

Resumen Ejecutivo

Estudio sobre el diseño y la implementación de acciones afirmativas en el Proceso Electoral Local 2024 en el Estado de México

Análisis de su instrumentación, resultados y eficacia sustantiva para la inclusión de grupos históricamente subrepresentados

EVALUACIÓN Y PROSPECTIVA HACIA 2027



Foto de James A. Molnar en Unsplash

IGUALDAD SUSTANTIVA · REPRESENTACIÓN · INCLUSIÓN

Coordinador e investigador principal

Dr. Gustavo Adolfo Urbina Cortés

Director del Centro de Estudios Sociológicos · El Colegio de México

Investigador asociado y coautor

Dr. Sergio Arturo Bárcena Juárez

Profesor-Investigador · Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México



INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO

RESUMEN EJECUTIVO

Estudio sobre el diseño y la implementación de acciones afirmativas en el Proceso Electoral Local 2024 en el Estado de México

Análisis de su instrumentación, resultados y eficacia sustantiva para la inclusión de grupos históricamente subrepresentados

Evaluación y prospectiva hacia 2027

IGUALDAD SUSTANTIVA · REPRESENTACIÓN · INCLUSIÓN

Coordinador e investigador principal

Dr. Gustavo Adolfo Urbina Cortés

Director del Centro de Estudios Sociológicos · El Colegio de México

Investigador asociado y coautor del informe

Dr. Sergio Arturo Bárcena Juárez

Profesor-Investigador · Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México

Se agradece la colaboración de la Dra. Paulina González Orozco en la realización de entrevistas, así como el reconocimiento a las personas Servidoras Públicas Electorales del IEEM.



CES

Centro de
Estudios
Sociológicos

Estado de México · Julio de 2026

CONTENIDO**Índice**

Presentación.....	3
Los hallazgos clave, de un vistazo	4
Por qué importa el Proceso Electoral Local 2024.....	4
Qué estudiamos y cómo lo hicimos.....	6
El marco conceptual: cinco distinciones que ordenan la mirada	6
El marco evaluativo: una cadena de cinco niveles	7
Una estrategia mixta en cinco fuentes de evidencia.....	8
Alcances, límites y criterios de interpretación	9
El punto de partida: el Acuerdo IEEM/CG/132/2023	10
Quiénes: los cuatro grupos y su peso poblacional	10
Antecedentes: de las cuotas de género a las acciones afirmativas.....	11
Cuánto y dónde: los porcentajes mínimos por cargo.....	11
Cómo se acredita la pertenencia.....	12
El marco de obligaciones: por qué el IEEM debía actuar	12
Qué encontramos: panorama general y los cinco niveles.....	13
Nivel 1 · El diseño normativo: una arquitectura inédita con tres puntos ciegos.....	13
Nivel 2 · La implementación: los partidos como variable decisiva	14
Qué dijeron los modelos estadísticos.....	17
Los tres modelos de probabilidad, uno por uno.....	17
La dimensión territorial y la competitividad por cargo	17
Nivel 3 · El resultado electoral: conversión desigual y la paradoja del reconocimiento	18
Nivel 4 · El ejercicio del cargo: una transición sin acompañamiento	22
Nivel 5 · La incidencia sustantiva: jerarquía del cargo y masa crítica	22
Los cuatro grupos, uno por uno	24
Pueblos y comunidades indígenas	25
Personas afromexiquenses.....	25
Personas con discapacidad permanente.....	25
Población LGBTTTIQ+	26
Una lectura transversal de los cuatro grupos.....	26
Lo que mostraron los casos y las entrevistas	27
Cinco ejes que ordenan la comparación	27
Cuatro mecanismos que explican el resultado.....	27
Los diez municipios, agrupados por trayectoria.....	28
Las voces de las candidaturas.....	29

La mirada de las organizaciones.....	30
El testimonio de las candidaturas: del arraigo al ejercicio del cargo	31
Arraigo comunitario y adscripción situacional: dos polos de un continuo.....	31
¿Iniciativa propia o cuota? La demanda de representación frente al cumplimiento formal	31
Financiamiento, accesibilidad y la sustitución comunitaria del partido.....	31
Discriminación y violencia política interseccional	31
El acceso al cargo y la incidencia: autonomía frente a disciplina de coalición	32
La perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil.....	33
Capital organizativo desigual y geografía de la exclusión	33
La autoadscripción bajo la lupa: simulación y usurpación	33
Quién decide la pertenencia: comunidad, organización e institución	33
La maquinaria partidista vista desde afuera	34
Interseccionalidad y violencia política.....	34
Representación sustantiva, ejercicio del cargo y la consulta de 2023	34
El hallazgo integrador y el techo estructural.....	35
La autoadscripción: el nudo crítico transversal	35
La doble desconexión	36
El techo estructural: lo que la acción afirmativa, por sí sola, no resuelve	36
Hacia dónde ir: recomendaciones para 2027.....	38
Eje 1 · Fortalecimiento de la autoadscripción y la verificación de la pertenencia.....	39
Eje 2 · Reglas de colocación competitiva y distribución del poder.....	40
Ejes 3 a 6 · Acompañamiento, evaluación, pedagogía cívica y consolidación normativa.....	40
La ruta crítica hacia 2027.....	41
Recomendaciones para los partidos políticos	42
La factibilidad jurídica: qué se puede hacer ya y qué requiere reforma	43
Precedentes de América Latina: la experiencia regional respalda estas propuestas.....	43
Balance: lo que el proceso 2024 logró y lo que dejó pendiente	46
El cumplimiento de los Términos de Referencia	46
Las preguntas respondidas.....	46
Balance general	47
Glosario de términos clave.....	48
Referencias bibliográficas.....	49
Fuentes conceptuales y académicas	49
Fuentes normativas, jurisprudenciales e institucionales	49

EL ESTUDIO EN UNA MIRADA

Presentación

Por primera vez en su historia, el Estado de México impulsó, de forma vinculante, a los partidos políticos a postular candidaturas de cuatro grupos históricamente excluidos de la vida pública: personas indígenas, afromexiquenses, con discapacidad permanente y de la población LGTBTTIQ+. Lo hizo mediante el Acuerdo IEEM/CG/132/2023, que estableció reglas de acción afirmativa para la elección de diputaciones locales y de ayuntamientos en 2024. Este resumen ejecutivo sintetiza el estudio técnico que el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) encargó, como ejercicio de evaluación y seguimiento, para valorar cómo funcionó esa primera experiencia y qué conviene ajustar de cara al Proceso Electoral Local 2027.

El documento responde a tres preguntas: qué hicimos, cómo lo hicimos y qué encontramos. El estudio completo abarca más de setecientas páginas, articula evidencia estadística con trabajo de campo y se apoya en las perspectivas de género, intercultural e interseccional y en el enfoque de derechos humanos. Aquí se concentran los hallazgos, los matices y las recomendaciones que importan para la toma de decisiones, conservando las cifras y los argumentos centrales del informe, pero en un lenguaje pensado para un público amplio.

La pregunta de fondo no fue solo cuántas candidaturas se registraron o cuántas personas ganaron. Conviene precisar que ninguna regla prohibía de manera expresa la postulación de personas indígenas, afromexiquenses, con discapacidad permanente o de la población LGTBTTIQ+; lo que las acciones afirmativas buscan es generar condiciones de equidad para que estos grupos, históricamente excluidos, tengan posibilidades reales de competir por los cargos públicos. De ahí una pregunta más exigente: ¿bajo qué condiciones —institucionales, territoriales y de organización política— esas medidas permiten que estas personas no solo obtengan una candidatura, sino que ejerzan una representación sustantiva, culturalmente pertinente y políticamente efectiva en el Congreso local y en los ayuntamientos? Esa distinción —entre obtener una candidatura y ejercer una representación sustantiva— ordena todo el análisis.

LA IDEA CENTRAL EN UNA FRASE

Las acciones afirmativas de 2024 abrieron la boleta a los cuatro grupos, pero la estructura de los partidos —y no la calidad de las candidaturas— determinó quién pudo realmente cruzarla. El reconocimiento avanzó; la representación efectiva quedó pendiente.

Los hallazgos clave, de un vistazo



Gráfica 1. Las cifras que resumen la primera experiencia mexicana de acciones afirmativas.

Fuente: elaboración propia (El Colegio de México · Centro de Estudios Sociológicos) con base en los registros del IEEM (2024) y en el estudio ampliado.

- **148 candidaturas, 67 cargos.** Por primera vez, cuatro grupos accedieron de manera sistemática a la representación; pero el 54.7% de las candidaturas no se tradujo en un cargo.
- **El diseño funcionó; la distribución, no.** Los cuatro cargos cumplieron su umbral. Aun así, la distribución fue desigual: casi cuatro de cada diez presidencias afirmativas se ubicaron en bloques de baja competitividad, y las regidurías — pese a concentrar el mayor volumen de fórmulas— son el área de oportunidad más clara del proceso.
- **La colocación decide.** Una vez postuladas, las candidaturas afirmativas convirtieron más que las no afirmativas en los tres cargos municipales (por ejemplo, 34.8% frente a 21.4% en presidencias); pero ganar dependió de la posición que les asignó la coalición, no de su vínculo con el grupo.
- **La brecha de género persiste.** Seis de cada diez personas electas fueron hombres; en el grupo afromexiquense, veinte hombres frente a seis mujeres.
- **La verificación es el nudo.** La autoadscripción simple concentró el mayor riesgo de adscripciones sin sustento en los grupos afromexiquense y LGBTTTIQ+.
- **Catorce recomendaciones a la autoridad y diez a los partidos.** Desde la verificación con organizaciones coadyuvantes hasta la consolidación legal en el Código Electoral, cada propuesta ataca el eslabón exacto en el que el estudio localizó cada problema.

