sustituye, en lugar de complementar, los vínculos comunitarios. En esos casos, la representación indígena corre el riesgo de sostenerse más en la habilitación partidista que en la deliberación colectiva.

c) El punto ciego institucional: participación ciudadana sin seguimiento legislativo

La desconexión entre representación y comunidades se observa con claridad al analizar la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México. Este ordenamiento regula diversas formas de organización comunitaria, como las Comisiones de Participación

Comunitaria, y reconoce espacios de participación vinculados con la vida comunitaria y territorial. Sin embargo, no establece mecanismos específicos para vincular a las personas representantes electas mediante acciones afirmativas indígenas con los órganos comunitarios o espacios colectivos de deliberación (Congreso de la Ciudad de México, 2019b). Esta omisión configura un punto ciego institucional. Por un lado, el sistema electoral reconoce a los pueblos originarios y comunidades indígenas residentes como sujetos que requieren medidas específicas de inclusión. Por otro, el sistema participativo no genera dispositivos claros para dar seguimiento a la labor legislativa de quienes acceden al cargo mediante esas medidas. La consecuencia es una desarticulación entre el diseño electoral y el diseño participativo. Las personas legisladoras indígenas pueden desarrollar su actividad parlamentaria sin incentivos normativos para coordinarse con asambleas comunitarias, autoridades tradicionales, redes organizativas o espacios de participación reconocidos por la propia institucionalidad local. Al mismo tiempo, las demandas comunitarias pueden quedar fragmentadas en gestiones individuales o partidistas, en lugar de articularse mediante procesos colectivos de deliberación.

Como sostiene Cunill Grau (2004), la participación es efectiva cuando existen formas institucionales de responsabilización social. En este caso, la Ciudad de México ha desarrollado mecanismos de participación comunitaria, pero no ha construido puentes suficientes entre esos mecanismos y la representación legislativa derivada de acciones afirmativas. Esto limita la posibilidad de que las agendas indígenas se construyan, monitoreen y evalúen de manera colectiva durante el ejercicio del cargo. Desde esta perspectiva, la ausencia de dispositivos como informes comunitarios periódicos, consultas sobre agendas legislativas prioritarias, mecanismos de seguimiento territorial o espacios de evaluación colectiva convierte la representación en un ejercicio altamente discrecional. La persona representante puede mantener presencia institucional, pero sin estar obligada a sostener una relación política continua con las comunidades.

d) Resultado del análisis: representación visible, pero débilmente vinculada

En conjunto, la evidencia respalda que la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas y vinculación comunitaria constituye un límite estructural para la representación política indígena. El modelo cumple con estándares de acceso, pero no garantiza la existencia de una relación efectiva de mandato entre representantes y comunidades. Esta situación genera una legitimidad en tensión. La persona legisladora ocupa formalmente un espacio institucional obtenido mediante una medida afirmativa, pero no existen dispositivos suficientes que aseguren responsabilidad política frente a las comunidades que busca representar. Bajo estas condiciones, la representación puede volverse visible en términos descriptivos, pero débil en términos de articulación colectiva e incidencia sustantiva. La ausencia de vinculación no constituye una omisión menor. Al no incorporar a autoridades tradicionales, asambleas, redes comunitarias u órganos participativos en el seguimiento de la labor legislativa, el sistema refuerza un esquema de ciudadanía individualizada que entra en tensión con la naturaleza colectiva de los derechos indígenas.

Siguiendo a O'Donnell (1994), esta configuración puede aproximarse a una lógica de democracia delegativa, en la que el mandato electoral se interpreta como una autorización amplia para actuar con pocos controles sustantivos. En el caso de la representación indígena, esta lógica amplifica el desfase representativo: la cuota habilita el acceso, pero no garantiza articulación colectiva ni rendición de cuentas comunitaria. Estos resultados refuerzan uno de los argumentos centrales de la investigación: la apertura institucional, sin instrumentos de control social y vinculación comunitaria, puede producir formas de inclusión políticamente visibles, pero limitadas en términos de representación efectiva. Para que las acciones afirmativas fortalezcan realmente la representación indígena, no basta con regular quién accede al cargo; también es necesario construir mecanismos que permitan sostener el vínculo entre representantes y comunidades durante el ejercicio del mandato.

8.6. Cierre de sección: el desfase institucional de la representación indígena

En conjunto, el análisis desarrollado permite sostener que el desfase entre inclusión normativa y representación efectiva no responde a una falla aislada del diseño institucional. Más bien, es resultado de la interacción de diversos procesos que operan de manera simultánea en distintos niveles del sistema político: las reglas electorales, los mecanismos de acreditación de pertenencia, las decisiones partidistas, la distribución del poder legislativo y la ausencia de vínculos institucionalizados con las comunidades. El fortalecimiento normativo de las acciones afirmativas ha ampliado el acceso de personas pertenecientes a pueblos originarios y comunidades indígenas residentes a los espacios de representación. Este avance se observa, especialmente, en la transición hacia esquemas obligatorios, en el fortalecimiento de la autoadscripción calificada y en la incorporación de mecanismos orientados a reducir prácticas de simulación. Sin embargo, estos cambios siguen condicionados por dinámicas partidistas de control, configuraciones jerárquicas del poder legislativo y procesos de judicialización que, aunque corrigen déficits procedimentales, no transforman de manera equivalente las prácticas políticas predominantes.