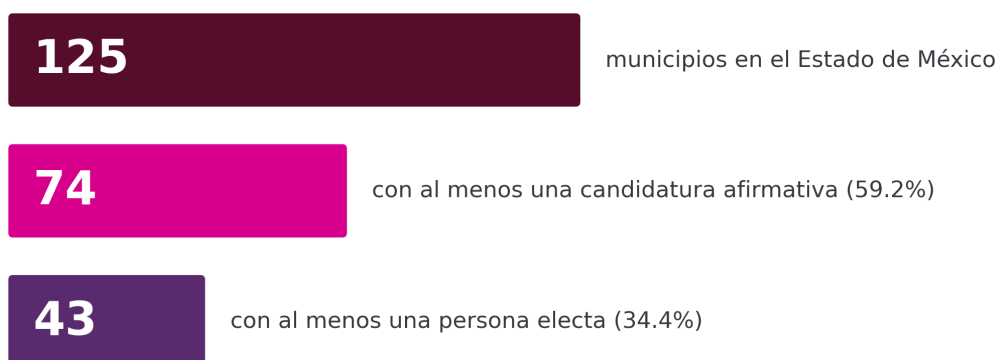
Por qué importa el Proceso Electoral Local 2024

El Acuerdo de 2023 fue un parteaguas porque, por primera vez, las acciones afirmativas incidieron directamente en los requisitos de registro de candidaturas de la entidad. Como resultado, 67 personas de los cuatro grupos ocupan hoy espacios de representación en la LXII Legislatura, así como en presidencias municipales, sindicaturas y regidurías del Estado de México. Ese avance, real e inédito, convive, sin embargo, con una deuda histórica: la consolidación de una democracia que se reconozca en la pluralidad de quienes la integran exige revisar qué funcionó, qué no y por qué. Evaluar ese primer ejercicio con evidencia es la condición para que el rediseño rumbo a 2027 no parta de la intuición, sino de lo que efectivamente ocurrió.

La huella territorial de ese avance fue, sin embargo, desigual. De los 125 municipios del Estado de México, 74 registraron al menos una candidatura afirmativa y 51 —el 40.8%— no registraron ninguna; y solo 43 municipios produjeron al menos una persona electa por esta vía. Dicho de otro modo, la representación efectiva en ayuntamientos se alcanzó en apenas uno de cada tres municipios. Ese mapa desigual obliga a mirar más allá del número de candidaturas: lo decisivo son los mecanismos que explican por qué unas se convierten en cargos y otras no.

La cobertura territorial de las acciones afirmativas

51 municipios (40.8%) no registraron ninguna candidatura afirmativa



Gráfica 2. La cobertura territorial de las acciones afirmativas en los 125 municipios.

Fuente: elaboración propia con base en los registros del IEEM (2024) y en el estudio ampliado.

Conviene, además, situar el ejercicio en su contexto. Hasta 2024, los cuatro grupos compartían una misma condición: un reconocimiento jurídico creciente que no se traducía en presencia efectiva en los órganos de representación. La acción afirmativa buscó romper esa inercia incidiendo en el momento decisivo —el registro de candidaturas— para garantizar que, al menos, contaran con una candidatura registrada. El estudio evalúa en qué medida ese punto de partida se tradujo en una representación real, y por qué. Así ofrece una línea base para medir el avance —o el retroceso— en 2027, conforme al principio de progresividad, que prohíbe reducir el nivel de protección ya alcanzado.

El Instituto Electoral del Estado de México, en ejercicio de sus facultades, se planteó preguntas precisas que este estudio retoma: ¿los criterios establecidos en los Términos de Referencia garantizan el derecho a ser votada o votado de las personas de los cuatro grupos? ¿Los porcentajes por grupo y cargo dan certeza a los partidos durante el registro? ¿Los documentos que se piden para acreditar la pertenencia —según se trate de autoadscripción calificada o simple— son congruentes con lo que mostró la consulta de 2023? ¿Qué áreas de mejora puede implementar la autoridad electoral para facilitar el registro efectivo de cada grupo? El documento responde a cada una de ellas y reúne los hallazgos clave del estudio en el balance final.

OBJETIVO, MARCO Y MÉTODO**Qué estudiamos y cómo lo hicimos**

El objetivo. Evaluar el diseño y la implementación de las acciones afirmativas en el Proceso Electoral Local 2024 y, a partir de esa evidencia, proponer ajustes que garanticen la postulación efectiva de los cuatro grupos en 2027. El alcance comprende todas las etapas relevantes: el registro de candidaturas, la distribución territorial y por competitividad, los resultados electorales, el acceso efectivo al cargo y, hasta donde la evidencia lo permite, su ejercicio.

FICHA TÉCNICA DEL ESTUDIO

Objeto: acciones afirmativas en el Proceso Electoral Local 2024 del Estado de México. Universo: 148 candidaturas propietarias; 4 grupos; 4 cargos. Métodos: registros oficiales, modelos estadísticos, análisis de consistencia de perfiles, 10 estudios de caso y 20 entrevistas en profundidad (11 con candidaturas y 9 con organizaciones). Enfoques: género, intercultural, interseccional y derechos humanos (ONU-DH). Encargo: IEEM; elaboración: Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México.

El marco conceptual: cinco distinciones que ordenan la mirada

El estudio parte de una distinción con consecuencias prácticas: la diferencia entre igualdad formal —que reconoce a todas las personas los mismos derechos ante la ley— e igualdad sustantiva, que exige considerar las desventajas acumuladas y adoptar medidas específicas para corregirlas. Confundir la proclamación de un derecho con su ejercicio efectivo lleva a tratar como iguales situaciones que son estructuralmente distintas. Las acciones afirmativas se entienden, en esa clave, como medidas temporales, proporcionales, razonables y objetivas, orientadas a la igualdad material, según la define la jurisprudencia del Tribunal Electoral en la sentencia 30/2014.

Esta distinción tiene una traducción jurídica precisa. Frente a una concepción que entiende la igualdad solo como la prohibición del trato arbitrario —y para la cual las acciones afirmativas resultan sospechosas porque distinguen por pertenencia grupal—, el estudio adopta la concepción de no sometimiento o antisubordinación: la igualdad como mandato de dismantelar las estructuras que sitúan sistemáticamente a ciertos grupos en desventaja. Desde esta segunda mirada, tratar igual a quienes están desigualmente situados perpetúa la desigualdad, y la acción afirmativa es el instrumento que la corrige. La teoría de la desigualdad duradera de Charles Tilly (1999) añade un matiz decisivo para la evaluación: la exclusión se reproduce mediante mecanismos —como el acaparamiento de oportunidades y la adaptación de las reglas a los grupos dominantes— que pueden sobrevivir incluso cuando se abren formalmente las puertas de acceso.

IGUALDAD FORMAL FRENTE A IGUALDAD SUSTANTIVA

Igualdad formal: todas las personas tienen los mismos derechos ante la ley y ninguna puede recibir un trato arbitrario. Igualdad sustantiva: reconocer que hay grupos situados en desventaja histórica y adoptar medidas específicas para corregirla. La primera prohíbe discriminar; la segunda obliga a actuar. Las acciones afirmativas pertenecen a la segunda: tratar igual a quienes están desigualmente situados perpetúa la desigualdad.

Esta segunda mirada —la de la antisubordinación— tiene consecuencias para la evaluación. Si la igualdad es un mandato de dismantelar estructuras de desventaja, entonces no basta con contar cuántas personas de cada grupo lograron registrar su candidatura: hay que preguntarse si la medida modificó los mecanismos que producen la exclusión. Aquí es donde la teoría de la desigualdad duradera de Tilly resulta útil. Tilly identifica dos mecanismos que reproducen la desigualdad: el acaparamiento de oportunidades, por el cual un grupo se reserva el acceso a los recursos valiosos, y la adaptación, por la cual las rutinas y las reglas se ajustan a la ventaja del grupo dominante. Una cuota puede abrir una puerta sin tocar esos mecanismos; el estudio pregunta, precisamente, cuánto los tocó.

Sobre esa base, cinco ideas guían el análisis (dos de ellas —la intermediación partidista y la competitividad— están estrechamente vinculadas, pues la posición desde la que se compite depende de las decisiones internas de los partidos):

- **La taxonomía de la representación de Pitkin (1967).** Distingue la representación formal (los procedimientos), la descriptiva (el parecido entre representantes y representados), la simbólica (el reconocimiento) y la sustantiva (actuar en favor de los intereses del grupo). La tesis del estudio es que la representación descriptiva es una condición necesaria, pero no suficiente, de la sustantiva.
- **La intermediación partidista.** Los partidos controlan la selección, la ubicación y la competitividad de las candidaturas, de modo que la eficacia de cualquier regla depende, en última instancia, de sus decisiones internas.
- **La competitividad.** No basta con lograr el registro de la candidatura; importa en qué posición se compite, porque de ella dependen las probabilidades reales de triunfo.
- **La territorialidad y el vínculo comunitario.** Distinguen el arraigo profundo de la adscripción reciente o situacional, una diferencia clave para valorar la autenticidad y la pertinencia de la representación.
- **La perspectiva interseccional.** Las exclusiones se acumulan —género, etnicidad, clase, discapacidad, disidencia sexual— y no se compensan automáticamente entre sí.

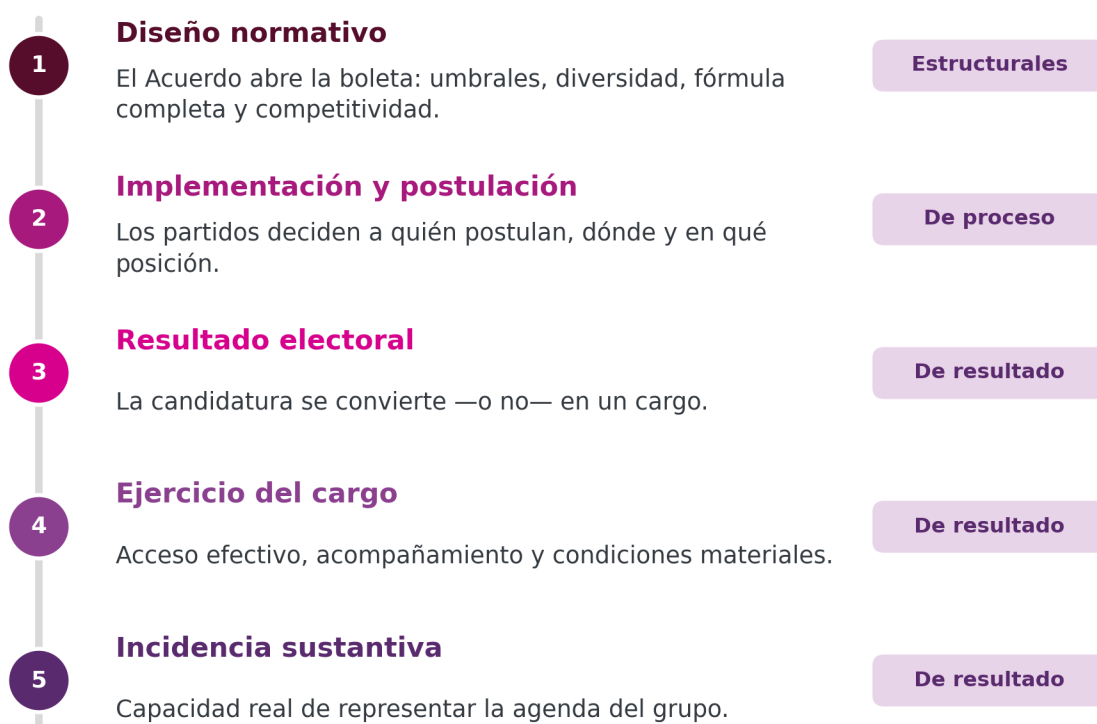
El marco evaluativo: una cadena de cinco niveles

Para identificar con precisión dónde avanza la inclusión y dónde se interrumpe, el estudio entiende cada acción afirmativa como una cadena de cinco eslabones. Esta lógica ordena todo el reporte y también las recomendaciones: cada propuesta ataca el eslabón exacto donde se origina el problema. El estudio alinea estos niveles con la metodología de indicadores de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH): indicadores estructurales en el diseño normativo, de proceso en la implementación y de resultado en el acceso al cargo y en su ejercicio. Como se verá, el reconocimiento

avanzó con fuerza en los dos primeros eslabones —el diseño normativo y la apertura del registro de candidaturas—, mientras que la representación efectiva se fue diluyendo en los tres siguientes: el resultado electoral, el ejercicio del cargo y la incidencia.