La evidencia analizada muestra que la inclusión política en la Ciudad de México se ha consolidado principalmente en el plano del acceso institucional, mientras enfrenta restricciones persistentes en términos de influencia decisional. A partir del análisis empírico y teórico realizado, es posible identificar cuatro nodos críticos que operan como mecanismos de contención del poder político. El primero es el cumplimiento formal o estratégico: la norma se observa en su dimensión procedimental —registro, postulación y acreditación de candidaturas—, pero sus efectos son más limitados en la dimensión sustantiva, particularmente en la definición de agendas legislativas, prioridades presupuestarias y mecanismos de rendición de cuentas. El segundo es la captura partidista de la identidad: la pertenencia indígena puede reconfigurarse como una forma de etnicidad procesada por los partidos políticos, funcional a sus estructuras internas y progresivamente desvinculada de procesos comunitarios de representación. En este escenario, la identidad opera como requisito de acceso, pero no necesariamente como base para una agenda autónoma.

El tercer nodo es la fragmentación del poder parlamentario. La distribución institucional de funciones —particularmente mediante las comisiones legislativas y los órganos de coordinación política— puede limitar el margen de actuación de las personas representantes indígenas y dificultar la consolidación de estrategias colectivas de incidencia. Así, la presencia en el Congreso no siempre se traduce en participación efectiva en los espacios donde se definen prioridades y recursos. El cuarto nodo es la desconexión normativa: la ausencia de instrumentos obligatorios de vinculación con asambleas, autoridades tradicionales, redes comunitarias u órganos de participación ciudadana produce una representación con reconocimiento legal, pero con escasos mecanismos de rendición de cuentas social. Esto debilita la relación entre las personas representantes y las comunidades que buscan representar.

Estos elementos permiten comprender el desfase institucional identificado en esta investigación: un patrón en el que el diseño normativo orientado a la inclusión genera apertura en el acceso político, pero es absorbido parcialmente por estructuras partidistas e institucionales que limitan su capacidad transformadora. Bajo esta lógica, la inclusión no desaparece, pero se estabiliza en un nivel que amplía la presencia institucional sin alterar de manera significativa las jerarquías decisionales del sistema político. En consecuencia, el caso de la Ciudad de México confirma la existencia de una brecha persistente entre apertura institucional y ejercicio efectivo del poder político. Los hallazgos sugieren que las acciones afirmativas, bajo su diseño actual, han contribuido a legitimar democráticamente la diversidad y a ampliar la presencia indígena en los órganos de representación, pero todavía enfrentan limitaciones para modificar los espacios donde se define la agenda pública, se distribuyen recursos y se toman decisiones estratégicas.

Este escenario plantea la necesidad de trascender una lógica centrada exclusivamente en el acceso para avanzar hacia un modelo de representación con anclaje comunitario y capacidad efectiva de actuación política. La evidencia presentada indica que, mientras no se

transformen los procesos internos de selección partidista, no se amplíe la presencia indígena en espacios estratégicos de decisión y no se institucionalicen mecanismos permanentes de rendición de cuentas hacia las comunidades, la inclusión tenderá a reproducir las dinámicas predominantes del sistema de partidos. Desde esta perspectiva, la representación política indígena en la Ciudad de México puede entenderse como un proceso de incorporación institucional en curso. Sus alcances dependerán de su capacidad para traducirse en influencia efectiva dentro de la toma de decisiones y en una modificación más profunda de las relaciones de poder que condicionan la representación. De no avanzar en esa dirección, la inclusión continuará operando principalmente como una forma de reconocimiento formal, manteniendo el desfase entre apertura institucional y representación efectiva que este estudio ha buscado explicar.

9. Conclusiones y agenda de investigación

9.1. Principales hallazgos: hacia una arquitectura de la representación truncada

Los resultados del estudio de caso muestran que, en la Ciudad de México, las acciones afirmativas han operado como un mecanismo relevante de apertura institucional. Su implementación ha ampliado el acceso de personas pertenecientes a pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes a candidaturas y cargos de elección popular, particularmente en el Congreso local. Sin embargo, en el contexto analizado, este avance no se ha traducido de manera equivalente en acceso a los espacios donde se definen agendas, se distribuyen recursos y se adoptan decisiones estratégicas.

Las cifras permiten dimensionar el alcance de las medidas, siempre que no se confundan grupos ni unidades de registro. Para los seis grupos de atención prioritaria, el tercer avance contabilizó de manera preliminar 736 candidaturas a diputaciones y 819 a concejalías en los procesos de 2017-2018, 2020-2021 y 2023-2024. También registró 51

diputaciones y 83 concejalías electas mediante acciones afirmativas; no son datos exclusivos de población indígena y corresponden al corte del 31 de julio de 2025 (El Colegio de México, 2025a, p. 3). Para el grupo indígena, el cuadernillo del IECM reportó en 2023-2024 dieciocho fórmulas: seis para diputaciones y doce para concejalías. Resultaron ganadoras tres y nueve, respectivamente (IECM, 2024, pp. 50-54). El aumento es visible, aunque estas cifras solo describen el acceso; no miden por sí mismas la incidencia posterior.

Bajo esta lógica, el desfase identificado no puede entenderse como una falla aislada o meramente operativa del diseño institucional. Más bien, se trata de un rasgo estructural del modelo de inclusión vigente, producido por la interacción entre reglas electorales, mecanismos de acreditación de pertenencia, intermediación partidista, distribución del poder legislativo y ausencia de mecanismos sólidos de rendición de cuentas comunitaria. A partir del análisis realizado, es posible identificar tres nodos críticos que configuran lo que esta investigación denomina una “arquitectura de la representación truncada”. El primero es la burocratización de la identidad. Los mecanismos de autoadscripción calificada buscan proteger la integridad de las acciones afirmativas y evitar prácticas de simulación. Sin embargo, también pueden operar como dispositivos de verificación que privilegian formas de pertenencia territorialmente ancladas, en detrimento de identidades indígenas urbanas más dinámicas, móviles o reconfiguradas. Este proceso transforma la identidad en un objeto de validación institucional y genera tensiones entre reconocimiento cultural, experiencia comunitaria y legibilidad administrativa.

El segundo nodo es la intermediación partidista de las cuotas. Los partidos políticos siguen siendo actores centrales en la selección de candidaturas, en la definición de trayectorias políticas y en la conducción de la agenda legislativa. Bajo esta dinámica, la pertenencia indígena puede ser incorporada como un recurso estratégico dentro de la competencia electoral, pero quedar subordinada a criterios de disciplina interna, rentabilidad política y control partidista. Esto da lugar a lo que el estudio conceptualiza como “etnicidad de partido”, es decir, una forma de reconocimiento indígena procesada y delimitada por las

estructuras partidistas. El tercer nodo es la distribución desigual del poder legislativo. Aunque las personas representantes indígenas acceden al Congreso, su capacidad de incidencia depende de su ubicación en comisiones, órganos de coordinación política y espacios donde se definen prioridades presupuestarias y legislativas. La eventual concentración de estas representaciones en ámbitos de menor incidencia presupuestal o política reproduce una inclusión periférica, en la que la presencia institucional no siempre se traduce en influencia efectiva.

A estos nodos se suma una segmentación de la acción legislativa. Mientras las agendas vinculadas con el reconocimiento simbólico suelen encontrar mayores condiciones de viabilidad, las iniciativas orientadas a la redistribución, la autonomía, la consulta previa, los derechos territoriales o el presupuesto enfrentan mayores obstáculos institucionales. Este patrón muestra que la inclusión política indígena puede avanzar en visibilidad y reconocimiento, pero encontrar límites cuando busca transformar relaciones de poder. En conjunto, estos hallazgos permiten sostener que el modelo vigente ha ampliado la presencia indígena en los espacios de representación, pero todavía no ha generado condiciones suficientes para que esa presencia se traduzca en una voz política con capacidad sostenida de incidencia. La representación indígena se encuentra, así, en un proceso de incorporación institucional que ha abierto puertas importantes, pero que mantiene restricciones significativas en el ejercicio efectivo del poder político.

9.2. Implicaciones teóricas y políticas: los límites de la inclusión cuantitativa

Los hallazgos de esta investigación aportan elementos relevantes al debate sobre ciudadanía multicultural, acciones afirmativas y representación política en América Latina. En particular, permiten cuestionar una visión reducida de la inclusión política centrada exclusivamente en la expansión numérica de candidaturas o cargos, bajo la premisa de que el acceso cuantitativo a los espacios de representación es suficiente para corregir

desigualdades históricas. La evidencia analizada sugiere que la inclusión normativa puede coexistir con la reproducción de estructuras de poder excluyentes. En ciertos contextos, las acciones afirmativas amplían la presencia de grupos históricamente discriminados, pero también pueden estabilizar formas de inclusión que no modifican de manera profunda las jerarquías existentes. Esto no significa desconocer su importancia. Por el contrario, confirma que las acciones afirmativas son necesarias, pero requieren condiciones adicionales para producir representación efectiva.

En este marco, la investigación propone el concepto de representación desconectada como categoría analítica. Este fenómeno describe situaciones en las que una persona representante cuenta con legitimidad formal derivada del proceso electoral y del cumplimiento de requisitos institucionales, pero carece de mecanismos sólidos de vinculación, deliberación y rendición de cuentas frente a las comunidades que busca representar. Como resultado, la acción legislativa puede responder prioritariamente a la disciplina partidista antes que a procesos colectivos de construcción de agenda.

De manera paralela, los resultados refuerzan la necesidad de distinguir entre democracia procedimental y democracia sustantiva. El modelo de la Ciudad de México presenta avances importantes en el plano procedimental: las cuotas se observan, los criterios de acreditación se fortalecen y las reglas de inclusión son cada vez más exigibles. Sin embargo, los resultados sustantivos permanecen más limitados, ya que la representación no se traduce de manera sistemática en transformación de las relaciones de poder ni en mejoras materiales para los pueblos originarios y comunidades indígenas residentes. Bajo esta lógica, el estudio contribuye al debate sobre calidad democrática al mostrar que la representación efectiva requiere algo más que acceso a cargos. También exige condiciones institucionales que permitan articular agendas colectivas, incidir en la toma de decisiones, participar en espacios estratégicos y rendir cuentas a las comunidades.

En el ámbito institucional, el caso de la Ciudad de México permite comprender mejor los límites del constitucionalismo multicultural en contextos urbanos. Un elemento particularmente ilustrativo es la tensión entre el robusto marco normativo de derechos indígenas y su traducción limitada en el funcionamiento cotidiano del órgano legislativo. La Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes posiciona a la capital como un referente avanzado en términos de reconocimiento jurídico; sin embargo, ese reconocimiento no siempre se acompaña de mecanismos operativos suficientes dentro del Congreso local. Esta brecha puede entenderse como una “omisión operativa”: existe reconocimiento formal de derechos, pero faltan procedimientos, recursos y espacios institucionales para hacerlos plenamente exigibles en la práctica legislativa. Esta omisión se expresa en tres dimensiones principales.