La cadena de la representación

Del diseño normativo a la incidencia sustantiva · alineada con los indicadores de la ONU-DH



El reconocimiento avanzó en los eslabones 1 y 2; la representación efectiva se diluyó en los eslabones 3 a 5.

Gráfica 3. La cadena de la representación, del diseño normativo a la incidencia sustantiva.

Fuente: elaboración propia con base en la metodología de indicadores estructurales, de proceso y de resultado de la ONU-DH.

Una estrategia mixta en cinco fuentes de evidencia

El estudio combinó análisis cuantitativos y cualitativos. La evidencia se construyó sobre cinco bases complementarias que se sostienen y contrastan entre sí:

- **Registros oficiales.** Las 148 candidaturas propietarias registradas por acción afirmativa y los listados de integración de ayuntamientos y diputaciones, cruzados con datos del Censo 2020 del INEGI, con índices de marginación del CONEVAL y con catálogos de localidades indígenas del INPI.
- **Modelos estadísticos.** Modelos de probabilidad de postulación para presidencias municipales, sindicaturas y regidurías, que identifican qué factores —individuales, territoriales o de composición de planilla— explican la colocación de las candidaturas afirmativas.

- **Análisis de consistencia.** Revisión sistemática de los perfiles públicos del sistema «Candidatas y Candidatos, Conóceles» para medir, en bandas de congruencia (alta, media, baja, nula y sin información), la coherencia entre el perfil de cada persona —su trayectoria, su lenguaje, sus propuestas— y el grupo al que se registró. Funciona como bisagra entre el análisis estadístico y el trabajo cualitativo.
- **Estudio de casos.** Diez municipios analizados a profundidad —Atizapán de Zaragoza, Axapusco, Cuautitlán, Ecatepec de Morelos, Jiquipilco, Nezahualcóyotl, San Felipe del Progreso, San José del Rincón, Temoaya y Tlalnepantla de Baz— para observar la candidatura en su contexto.
- **Entrevistas a profundidad.** De las 43 invitaciones remitidas a personas candidatas —26 en los diez municipios estudiados y 17 adicionales a correos oficiales, con apoyo de la Unidad Coordinadora de Género del IEEM—, respondieron 11: ocho personas que compitieron sin resultar electas y tres que hoy ejercen un cargo. A ello se sumaron nueve entrevistas con personas vinculadas a organizaciones de la sociedad civil. Todas se realizaron con altos estándares éticos y de forma anonimizada; la elevada proporción de invitaciones sin respuesta se reporta como parte del contexto del trabajo de campo.

Alcances, límites y criterios de interpretación

El estudio combina la potencia de los datos con la profundidad de la escucha, pero es explícito sobre los límites de cada fuente. Los registros oficiales permiten afirmaciones sólidas sobre postulación, competitividad y resultados, porque cubren el universo completo de las 148 candidaturas. El análisis de consistencia de perfiles se basa en un documento —la ficha pública— que refleja lo que la persona decide decir de sí misma, no su pertenencia verificada; por eso sus resultados se leen como indicios de congruencia discursiva, no como una prueba de identidad. Los estudios de caso y las entrevistas no buscan representatividad estadística, sino explicar los mecanismos causales detrás de los números. El informe interpreta cada tipo de evidencia con la cautela que le corresponde y solo formula conclusiones cuando varias fuentes convergen. Esa combinación de fuentes —registros y modelos estadísticos, análisis documental y trabajo cualitativo— es la principal garantía de rigor del estudio.

NOTA DE TRANSPARENCIA METODOLÓGICA

El componente de entrevistas registró una tasa de respuesta inferior a la prevista: el diseño aspiraba a entrevistar a más de 40 personas de un total de 148 candidaturas y, en especial, a las autoridades electas. Las once entrevistas con candidaturas y las nueve con organizaciones no constituyen una muestra estadísticamente representativa, sino un componente interpretativo que confirma, matiza y enriquece los hallazgos cuantitativos, y que el informe interpreta con la cautela correspondiente.

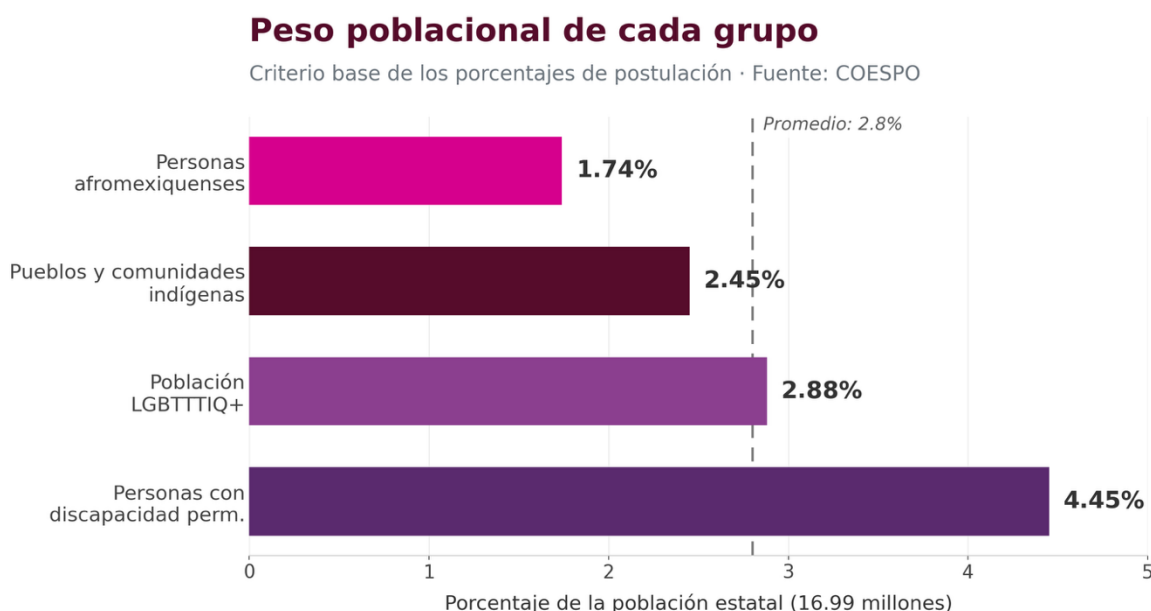
LO QUE SE IMPLEMENTÓ EN 2024

El punto de partida: el Acuerdo IEEM/CG/132/2023

Aprobado por unanimidad el 13 de diciembre de 2023, el Acuerdo fue la primera ocasión en que la autoridad electoral mexiquense expidió criterios obligatorios de acción afirmativa para cuatro grupos en situación de discriminación estructural. Tiene fundamento en el artículo 1.º de la Constitución federal y en el bloque de constitucionalidad y convencionalidad en materia de igualdad y no discriminación, así como en la jurisprudencia que ordena implementar medidas para materializar el derecho a la igualdad de los grupos en situación de vulnerabilidad. No se limitó a fijar un porcentaje: combinó cuatro dispositivos —un umbral mínimo de postulación diferenciado por cargo, la exigencia de diversidad entre grupos, la integración de la fórmula completa (propietaria y suplente del mismo grupo) y una regla de competitividad para los cargos de mayor poder— que, en conjunto, conformaron una arquitectura técnicamente sofisticada.

Quiénes: los cuatro grupos y su peso poblacional

La definición de los porcentajes tomó como base un diagnóstico poblacional elaborado por el COESPO. Sobre una población estatal de 16.99 millones, los pueblos y comunidades indígenas representan el 2.45%; las personas con discapacidad permanente, el 4.45%; y las personas afromexiquenses, el 1.74%. Para la población LGBTTTIQ+ no existe un conteo censal directo, por lo que la referencia —alrededor del 2.88%— proviene de una estimación del COESPO (2024). En promedio, cada grupo equivale al 2.8% de la población, cifra que sirvió de referencia para los umbrales.



Gráfica 4. Peso poblacional de cada grupo, criterio base de los porcentajes de postulación.

Fuente: elaboración propia con base en estimaciones del COESPO (2024).

El criterio poblacional es defendible como punto de partida, pero el estudio advierte que debe usarse con cautela: los censos pueden subestimar a grupos cuya identidad se oculta por razones sociales o cuyo reconocimiento estadístico es reciente —algo especialmente relevante para la población afromexiquense—, y el dato demográfico no refleja por sí solo las barreras de acceso ni la distribución territorial de cada grupo.

Antecedentes: de las cuotas de género a las acciones afirmativas

El diseño del Acuerdo no surgió de la nada. La experiencia acumulada con las cuotas de género en México mostró que los partidos tienden a responder a las obligaciones de inclusión de manera estratégica: cumplen el requisito formal al menor costo político posible. Barrales Alcalá y Gómora Juárez (2013) documentaron las estrategias de evasión desplegadas frente a las primeras cuotas —colocar a las mujeres en posiciones no competitivas, incluirlas solo como suplentes o recurrir a sustituciones postelectorales para que un hombre ocupara el cargo ganado—. Cada una de esas maniobras provocó una respuesta normativa que fue sofisticando la ingeniería institucional, hasta transformar una cuota del 30% en la obligación constitucional de paridad. El Acuerdo IEEM/CG/132/2023 incorporó esas lecciones: por eso combinó el umbral con reglas de competitividad, la exigencia de fórmula completa del mismo grupo y la diversidad entre grupos, como mecanismos preventivos de evasión. Comprender esta genealogía ayuda a leer los hallazgos del estudio: allí donde el diseño replicó los candados aprendidos de la paridad, la inclusión avanzó; allí donde faltaron, reaparecieron los viejos patrones.

Cuánto y dónde: los porcentajes mínimos por cargo

El Acuerdo estableció pisos diferenciados por tipo de cargo y reglas específicas de postulación. Estas fueron las obligaciones centrales:

Cargo	% mínimo	Regla principal de postulación
Presidencias municipales	3%	Al menos una fórmula de cada grupo; al menos una en el bloque de alta competitividad.
Sindicaturas	3%	Al menos una fórmula de cada grupo; propietaria y suplente del mismo grupo.
Regidurías	5%	Del porcentaje asignado, 15% para cada uno de los cuatro grupos.
Diputaciones de mayoría relativa	4%	Fórmulas de al menos dos grupos distintos; al menos una en bloque de alta competitividad.

Cuadro 1. Porcentajes mínimos y reglas de postulación por cargo, Acuerdo IEEM/CG/132/2023.

Fuente: Acuerdo IEEM/CG/132/2023 (Criterios para la implementación de acciones afirmativas).

El Acuerdo previó, además, que cuando la postulación ocurriera en municipios o distritos amparados por un convenio de coalición o candidatura común, la cuota se tendría por acreditada para los partidos integrantes, debiendo complementarse en las postulaciones individuales lo que hiciera falta. Esta previsión, aparentemente técnica, tendría consecuencias importantes: como se verá, las coaliciones incluyeron más candidaturas afirmativas que los partidos por separado.

Cómo se acredita la pertenencia

El diseño diferenció, con acierto conceptual, dos formas de acreditación según la infraestructura comunitaria u organizativa disponible: autoadscripción calificada —respaldada por elementos objetivos— para pueblos y comunidades indígenas y para personas con discapacidad permanente; y autoadscripción simple —la mera manifestación de pertenencia— para la población afromexiquense y LGBTTTIQ+. En el caso de la identidad sexo-genérica, la autoadscripción simple se sustenta también en el criterio garantista del Tribunal Electoral (SUP-JDC-951/2022), que impide condicionar el ejercicio del derecho a una única prueba documental.

Esta decisión se apoyó en la consulta previa, libre e informada de 2023, realizada en tres etapas durante el segundo semestre de ese año (informativa, consultiva y de devolución de resultados), con la participación de 1,241 personas de los cuatro grupos. La consulta exploró, entre otros temas, si la autoadscripción simple era suficiente para acreditar la pertenencia: entre la población afromexiquense y la LGBTTTIQ+ consultada, una mayoría la consideró suficiente, aunque con minorías significativas en contra, un matiz que el rediseño debe atender. De las 1,241 personas participantes —407 de pueblos y comunidades indígenas, 339 con discapacidad, 417 de la población LGBTTTIQ+ y 78 afromexiquenses—, entre la población LGBTTTIQ+ 272 la consideraron suficiente y 145 no; entre las afromexiquenses, 49 la consideraron suficiente y 29 no.

El marco de obligaciones: por qué el IEEM debía actuar

Las acciones afirmativas no son una concesión discrecional, sino una obligación jurídica derivada de un conjunto de fuentes. En el plano constitucional y convencional, el artículo 1.º de la Constitución federal manda a todas las autoridades promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y prohíbe toda discriminación; el artículo 11 de la Constitución local lo reitera para el Estado de México. En el plano jurisprudencial, la Sala Superior del Tribunal Electoral ha sostenido el deber de implementar las medidas necesarias para materializar la igualdad de los grupos en situación de vulnerabilidad, y la jurisprudencia 30/2014 definió las acciones afirmativas como medidas temporales, proporcionales, razonables y objetivas. El principio de progresividad añade una exigencia adicional: una vez reconocido un nivel de protección, las autoridades no pueden retroceder sin justificación constitucional plena.

Conviene subrayar una distinción fundamental al hablar de personas indígenas: la población indígena comprende a todas las personas que se identifican como tales, mientras que la comunidad indígena es la unidad social y territorial dentro de un pueblo. Para los efectos de las consultas y de las medidas focalizadas, la unidad relevante es la comunidad, porque es a ella a la que impactan las iniciativas. Esta precisión tiene consecuencias prácticas en el diseño de la verificación y de la consulta territorializada que el estudio recomienda.

HALLAZGOS

Qué encontramos: panorama general y los cinco niveles

La tesis general puede enunciarse de forma compacta: el proceso 2024 logró un avance real y verificable en los dos primeros eslabones de la cadena —el reconocimiento normativo y la apertura del registro de candidaturas—, pero ese avance se distribuyó de manera profundamente desigual y se diluyó al avanzar hacia el resultado competitivo, el ejercicio del cargo y la incidencia. El instrumento facilitó el acceso; pero fueron la intermediación de los partidos, la debilidad de la verificación y la falta de acompañamiento las que determinaron quién pudo, efectivamente, aprovecharlo. A continuación se recorre la cadena, eslabón por eslabón.

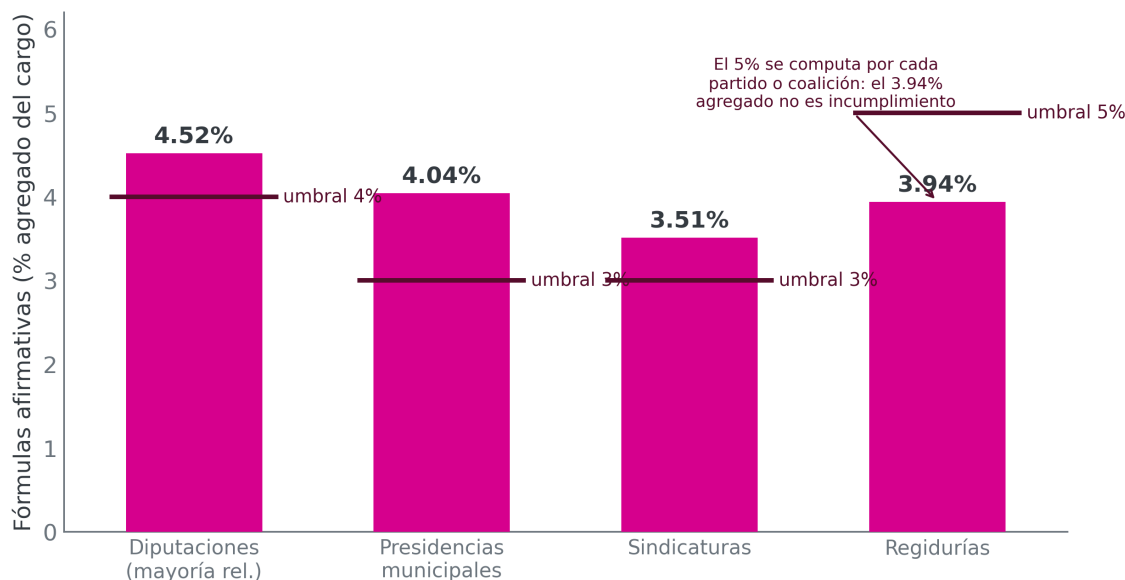
Nivel 1 · El diseño normativo: una arquitectura inédita con tres puntos ciegos

En el nivel del diseño, el instrumento funcionó. En las diputaciones de mayoría relativa, las siete fórmulas afirmativas representaron el 4.52% del total y superaron el umbral, con cinco en el bloque de alta competitividad y dos en el de media, ninguna relegada a la baja. En los ayuntamientos, las presidencias municipales (4.04%) y las sindicaturas (3.51%) superaron sus respectivos pisos. La combinación de cuatro dispositivos —umbral, diversidad, fórmula completa y competitividad— acotó deliberadamente el margen de maniobra de los partidos para ubicar las candidaturas en espacios residuales. Pero el análisis identificó tres puntos ciegos que las recomendaciones deben atender:

- **La regla de competitividad como mínimo, no como distribución.** Exigir «al menos una fórmula en el bloque alto» impidió la simulación extrema, pero no orientó el reparto del conjunto: en presidencias, el 39.13% de las fórmulas quedó en el bloque de baja competitividad, frente al 34.78% en el alto.
- **El reto de las regidurías.** Las regidurías concentraron el mayor volumen de fórmulas afirmativas (98) y, a la vez, el peso relativo más bajo (3.94% del agregado normativo, frente al 5% de referencia). El informe advierte que ese porcentaje agregado no debe leerse como incumplimiento, porque el 5% se computa respecto de las candidaturas de cada partido o coalición, no sobre el total estatal. El punto ciego, por tanto, no es un incumplimiento formal, sino que la amplitud del cargo no se tradujo en una proporción de registros suficiente: un área de oportunidad para 2027.
- **La verificación de la autoadscripción simple.** Su laxitud concentró el mayor riesgo de adscripciones sin sustento precisamente en los grupos afromexiquense y LGBTTTIQ+.

Cumplimiento del umbral mínimo por cargo

Los cuatro cargos cumplieron su umbral conforme al diseño del Acuerdo IEEM/CG/132/2023



Gráfica 5. Cumplimiento del umbral por cargo. Los cuatro cargos cumplieron conforme al diseño del Acuerdo.

Fuente: elaboración propia con base en el Acuerdo IEEM/CG/132/2023 y en los registros de candidaturas del IEEM (2024).

La lectura es matizada: el instrumento consiguió que los partidos cumplieran los pisos de postulación — prueba de que la obligación es eficaz—. En las presidencias (4.04%), las sindicaturas (3.51%) y las diputaciones de mayoría relativa (4.52%) el cumplimiento agregado superó el umbral; en las regidurías, el 3.94% agregado no constituye incumplimiento, pues, como precisa el informe, el 5% se evalúa por cada partido, coalición o candidatura común y no sobre el total estatal. La integración formal de las fórmulas fue muy alta: el 95.65% en las presidencias (22 de 23 fórmulas), el 100% en las sindicaturas (20 de 20) y el 94.90% en las regidurías (93 de 98). Aun así, las pocas inconsistencias de suplencia detectadas —una fórmula en presidencias y cinco en regidurías, en las que la persona suplente no pertenecía al mismo grupo— exponen la representación descriptiva a desaparecer ante licencias o sustituciones, y advierten sobre la necesidad de verificar la fórmula como una unidad.