En primer lugar, existe un vacío reglamentario. Aunque la Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes reconoce derechos colectivos como la consulta previa, libre e informada, el Reglamento Interior del Congreso no establece con suficiente claridad procedimientos, tiempos ni recursos para su implementación sistemática. Como resultado, el derecho a la consulta puede permanecer como mandato normativo de difícil operativización, subordinado a las dinámicas políticas del proceso legislativo. En segundo lugar, se identifica una ausencia de mecanismos de articulación colectiva en el ámbito parlamentario. Si bien la ley reconoce a los pueblos y comunidades como sujetos colectivos de derecho, el diseño institucional del Congreso fragmenta a las personas representantes en sus respectivas fracciones partidistas. La inexistencia de figuras como bloques transversales, mesas permanentes de coordinación o mecanismos formales de consulta legislativa limita la construcción de posiciones colectivas en temas estratégicos, particularmente aquellos vinculados con presupuesto, territorio, desarrollo urbano o política económica. En tercer lugar, la evidencia revisada permite advertir una tendencia a reconfigurar derechos en prácticas de intermediación. Cuando la capacidad de incidencia legislativa es limitada, la acción política puede desplazarse hacia esquemas de gestión de programas, servicios o trámites. En este contexto, los derechos reconocidos corren el riesgo de traducirse en formas de intermediación administrativa,

reforzando dinámicas clientelares y debilitando el potencial transformador de la representación.

Aunque el análisis se concentra en la Ciudad de México, las tensiones identificadas entre inclusión normativa, intermediación partidista y representación efectiva ofrecen elementos relevantes para el debate nacional sobre acciones afirmativas indígenas y calidad de la representación democrática. El caso capitalino permite observar dinámicas institucionales que, con distintas intensidades, pueden manifestarse en otras entidades federativas y en el ámbito federal, especialmente cuando la ampliación de candidaturas y cargos no se acompaña de incidencia efectiva en la toma de decisiones públicas. A diferencia de entidades con fuerte presencia de sistemas normativos internos, como Oaxaca, donde la representación indígena se articula principalmente desde estructuras comunitarias con arraigo territorial, la Ciudad de México muestra las tensiones propias de la representación indígena en contextos urbanos altamente partidizados. Esta particularidad convierte al caso capitalino en un espacio especialmente útil para comprender los límites contemporáneos de las acciones afirmativas en entornos metropolitanos.

En términos analíticos, la investigación propone comprender las acciones afirmativas no solo como mecanismos de acceso electoral, sino como dispositivos institucionales atravesados por tensiones entre reconocimiento, intermediación partidista y redistribución del poder político. En esa línea, conceptos como representación desconectada y arquitectura de la representación truncada buscan aportar herramientas interpretativas para analizar los límites de la inclusión política en contextos democráticos multiculturales.

9.3. Propuestas y recomendaciones: hacia una reforma de segunda generación

A partir del análisis desarrollado, es posible identificar diversas líneas de acción orientadas a fortalecer los alcances sustantivos de las acciones afirmativas y reducir las restricciones estructurales que limitan la representación política indígena en contextos urbanos. Estas recomendaciones parten de una premisa central: si bien las acciones afirmativas han sido indispensables para ampliar el acceso formal de pueblos originarios y comunidades indígenas residentes a candidaturas y cargos de elección popular, su consolidación requiere avanzar hacia una reforma de segunda generación. Esta reforma no tendría que abandonar el modelo de cuotas ni debilitar los mecanismos de verificación, sino complementarlos con medidas orientadas a garantizar incidencia efectiva, paridad, autonomía política, rendición de cuentas comunitaria, acceso a espacios estratégicos de decisión y ejercicio libre de violencia. En otras palabras, el desafío ya no consiste únicamente en abrir la puerta de la representación, sino en asegurar que quienes acceden a ella cuenten con condiciones reales para actuar, decidir y responder ante las comunidades que buscan representar.

Tabla 10. Propuestas de reforma para fortalecer la representación política indígena en la Ciudad de México

Tipo de reforma	Propuesta	Objetivo
Electoral	Flexibilizar criterios de autoadscripción calificada en contextos urbanos	Reconocer formas diversas de pertenencia indígena
Electoral	Incorporar mecanismos híbridos de acreditación mediante redes comunitarias, colectivos urbanos y asociaciones de personas migrantes indígenas	Reducir barreras de acceso para comunidades indígenas residentes
Electoral	Desarrollar lineamientos diferenciados para pueblos originarios y comunidades indígenas residentes	Reconocer condiciones organizativas distintas
Electoral / Interseccional	Incorporar criterios específicos para garantizar la participación efectiva de mujeres indígenas, evitando que la validación dependa exclusivamente de autoridades tradicionalmente masculinizadas	Reducir barreras acumulativas de género y etnicidad, reconociendo liderazgos femeninos en espacios comunitarios,