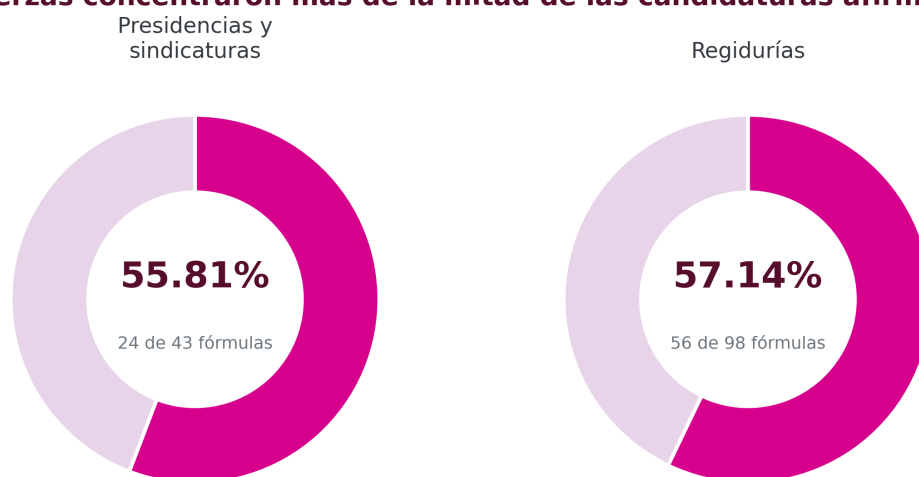
Nivel 2 · La implementación: los partidos como variable decisiva

Si el diseño facilitó el acceso al registro de candidaturas, la implementación decidió cómo se utilizó ese espacio. La evidencia es inequívoca: la inclusión operó de manera estratificada según la jerarquía del cargo, el grupo beneficiario, la mediación partidista y la competitividad. Los modelos estadísticos mostraron que la postulación afirmativa se asoció con decisiones de composición de planilla más que con rasgos individuales o territoriales; incluso en las regidurías, el lugar que ocupa la candidatura dentro de la lista —por ejemplo, pasar de las primeras cuatro posiciones a las posiciones quinta a séptima— refleja una regla interna de reparto. Dos hallazgos resultan especialmente relevantes para el rediseño.

Las coaliciones incluyeron más que los partidos por separado. Las coaliciones y candidaturas comunes mostraron una propensión sistemáticamente mayor a incorporar candidaturas afirmativas (en diputaciones, 6.35% frente a 2.74% de los partidos individuales). La negociación entre actores ofreció más margen para la inclusión, pero también la subordinó a la conveniencia electoral de la vida interna de los partidos. De hecho, de las 62 personas electas en ayuntamientos, 54 ganaron como parte de alguna de las dos grandes coaliciones y solo ocho por separado.

La inclusión se centró en dos fuerzas. Movimiento Ciudadano y la coalición Sigamos Haciendo Historia en el Estado de México reunieron por sí solos el 55.81% de las fórmulas afirmativas en presidencias y sindicaturas (24 de 43) y el 57.14% en regidurías (56 de 98). El universo más amplio de las regidurías no dispersó el cumplimiento entre más actores, sino que reforzó el peso de quienes ya tenían presencia sostenida.

Dos fuerzas concentraron más de la mitad de las candidaturas afirmativas



Movimiento Ciudadano y la coalición Sigamos Haciendo Historia en el Estado de México (§6.9)

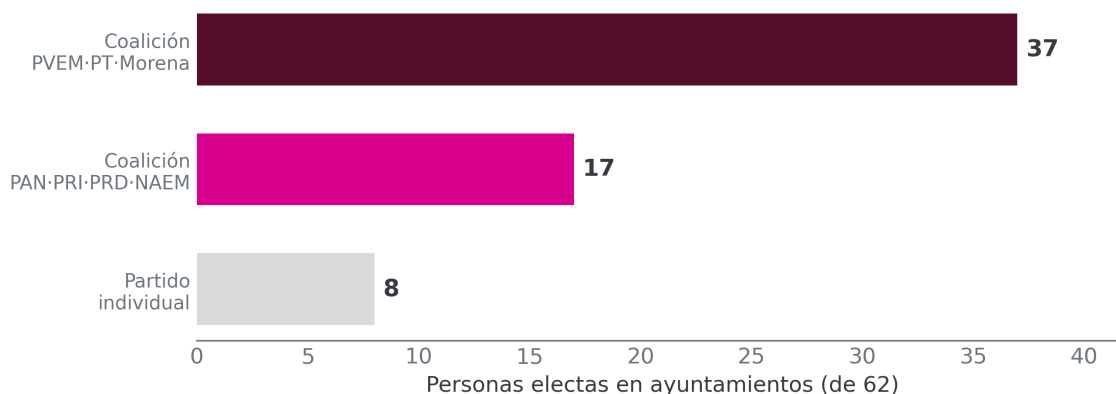
Gráfica 6. Dos fuerzas concentraron más de la mitad de las candidaturas afirmativas.

Fuente: elaboración propia con base en los registros del IEEM (2024) y en el estudio ampliado.

El peso de la coalición se confirma en los resultados: de las 62 personas electas en ayuntamientos, 54 ganaron dentro de alguna de las dos grandes coaliciones —37 en la encabezada por PVEM, PT y Morena, y 17 en la integrada por PAN, PRI, PRD y Nueva Alianza Estado de México— y solo ocho lo hicieron por un partido en solitario. La eficacia de la acción afirmativa dependió, así, de la estructura de la competencia tanto como del diseño normativo.

Origen de las personas electas en ayuntamientos

54 de 62 personas electas ganaron dentro de una coalición; solo 8 por un partido en solitario



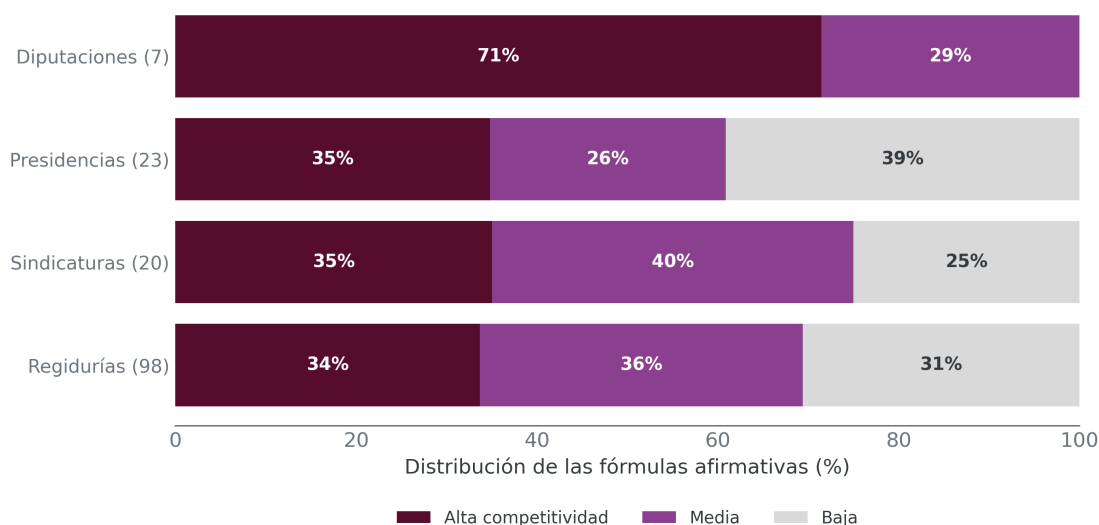
Gráfica 7. Origen de las 62 personas electas en ayuntamientos, según modalidad de postulación.

Fuente: elaboración propia con base en los registros del IEEM (2024) y en el estudio ampliado.

Las reglas de competitividad funcionaron como una contención mínima, no como un mecanismo de redistribución. Incluso en las sindicaturas y regidurías —sin obligación de bloque alto— una parte relevante de las fórmulas se ubicó en posiciones de menor rendimiento. Un análisis espacial complementario mostró que las postulaciones no se concentraron en una sola región del estado, pero esa dispersión territorial fue resultado de decisiones partidistas, no de una regla expresa de cobertura.

Distribución de las fórmulas por bloque de competitividad

La regla de competitividad operó como contención mínima, no como redistribución



Gráfica 8. Distribución de las fórmulas por bloque de competitividad y de cargo.

Fuente: elaboración propia con base en los registros del IEEM (2024) y en el estudio ampliado.

Qué dijeron los modelos estadísticos

Los modelos de probabilidad de postulación estimados para los tres cargos municipales arrojaron una lección común: la postulación afirmativa se explica mejor por decisiones de composición de planilla que por las características sociodemográficas del municipio o por rasgos individuales. La señal fue más débil y restrictiva en las presidencias municipales —el cargo de mayor poder, donde los partidos resisten más la inclusión—, intermedia en las sindicaturas y más ordenada en las regidurías, donde el lugar que ocupa la candidatura en la lista refleja una regla interna de reparto. En otras palabras, el lugar donde aparece una candidatura afirmativa es, ante todo, producto de la vida interna de cada partido, no de la demanda social del territorio. Conviene subrayar que estos modelos tienen carácter exploratorio: la baja frecuencia de algunas candidaturas obliga a leer sus resultados como patrones descriptivos, no como relaciones causales concluyentes.

Los tres modelos de probabilidad, uno por uno

Presidencias municipales. En el cargo de mayor poder ejecutivo, la señal estadística fue débil y restrictiva. El evento de interés —una candidatura afirmativa a la presidencia— es poco frecuente, y ninguna variable sociodemográfica del municipio (marginación, población indígena, tamaño) predijo de forma robusta la postulación. La conclusión es que las presidencias afirmativas dependieron de decisiones partidistas puntuales, no de la composición social del territorio: allí donde el cargo concentra más recursos y poder, la resistencia interna a incluir fue mayor.

Sindicaturas. El modelo mostró una señal intermedia. La postulación afirmativa se asoció con la composición de la planilla y con la modalidad de coalición más que con rasgos individuales, en un cargo con funciones de fiscalización y vigilancia que los partidos tienden a negociar como parte del paquete de la planilla.

Regidurías. Fue el modelo más ordenado. La posición ordinal dentro de la planilla —en particular el tránsito de las cuatro primeras regidurías a las posiciones quinta a séptima— capturó una regla interna de distribución: las candidaturas afirmativas tendieron a ubicarse en los lugares medios de la lista, con menor probabilidad de conversión. El universo más amplio de regidurías no diluyó el cumplimiento entre más actores, sino que reprodujo, a mayor escala, la lógica de colocación de las dos fuerzas dominantes.

La dimensión territorial y la competitividad por cargo

El análisis espacial mostró que las postulaciones no se concentraron en una sola región. En las diputaciones, las siete fórmulas se distribuyeron entre seis distritos con un patrón más espaciado que el de la distribución aleatoria; en las presidencias municipales, los valores fueron compatibles con una distribución cercana a la aleatoriedad, mientras que en las sindicaturas la disposición resultó algo más compacta de lo esperado por azar, aunque sin formar un agrupamiento regional. Un dato adicional resulta revelador: seis de las siete fórmulas de diputaciones se ubicaron en distritos con doble alternancia de bloque ganador —espacios de control electoral menos estable—, un patrón cuya probabilidad bajo asignación aleatoria era de apenas 2.4%. Esa dispersión, sin embargo, no respondió a una regla expresa de cobertura territorial —el Acuerdo no la previó—, sino a la suma de decisiones partidistas independientes.

La lectura de la competitividad por cargo confirma el patrón. En las diputaciones, cinco de siete fórmulas quedaron en el bloque alto y dos en el medio, ninguna en el bajo. En las presidencias municipales, en cambio, el bloque bajo concentró la mayor proporción (nueve fórmulas, 39.13%), por encima del alto (ocho, 34.78%) y del medio (seis, 26.09%): la regla de «al menos una en alta» se cumplió, pero no orientó el reparto del resto. Las sindicaturas mostraron un perfil más favorable —ocho fórmulas en el bloque medio (40%), siete en el alto (35%) y cinco en el bajo (25%)—, y las regidurías se repartieron casi por tercios (33.67% alta, 35.71% media, 30.61% baja). En suma, como el Acuerdo solo fijó un piso mínimo y no una regla de distribución más amplia, la competitividad de cada candidatura afirmativa terminó dependiendo de la estrategia de cada partido o coalición. La lección para 2027 es que conviene formular la cobertura territorial como criterio explícito, en su versión regional, y convertir el bloque alto en piso, no en techo.

Nivel 3 · El resultado electoral: conversión desigual y la paradoja del reconocimiento

El resultado no debe minimizarse: 67 personas de los cuatro grupos accedieron a un cargo de elección popular por primera vez de manera sistemática y documentada a escala estatal —62 en ayuntamientos y 5 en la legislatura—, con una tasa de conversión global del 45.3%. De hecho, una vez postuladas, las candidaturas afirmativas no compitieron en peores condiciones que el resto: en los tres cargos municipales su tasa de conversión superó a la de las no afirmativas (34.78% frente a 21.39% en presidencias; 30.61% frente a 21.82% en regidurías; 25.00% frente a 21.82% en sindicaturas), y en las diputaciones de mayoría relativa fue prácticamente igual (28.57% frente a 29.05%). Es un resultado positivo que conviene afirmar con claridad antes de matizarlo.

Del registro al cargo: la conversión de las candidaturas afirmativas



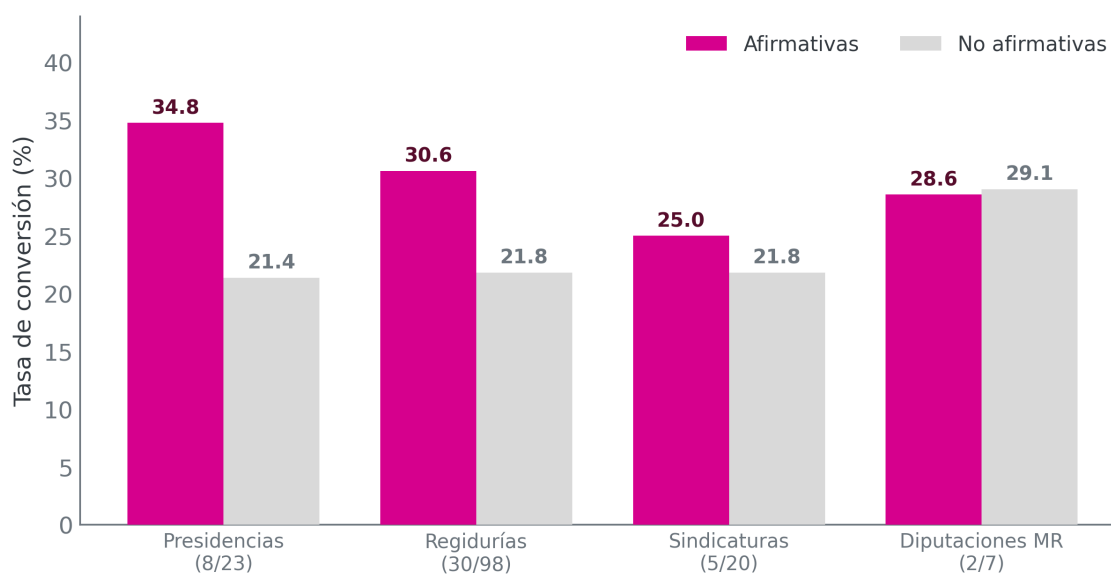
Gráfica 9. De las 148 candidaturas postuladas, 67 obtuvieron un cargo.

Fuente: elaboración propia con base en los registros del IEEM (2024) y en el estudio ampliado.

Entre los cargos municipales, las presidencias registraron la conversión afirmativa más alta (34.78%, ocho de veintitrés), seguidas de las regidurías (30.61%, treinta de noventa y ocho) y las sindicaturas (25.00%, cinco de veinte). En las diputaciones de mayoría relativa, dos de las siete fórmulas ganaron en su distrito (28.57%); sumando la vía de primera minoría y la representación proporcional, cinco personas accedieron a la legislatura. Aun cuando la conversión afirmativa superó a la no afirmativa, su nivel absoluto —incluso en las presidencias— es modesto para un cargo con tanto poder ejecutivo, lo que obliga a revisar cómo se definen y verifican los bloques de competitividad de cara a 2027. Conviene precisar, además, que en 2024 un número reducido de sindicaturas se asignó por la vía de representación proporcional, una figura del diseño municipal mexiquense que no se prevé para el proceso de 2027.

Conversión por cargo: afirmativas frente a no afirmativas

En los tres cargos municipales las afirmativas convirtieron más; en diputaciones, prácticamente igual



Gráfica 10. Conversión por cargo: fórmulas afirmativas frente a no afirmativas.

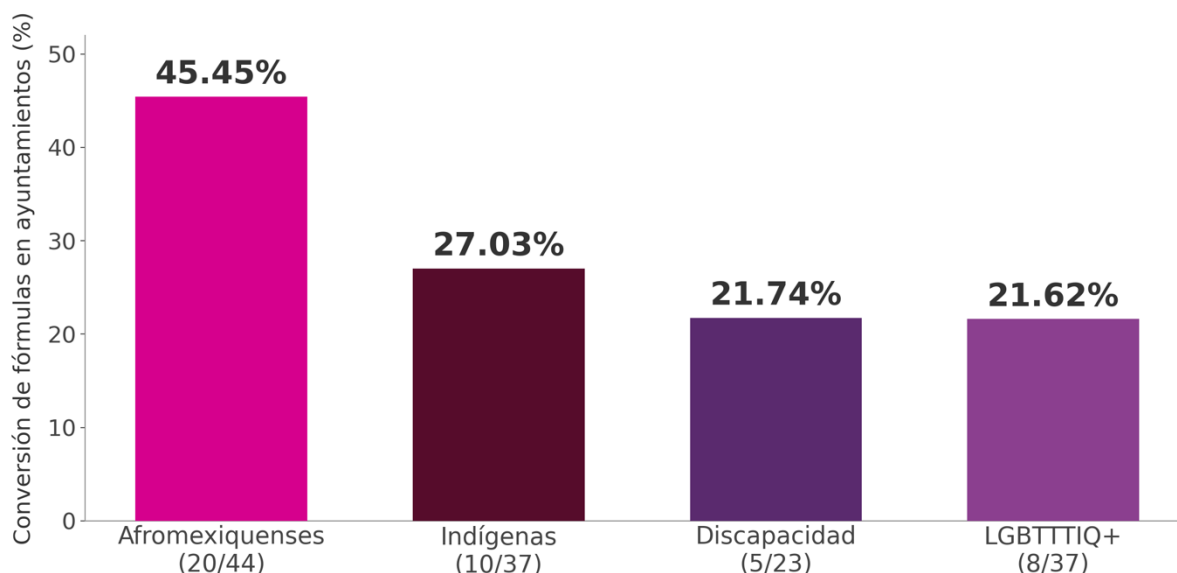
Fuente: elaboración propia con base en los registros del IEEM (2024) y en el estudio ampliado.

El matiz de fondo es estructural y reorienta toda la evaluación. La conversión fue desigual entre grupos y encierra una paradoja del reconocimiento: las personas afromexiquenses fueron el grupo con más personas electas y, a la vez, el que accedió de forma más predominante a las regidurías —el cargo de menor poder ejecutivo— y menos a las presidencias municipales. La población más invisibilizada ganó presencia institucional, pero con mayor fuerza deliberativa que ejecutiva. La inclusión avanzó en su dimensión descriptiva, pero no al mismo ritmo en la conducción institucional.

En efecto, la conversión de fórmulas en ayuntamientos fue muy desigual entre grupos: las personas afromexiquenses alcanzaron el 45.45% (20 de 44 fórmulas), los pueblos y comunidades indígenas el 27.03% (10 de 37), las personas con discapacidad permanente el 21.74% (5 de 23) y la población LGTBTTIQ+ el 21.62% (8 de 37). El liderazgo afromexiquense se explica, sobre todo, por las regidurías.

Tasa de conversión por grupo en ayuntamientos

Fórmulas ganadoras sobre postuladas · las personas afromexiquenses lideran, pero sobre todo en regidurías



Gráfica 11. Tasa de conversión de fórmulas por grupo en ayuntamientos.

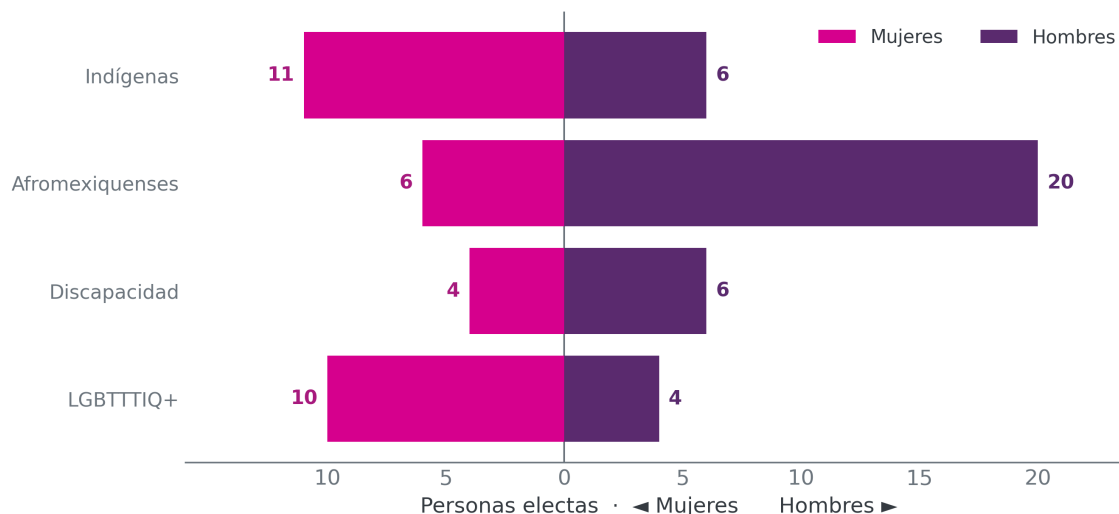
Fuente: elaboración propia con base en los registros del IEEM (2024) y en el estudio ampliado.