Tipo de reforma	Propuesta	Objetivo
		redes de cuidado y activismo territorial
Electoral / Paridad	Garantizar que las acciones afirmativas indígenas se implementen en armonía con el principio de paridad	Evitar que las postulaciones indígenas recaigan mayoritariamente en hombres o que las mujeres sean ubicadas en posiciones de baja competitividad
Partidista	Transparentar procesos internos de selección de candidaturas	Disminuir discrecionalidad partidista
Partidista / Liderazgo	Fortalecer liderazgos políticos de mujeres indígenas mediante capacitación, financiamiento y acompañamiento	Construir candidaturas con autonomía política y legitimidad comunitaria
Partidista / Género	Involucrar a dirigencias partidistas y representantes hombres en procesos de sensibilización sobre igualdad sustantiva	Evitar que la agenda de género recaiga exclusivamente en las mujeres
Parlamentaria	Garantizar participación indígena en comisiones estratégicas	Fortalecer incidencia en toma de decisiones
Parlamentaria	Establecer obligatoriedad de dictaminación para iniciativas indígenas prioritarias	Evitar congelamiento legislativo
Parlamentaria / Agenda sustantiva	Incentivar agendas legislativas vinculadas con derechos territoriales, consulta, cuidados, violencia, presupuesto y autonomía	Combatir el sesgo de compatibilidad y fortalecer la representación sustantiva
Participación ciudadana	Institucionalizar informes comunitarios y consultas periódicas	Fortalecer rendición de cuentas social
Participación ciudadana / Acompañamiento	Crear esquemas de seguimiento institucional para personas electas por acción afirmativa, especialmente mujeres indígenas	Prevenir obstrucción, invisibilización o subordinación de sus agendas
Presupuestaria	Vincular reconocimiento normativo con asignaciones presupuestarias específicas	Incrementar eficacia material de los derechos reconocidos

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis desarrollado en la presente investigación.

En primer lugar, resulta necesario revisar los mecanismos de verificación identitaria. La autoadscripción calificada ha sido relevante para reducir prácticas de simulación y proteger la finalidad de las acciones afirmativas; sin embargo, su implementación debe

reconocer la diversidad de trayectorias indígenas en contextos metropolitanos. Esto implica transitar de un modelo centrado predominantemente en la territorialidad hacia esquemas que incorporen formas de pertenencia vinculadas con redes comunitarias, vínculos lingüísticos, prácticas culturales, activismo, participación colectiva y formas organizativas urbanas. Esta revisión es especialmente importante para las comunidades indígenas residentes, cuyas formas de pertenencia no siempre se expresan mediante autoridades territorializadas o estructuras tradicionales reconocidas formalmente. Por ello, se recomienda incorporar mecanismos híbridos de acreditación que combinen constancias tradicionales con medios alternativos de validación, como documentos emitidos por redes comunitarias, colectivos urbanos, asociaciones de personas migrantes indígenas, trayectorias de defensa de derechos, participación cultural, trabajo territorial o testimonios comunitarios. La flexibilización de la autoadscripción calificada debe realizarse, además, con sensibilidad de género. Las estructuras tradicionales de validación comunitaria pueden reproducir desigualdades internas, particularmente cuando las autoridades reconocidas se encuentran masculinizadas o cuando la participación de las mujeres indígenas ocurre en espacios comunitarios menos visibles. La finalidad no debe ser debilitar la exigencia de vínculo efectivo, sino evitar que la acreditación se convierta en una barrera administrativa que excluya formas legítimas de pertenencia indígena urbana y liderazgos de mujeres contruidos desde el cuidado, la organización comunitaria o el activismo territorial.

En segundo lugar, se requiere fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas comunitaria. La representación sustantiva exige que las personas electas mediante acciones afirmativas no solo ocupen un cargo, sino que mantengan vínculos permanentes con las demandas, diagnósticos y prioridades de los pueblos originarios y comunidades indígenas residentes. Esto podría traducirse en informes comunitarios periódicos, ejercicios de seguimiento legislativo, espacios de deliberación, mecanismos de consulta y evaluaciones públicas de agenda.

En tercer lugar, resulta necesario revisar los procesos internos de selección de candidaturas en los partidos políticos. La incorporación de procedimientos más transparentes y participativos permitiría reducir márgenes de discrecionalidad, limitar prácticas de intermediación partidista, ampliar la legitimidad comunitaria de las candidaturas y evitar que las acciones afirmativas sean utilizadas únicamente como mecanismos de cumplimiento formal. En este punto, resulta fundamental garantizar que las cuotas indígenas se implementen en armonía con el principio de paridad, de modo que las postulaciones no recaigan mayoritariamente en hombres ni ubiquen a las mujeres indígenas en posiciones de baja competitividad electoral. De manera complementaria, los partidos políticos deben fortalecer liderazgos de mujeres indígenas con autonomía política y comunitaria. Para ello, se recomienda destinar de manera efectiva los recursos públicos orientados al fortalecimiento del liderazgo político de las mujeres a procesos de formación, capacitación, acompañamiento y financiamiento de liderazgos indígenas genuinos. Estas acciones deben considerar obstáculos como los “techos de cristal” —estereotipos, discriminación y exclusión de espacios de decisión— y los “suelos pegajosos”, relacionados con la sobrecarga de trabajo doméstico y de cuidados.