La inclusión tampoco fue uniforme entre cargos: los pueblos indígenas concentraron su peso en las presidencias municipales; las personas afromexiquenses, en las regidurías; la población LGBTTTIQ+ mantuvo una presencia transversal estable; y las personas con discapacidad permanente alcanzaron presencia en los tres cargos municipales, pero acotada. El límite más nítido se observó en las diputaciones de mayoría relativa, donde las personas con discapacidad permanente no registraron ninguna fórmula: el reconocimiento jurídico del grupo no se tradujo en candidatura alguna a la legislatura, lo que apunta a barreras de convocatoria, acreditación, accesibilidad y selección interna entre el derecho reconocido y la postulación efectiva.

La brecha de género reapareció dentro de los grupos. De las personas propietarias de fórmulas afirmativas municipales, cerca del 60% fueron hombres y el 40% mujeres, con predominio masculino en presidencias y regidurías que solo se invirtió en las sindicaturas (70% mujeres). La asimetría más severa se registró en el grupo afromexiquense, con seis mujeres electas frente a veinte hombres: una brecha que ningún dispositivo de paridad alcanzó a corregir y que confirma que las exclusiones se acumulan, no se compensan automáticamente entre sí.

Personas electas por sexo y grupo

La brecha de género se reproduce dentro de los grupos; máxima entre afromexiquenses



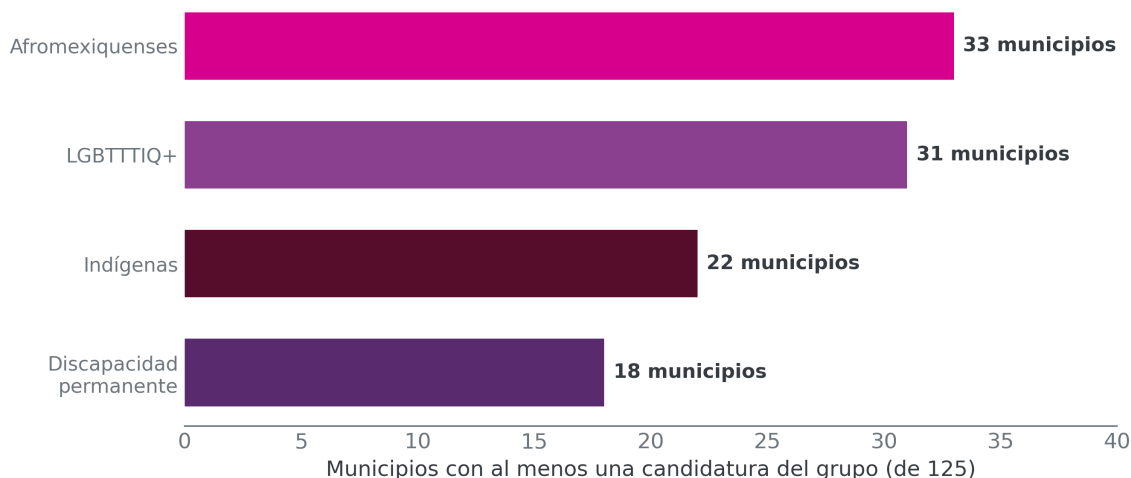
Gráfica 12. Personas electas por sexo y grupo. La brecha de género se reproduce dentro de cada grupo.

Fuente: elaboración propia con base en los registros del IEEM (2024) y en el estudio ampliado.

El detalle por cargo precisa el alcance del acceso efectivo: en las diputaciones, cinco personas accedieron por la vía afirmativa —tres con criterio indígena, una afromexiquense y una LGTBTTIQ+—, ninguna con discapacidad permanente; el grueso de la representación se concentró en los ayuntamientos. La cobertura territorial también fue desigual entre grupos: el afromexiquense, pese a ser el de menor peso poblacional, fue el más extendido, con presencia en 33 municipios, seguido del LGTBTTIQ+ (31), el indígena (22) y el de discapacidad permanente (18). Esa relación inversa entre peso poblacional y cobertura se explica por el tipo de acreditación: la autoadscripción simple facilitó cumplir la cuota en casi cualquier municipio.

Cobertura territorial por grupo

El grupo afromexiquense fue el más extendido pese a ser el de menor peso poblacional



Gráfica 13. Cobertura territorial por grupo: municipios con al menos una candidatura afirmativa.

Fuente: elaboración propia con base en los registros del IEEM (2024) y en el estudio ampliado.

Nivel 4 · El ejercicio del cargo: una transición sin acompañamiento

El acceso al cargo se produjo, en la mayoría de los casos, como una transición sin acompañamiento institucional. Las personas entrevistadas describieron una relación con el IEEM percibida como débil y mejorable durante el proceso, salvo quienes contaban con capital jurídico o político propio para orientarse en los procedimientos. Tres barreras materiales destacan por su carácter estructural:

- **Financiamiento.** Varias candidaturas sostuvieron sus campañas con recursos propios y con el apoyo material de la comunidad, que compensó la ausencia de respaldo partidista. Esto introduce un sesgo de clase: solo quien puede autofinanciarse sostiene una campaña cuando el partido se desentiende.
- **Accesibilidad.** Para las personas con discapacidad operó como una barrera material concreta durante la campaña —no como una abstracción normativa—, desde la movilidad hasta los formatos de comunicación.
- **Violencia política interseccional.** Las organizaciones la describieron como la exigencia de «probar el doble o el triple», que, en el caso de las mujeres de los cuatro grupos, se cruzó con el género, la etnicidad, la religión, los usos y costumbres y la disidencia sexual.

Estas barreras confirman que el ejercicio del cargo no es un terreno neutral al que se accede en condiciones de igualdad una vez ganada la elección, sino un espacio atravesado por desventajas que la sola presencia descriptiva no disuelve.

Nivel 5 · La incidencia sustantiva: jerarquía del cargo y masa crítica

El último eslabón —la capacidad de incidir en la agenda del grupo— resultó el más condicionado. Dependió de dos factores previstos en el marco conceptual: la jerarquía del cargo y la disciplina de la

coalición que postuló a la persona. El contraste es nítido entre un presidente municipal indígena, que describe un margen de incidencia real —«desde la presidencia sí se decide»—, y dos regidoras, cuya capacidad queda subordinada a la línea del cabildo y de la coalición —«una regidora propone, pero quien decide es el cabildo».

La lección de fondo es que la presencia de una sola persona del grupo en un órgano colegiado difícilmente alcanza la masa crítica necesaria para transformar la cultura institucional. La incidencia, cuando existe, depende de la posición individual y de la voluntad política, no de una transformación estructural de las reglas. Las organizaciones añadieron a este diagnóstico la figura de la captura partidista del cargo: la simulación no termina con el registro, sino que se prolonga en un ejercicio sin agenda propia, subordinado a la disciplina del partido.

ANÁLISIS FOCALIZADO

Los cuatro grupos, uno por uno

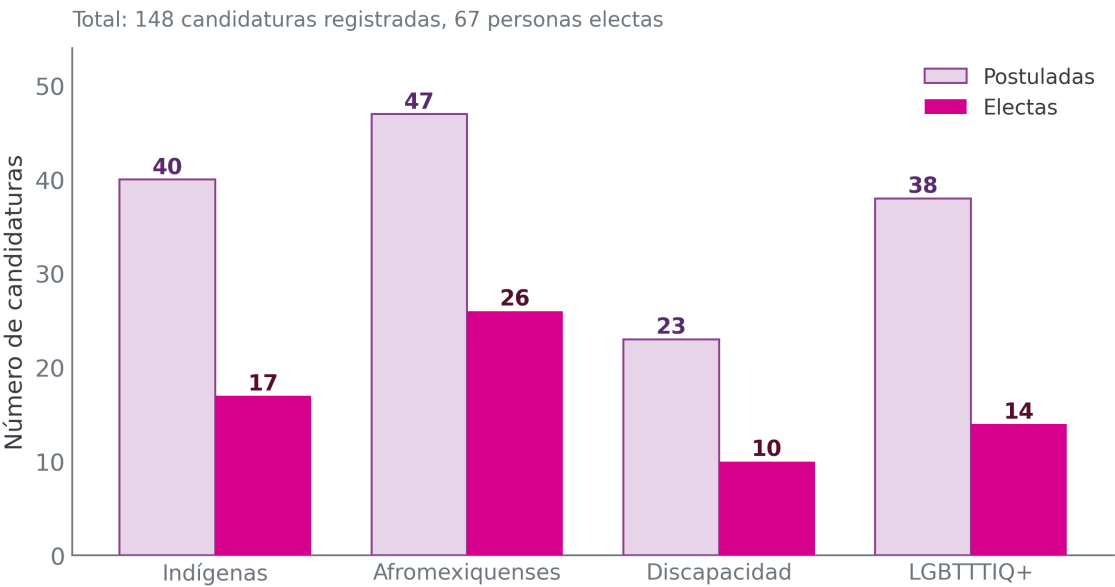
La inclusión no operó igual para los cuatro grupos, ni en los tres cargos: cada uno enfrentó barreras propias y mostró un patrón distinto entre la postulación y el acceso efectivo. El cuadro resume su trayectoria; los apartados siguientes la interpretan, en cumplimiento del enfoque diferenciado que exige no aplicar a los cuatro grupos el mismo rasero analítico.

Grupo	Postuladas	Electas	Acreditación	Patrón observado
Pueblos y comunidades indígenas	40	17	Calificada	Mayor peso en presidencias; trayectorias comunitarias más consolidadas.
Personas afromexiquenses	47	26	Simple	Mayor volumen y conversión, pero concentrado en regidurías; brecha de género severa.
Personas con discapacidad permanente	23	10	Calificada	Presencia acotada; cero fórmulas en diputaciones.
Población LGBTTTIQ+	38	14	Simple	Presencia transversal estable; riesgo de simulación por perfil poco congruente.
Total	148	67	—	Conversión global del 45.3%; en los tres cargos municipales, superior a la no afirmativa.

Cuadro 2. Candidaturas postuladas y personas electas por grupo, 2024.

Fuente: elaboración propia con base en los registros de candidaturas e integración de ayuntamientos y diputaciones del IEEM (2024).