Asimismo, resulta indispensable fortalecer la incidencia institucional de la representación indígena dentro del Congreso. Para ello, se recomienda promover el acceso de personas representantes indígenas a comisiones estratégicas, particularmente aquellas relacionadas con presupuesto, desarrollo urbano, política económica, derechos humanos, igualdad de género y participación ciudadana. Esto permitiría reducir la segmentación temática que actualmente limita la transversalización de las agendas indígenas. También resulta necesario combatir el sesgo de compatibilidad que tiende a canalizar la productividad legislativa hacia agendas transversales o de bajo conflicto político. Para ello, se podrían establecer mecanismos que incentiven la presentación, dictaminación y seguimiento de iniciativas prioritarias para pueblos originarios y comunidades indígenas residentes, especialmente aquellas vinculadas con derechos territoriales, consulta previa, autonomía, presupuesto, servicios públicos, cuidados, acceso a la justicia y prevención de violencia.

Finalmente, debe garantizarse que el ejercicio del cargo se desarrolle libre de violencia política, discriminación y obstrucción institucional. En el caso de las mujeres indígenas, la violencia política puede expresarse mediante la deslegitimación de su identidad, el cuestionamiento de su capacidad, la invisibilización de sus agendas, la subordinación a decisiones partidistas o la exclusión de espacios estratégicos. Por ello, se recomienda fortalecer los protocolos de prevención, atención, sanción y reparación de la violencia política contra las mujeres en razón de género, incorporando una perspectiva intercultural e interseccional. Esta tarea debe involucrar no solo a las mujeres electas, sino también a dirigencias partidistas, coordinaciones parlamentarias y representantes hombres, a fin de que la igualdad sustantiva sea asumida como un compromiso colectivo.

Para hacer operativas estas líneas de acción, las propuestas pueden agruparse en dos dimensiones fundamentales del diseño institucional: por un lado, reformas político-electorales orientadas a mejorar los procesos de acreditación, postulación y selección de candidaturas; y, por otro, reformas parlamentarias y de representación sustantiva dirigidas a fortalecer la incidencia legislativa, la rendición de cuentas comunitaria, la paridad, la prevención de la violencia política y la eficacia material de los derechos reconocidos.

9.3.1. Reformas institucionales y electorales

Las reformas institucionales y electorales deberían orientarse a mejorar las condiciones de acceso, sin perder de vista la diversidad de formas de pertenencia indígena en la Ciudad de México. Uno de los principales retos consiste en flexibilizar los mecanismos de autoadscripción calificada en entornos caracterizados por movilidad territorial, fragmentación comunitaria y formas organizativas distintas a las estructuras tradicionales de los pueblos originarios. Si bien los criterios actuales han contribuido a reducir prácticas de simulación, la evidencia analizada muestra que también generan barreras diferenciadas para personas indígenas cuya pertenencia se articula mediante redes familiares, colectivos

urbanos, asociaciones civiles o procesos migratorios prolongados. En este sentido, resulta necesario avanzar hacia esquemas de acreditación más flexibles y contextuales, que no dependan exclusivamente de formas territorializadas de reconocimiento comunitario. Asimismo, sería pertinente desarrollar lineamientos diferenciados para pueblos originarios y comunidades indígenas residentes. Mientras los primeros suelen contar con estructuras territoriales históricas y mecanismos consolidados de representación comunitaria, las comunidades residentes operan con mayor frecuencia mediante formas de organización más flexibles, dispersas y urbanas, que el modelo vigente no siempre reconoce plenamente.

Desde una perspectiva interseccional, estas reformas también deberían incorporar criterios específicos para atender las barreras diferenciadas que enfrentan las mujeres indígenas en los procesos de acreditación y postulación. La flexibilización de la autoadscripción calificada debe acompañarse de medidas orientadas a fortalecer condiciones sustantivas de igualdad en el acceso a candidaturas, particularmente cuando las formas tradicionales de validación comunitaria puedan reproducir desigualdades de género.

Finalmente, resulta necesario fortalecer los mecanismos de supervisión electoral sobre la distribución efectiva de candidaturas y cargos estratégicos. La autoridad electoral podría incorporar criterios de evaluación cualitativa relacionados con competitividad real, acceso a recursos de campaña, participación efectiva en espacios de decisión partidista y cumplimiento del principio de paridad dentro de las acciones afirmativas indígenas. Con ello, se ampliaría el alcance sustantivo de las medidas de inclusión.

9.3.2. Reformas parlamentarias y de representación

Además de las reformas electorales, el análisis evidencia la necesidad de transformar las condiciones institucionales bajo las cuales se ejerce la representación política indígena

dentro del Congreso de la Ciudad de México. El objetivo no debe limitarse a que más personas indígenas accedan al cargo, sino a que cuenten con posibilidades reales de incidir en las decisiones legislativas. Uno de los problemas identificados es el riesgo de segmentación temática de la representación. La eventual concentración de personas legisladoras indígenas en comisiones vinculadas principalmente con cultura, derechos humanos o asuntos indígenas, frente a una presencia más limitada en espacios estratégicos como presupuesto, desarrollo urbano o hacienda, podría reducir la capacidad de incidir en decisiones de alto impacto. Frente a ello, resulta pertinente incorporar criterios que garanticen una distribución más equilibrada de posiciones legislativas.

Asimismo, sería necesario establecer mecanismos parlamentarios que reduzcan el congelamiento de iniciativas vinculadas con derechos territoriales, consulta previa o redistribución presupuestaria. Una vía posible consiste en incorporar obligaciones reglamentarias de dictaminación para iniciativas relacionadas con derechos de pueblos originarios y comunidades indígenas residentes, evitando que permanezcan indefinidamente sin discusión legislativa. El fortalecimiento de la representación efectiva también requiere institucionalizar mecanismos permanentes de vinculación entre las personas legisladoras y las comunidades. En este sentido, podrían incorporarse informes comunitarios periódicos, ejercicios obligatorios de consulta, espacios formales de deliberación y mecanismos de seguimiento con pueblos originarios y comunidades indígenas residentes, articulando de manera más consistente la representación legislativa con las estructuras de participación reconocidas en la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México (Congreso de la Ciudad de México, 2019b).

De igual manera, resulta pertinente desarrollar instrumentos de seguimiento legislativo específicos para evaluar el desempeño de las personas representantes electas mediante acciones afirmativas. Estos mecanismos podrían considerar variables como iniciativas presentadas, temas impulsados, participación en comisiones estratégicas, nivel de avance de las propuestas y grado de articulación con agendas comunitarias. Con ello se

fortalecería la rendición de cuentas social y política. Desde una perspectiva presupuestaria, el análisis también evidencia la necesidad de vincular el reconocimiento normativo con asignaciones específicas de recursos. La existencia de derechos reconocidos sin suficiencia presupuestaria limita su alcance material y reduce la capacidad transformadora de la representación política. Por ello, las reformas parlamentarias deben considerar mecanismos de seguimiento presupuestal que permitan evaluar si los derechos reconocidos se traducen en políticas, programas y recursos efectivos.

En conjunto, estas propuestas buscan superar una lógica centrada exclusivamente en el acceso electoral para avanzar hacia un modelo de representación con mayores niveles de autonomía, articulación comunitaria e incidencia institucional. La democratización de la representación indígena no depende únicamente de ampliar la presencia en los órganos legislativos, sino de transformar las condiciones bajo las cuales esa presencia puede convertirse en poder político efectivo.

9.4. Agenda de investigación futura

Este estudio deja varias preguntas abiertas. La primera es si los mecanismos observados en la Ciudad de México se presentan también en otras entidades federativas y en el ámbito federal. Para responderla será necesario comparar contextos urbanos con lugares donde operan sistemas normativos internos, formas territoriales de representación y otros criterios para acreditar la pertenencia indígena. Una segunda línea de trabajo requiere acercarse a la práctica cotidiana del Congreso. Los estudios etnográficos y las entrevistas pueden mostrar presiones, acuerdos informales, incentivos y restricciones que no quedan registrados en los documentos oficiales, pero que influyen en la actuación de las personas legisladoras indígenas.

También es necesario estudiar con mayor detalle la intersección entre género, edad, pertenencia indígena, residencia urbana y responsabilidades de cuidado, pues estas condiciones atraviesan las trayectorias políticas y pueden ampliar o reducir la capacidad de negociación dentro de los espacios institucionales. Otra línea consiste en comparar las decisiones de la justicia electoral para determinar en qué medida las sentencias reducen la simulación y si modifican de manera duradera las estrategias de los partidos. La perspectiva comunitaria es igualmente necesaria: el trabajo de campo permitiría contrastar el desempeño institucional con las expectativas y experiencias de los pueblos originarios y las comunidades indígenas residentes. A su vez, los estudios longitudinales permitirían observar efectos que todavía no son visibles, como los cambios en las agendas legislativas, los desplazamientos en la distribución del poder y las transformaciones en la relación entre representantes, partidos y comunidades. En suma, la agenda futura debe poner a prueba lo que este caso permite plantear: ampliar las candidaturas y los cargos es necesario, pero la transformación de la representación depende de cambios más profundos en las instituciones, los partidos y los vínculos comunitarios.

Tabla 11. Arquitectura de la representación truncada: avances y límites estructurales del modelo de inclusión política indígena

Avance institucional	Limitación estructural identificada
Cuotas obligatorias de postulación	Persistencia de intermediación partidista
Autoadscripción calificada	Institucionalización y control de la identidad
Incremento de candidaturas y cargos indígenas	Limitada capacidad de incidencia sustantiva
Bloques de competitividad	Persistencia de desigualdades en acceso al poder

Avance institucional	Limitación estructural identificada
Judicialización protectora	Dependencia de corrección institucional externa
Mayor reconocimiento político-electoral	Débil articulación comunitaria y rendición de cuentas
Inclusión normativa fortalecida	Transformación limitada de las relaciones de poder

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis desarrollado en la presente investigación.

La tabla reúne dos movimientos que ocurren al mismo tiempo. Por una parte, las acciones afirmativas han abierto más espacios de inclusión política indígena: por otra, continúan operando restricciones que limitan el uso efectivo de esos espacios. La coexistencia de ambos procesos explica por qué el balance no puede reducirse a una lectura de éxito o fracaso. El desafío, entonces, no consiste solamente en aumentar el número de cargos ocupados por personas indígenas. Importa saber si quienes llegan pueden deliberar, incidir y participar en decisiones relevantes. La mediación partidista, la asignación temática de funciones y la debilidad de los mecanismos comunitarios de seguimiento muestran que la inclusión electoral puede convivir con relaciones políticas poco transformadas.

Una política de inclusión que se detenga en la cuota tratará a los pueblos y comunidades únicamente como destinatarios de una medida electoral. Una democracia pluricultural exige reconocerlos también como actores colectivos capaces de intervenir en la definición y distribución del poder. El caso de la Ciudad de México muestra un diseño con mecanismos institucionales insuficientes de vinculación. La legitimidad obtenida en las urnas y mediante el cumplimiento de la cuota no siempre se acompaña de mecanismos estables de relación con las comunidades. Cuando no existen informes, consultas u otras formas de rendición de cuentas comunitaria, la actividad legislativa queda sujeta, principalmente, a los incentivos y controles de los partidos. Este resultado debe entenderse como una conclusión

del caso estudiado y no como una característica atribuible a toda representación indígena del país.

La consolidación de una democracia pluricultural en la capital requiere ir más allá de la ampliación numérica de escaños. La siguiente etapa de reforma tendría que atender las condiciones que convierten el acceso institucional en capacidad de decisión y en una voz indígena vinculada con sus comunidades.

Bibliografía

Bowen, G. A. (2009). *Document analysis as a qualitative research method*. Qualitative Research Journal, 9(2), 27–40.

Brubaker, R. (2004). *Ethnicity without groups*. Harvard University Press.

Carbonell, M. (2016). *Igualdad y Constitución*. UNAM.

Congreso de la Ciudad de México. (2019a). *Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes en la Ciudad de México*. Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

Congreso de la Ciudad de México. (2019b). *Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México*. Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

Congreso de la Ciudad de México. (2022). *Reformas a la Ley de Derechos de los Pueblos y Barrios Originarios y Comunidades Indígenas Residentes de la Ciudad de México*.

Congreso de la Ciudad de México. (s. f.). *Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México*.

Constitución Política de la Ciudad de México. (2017). Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917). Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación.

Cunill Grau, N. (2004). *El diseño institucional de la participación ciudadana y la democratización de la gestión pública*. *Reforma y Democracia*, 30, 1–22.

Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (Eds.). (2018). *The SAGE handbook of qualitative research* (5th ed.). SAGE.

El Colegio de México. (2025a). Tercer avance: Primer borrador relativo a El impacto de las acciones afirmativas de los seis grupos de atención prioritaria en los procesos electorales locales ordinarios 2017-2018, 2020-2021 y 2023-2024 [Entregable preliminar del estudio elaborado para el Instituto Electoral de la Ciudad de México, 31 de julio de 2025].

El Colegio de México. (2025b). Cuarto avance: Primer borrador relativo a Análisis del proceso electoral a la luz de las acciones afirmativas. Retos y recomendaciones [Entregable preliminar del estudio elaborado para el Instituto Electoral de la Ciudad de México, 26 de septiembre de 2025].

Fraser, N. (2008). *Scales of justice: Reimagining political space in a globalizing world*. Columbia University Press.

Hale, C. (2004). *Rethinking indigenous politics in the era of the “indio permitido”*. *NACLA Report on the Americas*, 38(2), 16–21.

Hale, C. R. (2002). *Does multiculturalism menace? Governance, cultural rights and the politics of identity in Guatemala*. *Journal of Latin American Studies*, 34(3), 485–524.

Instituto Electoral de la Ciudad de México [IECM]. (2022). *Acciones afirmativas en la Ciudad de México: Cuadernillo del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021*.

IECM. (2023a). *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 (IECM/ACU-CG-127/2023)*.

IECM. (2023b). *Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México, por el que se aprueban 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 (IECM/ACU-CG-091/2023)*.

IECM. (2024). *Acciones afirmativas en la Ciudad de México: Cuadernillo del Proceso Electoral Local Ordinario 2023-2024*.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2020). *Censo de Población y Vivienda 2020*.

Krippendorff, K. (2018). *Content analysis: An introduction to its methodology*. Sage.

Kymlicka, W. (2007). *Multicultural odysseys: Navigating the new international politics of diversity*. Oxford University Press.

Mainwaring, S., & Scully, T. (1995). *Building democratic institutions*. Stanford University Press.

Mansbridge, J. (1999). *Should Blacks represent Blacks and women represent women? A contingent "yes"*. The Journal of Politics, 61(3), 628–657.

Martínez Casas, R., & De la Peña, G. (2004). *Indígenas en la ciudad de México: identidad, organización y política*. CIESAS.

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2007). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*.

Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (1989). *Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales*.

O'Donnell, G. A. (1994). *Delegative democracy*. Journal of Democracy, 5(1), 55–69.

Peruzzotti, E., & Smulovitz, C. (2002). *Enforcing the rule of law: Social accountability in the new Latin American democracies*. University of Pittsburgh Press.

Phillips, A. (1995). *The politics of presence*. Oxford University Press.

Pitkin, H. F. (1967). *The concept of representation*. University of California Press.

Portal Ariosa, M. A. (2012). *Pueblos originarios, identidad y territorio en la Ciudad de México*. UAM/Juan Pablos.

Santos, B. de Sousa. (2010). *Refundación del Estado en América Latina: Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Siglo XXI.

Stavenhagen, R. (2001). *La cuestión étnica: algunos problemas teórico-metodológicos*. El Colegio de México.

Tribunal Electoral de la Ciudad de México [TECDMX]. (2023). *Sentencia TECDMX-JLDC-138/2023*.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación [TEPJF]. (2016). *Sentencia SUP-RAP-71/2016*.

TEPJF. (2018a). *Jurisprudencia 11/2018: Acciones afirmativas. Concepto de autoadscripción calificada*. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral.

TEPJF. (2018b). *Sentencia SUP-REC-1152/2018*.

Urbinati, N. (2006). *Representative democracy: Principles and genealogy*. University of Chicago Press.

Villoro, L. (1998). *Estado plural, pluralidad de culturas*. Paidós/UNAM.

Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications*. Sage.

Young, I. M. (2000). *Inclusion and democracy*. Oxford University Press.