Candidaturas postuladas y personas electas por grupo



Gráfica 14. Candidaturas postuladas y personas electas por grupo, 2024.

Fuente: elaboración propia con base en los registros del IEEM (2024) y en el estudio ampliado.

Pueblos y comunidades indígenas

Es el grupo con la infraestructura comunitaria más densa, lo que se traduce en un anclaje territorial verificable y en las trayectorias más consolidadas del estudio. Concentró su mayor peso en las presidencias municipales y aportó algunos de los casos más completos de representación —combinando una colocación competitiva, un cargo de alto valor y un vínculo sustantivo—. Su acreditación calificada ofrece una mayor garantía frente a la simulación, aunque el estudio recuerda la distinción entre la población indígena (todas las personas que se identifican como tales) y las comunidades indígenas (la unidad social y territorial a la que inciden las medidas y las consultas).

La acreditación calificada del grupo no lo blinda, sin embargo, frente al riesgo de captura: las organizaciones advirtieron que la deliberación comunitaria, cuando se cruza con la pobreza y la dependencia de recursos, puede verse sometida a presión. El reto para 2027 es sostener la coadyuvancia comunitaria —que es su fortaleza— sin convertir la asamblea en un filtro excluyente ni en un espacio capturable, y reconocer los sistemas normativos de los pueblos en la consulta y en la verificación.

Personas afromexiquenses

Tuvieron el mayor volumen de postulaciones y la mayor tasa de conversión, pero su éxito se concentró en las regidurías —el cargo de menor poder ejecutivo— y reveló la brecha de género más severa: seis mujeres frente a veinte hombres electos. Su acreditación simple, combinada con una baja congruencia de perfil, concentró el mayor riesgo de usurpación, tal como lo documentaron las propias organizaciones. La dispersión demográfica del grupo y la concentración del activismo en pocas redes explican parte de estos patrones.

La paradoja del reconocimiento es aquí más visible: la población históricamente más invisibilizada ganó la mayor presencia institucional, pero predominantemente deliberativa y masculina. Para 2027, el grupo concentra dos prioridades simultáneas: reforzar la verificación de la pertenencia —para que la cuota no se vacíe por usurpación— y una regla de alternancia de género intragrupo que corrija la brecha que la sola paridad no alcanzó a cerrar.

Personas con discapacidad permanente

Es el grupo de mayor peso poblacional (4.45%) y, sin embargo, el de presencia institucional más acotada. Su límite más claro fue la ausencia total de fórmulas en las diputaciones de mayoría relativa: el reconocimiento jurídico no se tradujo en ninguna candidatura a la legislatura. La accesibilidad operó como una barrera material concreta, y el grupo combina un litigio nacional sólido con una estructura local delgada, lo que dificulta sostener candidaturas y brindar acompañamiento en el territorio.

Desde el modelo social de la discapacidad, esa ausencia no se explica por falta de personas interesadas, sino por barreras institucionales, materiales y simbólicas que se interpusieron entre el derecho y la postulación: convocatoria poco accesible, acreditación heterogénea, campañas sin ajustes razonables y una selección interna que no priorizó al grupo. Por eso el estudio propone homologar el certificado en una institución estatal de salud y un programa de acompañamiento con accesibilidad desde la etapa de aspirantes, no solo durante la campaña.

Población LGBTTTIQ+

Mantuvo una presencia transversal y estable en los tres cargos municipales, apoyada en redes digitales y en centros comunitarios más que en estructuras territoriales. Su acreditación simple y la baja congruencia de sus perfiles públicos la situaron, junto con el grupo afromexiquense, en el mayor riesgo de adscripciones infundadas. El estudio subraya, además, que el «dato sensible» de la orientación sexual o de la identidad de género no puede publicarse ni exigirse sin consentimiento, lo que impone un límite garantista a cualquier endurecimiento de la verificación.

El equilibrio es delicado: el criterio garantista del Tribunal Electoral protege la autoadscripción como manifestación de la identidad, lo que impide condicionar el derecho a una única prueba documental; pero la facilidad de la acreditación abre la puerta a la simulación. La salida que propone el estudio combina la coadyuvancia voluntaria de organizaciones con trayectoria reconocida y el consentimiento expreso para cualquier publicación de su pertenencia, de modo que la verificación se fortalezca sin exponer a las personas ni vulnerar su intimidad.

Una lectura transversal de los cuatro grupos

Leídos en conjunto, los cuatro grupos revelan que un mismo instrumento produjo cuatro trayectorias distintas, y que esas diferencias no se explican por el mérito de las candidaturas, sino por la interacción entre el capital organizativo del grupo, el tipo de acreditación y las decisiones de colocación de los partidos. La densidad comunitaria indígena facilitó trayectorias consolidadas; la dispersión afromexiquense produjo mucho volumen con poca profundidad de cargo; la delgadez local del grupo de discapacidad limitó su presencia hasta desaparecer de las diputaciones; y las redes urbanas de la población LGBTTTIQ+ sostuvieron una presencia transversal, pero expuesta a la simulación por su acreditación simple. La paradoja del reconocimiento —ganar presencia numérica sin ganar poder— y la brecha de género intragrupo atraviesan a los cuatro, aunque con intensidades distintas. De ahí que las recomendaciones no puedan ser uniformes: cada grupo requiere una combinación propia de verificación, colocación competitiva, accesibilidad y acompañamiento.

EVIDENCIA SITUADA

Lo que mostraron los casos y las entrevistas

El trabajo cualitativo —diez municipios y veinte entrevistas— no buscó representatividad estadística, sino explicar los mecanismos detrás de los números. Su aporte fue triple: confirmó el hallazgo central, lo matizó con dimensiones que el conteo no capta y añadió las voces de quienes vivieron el proceso.

Cinco ejes que ordenan la comparación

La muestra de diez municipios se construyó para maximizar la variación controlada en cinco dimensiones. Leídos en conjunto, esos ejes explican por qué casos aparentemente similares produjeron resultados opuestos:

- **El gradiente de conversión.** Existe una paradoja entre el volumen y la representación: más candidaturas no implican más cargos. Los municipios que concentraron muchas postulaciones de partidos sin posibilidades produjeron pocas personas electas, mientras que pocas candidaturas bien colocadas se convirtieron en personas electas.
- **El grupo como variable moderadora.** El mismo mecanismo opera de manera distinta según el grupo: la densidad comunitaria indígena facilita trayectorias consolidadas, mientras que la dispersión afro-mexicana y la delgadez local del grupo de discapacidad dificultan sostener candidaturas competitivas.
- **El tipo de cargo como señal de intención.** Postular a una presidencia implica una apuesta distinta a la de una regiduría baja: el cargo que el partido asigna al grupo revela si la inclusión es estratégica o meramente formal.
- **La modalidad de postulación.** Es la variable explicativa central. La coalición dominante, en posición competitiva, produce conversión; el partido individual, sin posibilidades, produce cumplimiento formal; el acceso por la vía proporcional produce un mandato de menor autonomía.
- **El contexto territorial.** La competitividad histórica del municipio y su tejido social diferencian los mecanismos: un mismo perfil de candidatura rinde distinto en un bastión, en un municipio en disputa o en uno adverso para su partido.

Cuatro mecanismos que explican el resultado

La lectura cruzada de los casos identificó cuatro mecanismos cuya combinación explica por qué una candidatura se convirtió —o no— en representación. La arquitectura es asimétrica: sin colocación competitiva, ninguno de los demás mecanismos basta.

Cuatro mecanismos que explican el resultado

Sin colocación competitiva, ninguno de los demás mecanismos basta para ganar



Gráfica 15. Los cuatro mecanismos identificados en el análisis comparativo.

Fuente: elaboración propia con base en el análisis cualitativo de los diez estudios de caso.

De estos mecanismos se desprende una tipología de trayectorias político-representativas que ordena el conjunto de las 148 candidaturas. La trayectoria de cumplimiento formal es la más frecuente a escala estatal: con 148 candidaturas y 67 personas electas, el 54.7% no generó representación efectiva.

Trayectoria	Cómo se postula	Cargo típico	Vínculo con el grupo
Consolidada	Coalición dominante (MR)	Presidencia o 1.ª regiduría	Alto (comunitario o activista)
Competitiva sin anclaje	Coalición dominante (MR)	Regiduría / sindicatura	Bajo o no verificado (simple)
Residual-proporcional	Coalición opositora (RP)	Regiduría de RP	Variable
Cumplimiento formal	Partido individual	Sin cargo (perdió)	No aplica

Cuadro 3. Tipología de trayectorias político-representativas. La de cumplimiento formal es la más frecuente.

Fuente: elaboración propia con base en el análisis cualitativo del estudio.

Los diez municipios, agrupados por trayectoria

Trayectorias consolidadas. Jiquipilco, San José del Rincón, Cuautitlán y Axapusco ilustran el mejor escenario: candidaturas colocadas en posiciones competitivas por la coalición dominante, en cargos de

alto valor (presidencias y primeras regidurías), con un vínculo comunitario verificable. En estos casos, la acción afirmativa funcionó como mecanismo de apertura y el resultado combinó la dimensión descriptiva con condiciones favorables para la sustantiva.

Trayectorias residual-proporcionales. Atizapán de Zaragoza, Tlalnepantla de Baz y Ecatepec de Morelos presentan candidaturas que accedieron por la vía de representación proporcional tras no alcanzar la mayoría relativa. La representación descriptiva existe, pero el mandato tiene legitimidad indirecta y la incidencia autónoma es más acotada.

Trayectorias de cumplimiento formal. Nezahualcóyotl, Ecatepec municipal, las candidaturas indígenas postuladas por partidos que compitieron en solitario en San Felipe del Progreso y en Temoaya expresan el patrón más frecuente: registros sin viabilidad electoral real que producen la apariencia estadística de inclusión sin acceso efectivo al cargo. Es la manifestación más nítida de la brecha entre la representación formal y la efectiva, y confirma la relación negativa entre el volumen de candidaturas y la conversión.

Municipio	Candidaturas / electas	Trayectoria predominante
Jiquipilco	4 / 4	Consolidada (conversión total)
Axapusco	3 / 3	Consolidada (conversión total)
Cuautitlán	—	Consolidada (colocación competitiva)
San José del Rincón	—	Consolidada (vínculo comunitario)
Atizapán de Zaragoza	—	Residual-proporcional
Tlalnepantla de Baz	—	Residual-proporcional
Ecatepec de Morelos	5 / 0 (ayto.)	Cumplimiento formal; conversión legislativa
Nezahualcóyotl	—	Cumplimiento formal
San Felipe del Progreso	8 / 1	Cumplimiento formal (volumen sin conversión)
Temoaya	6 / 1	Cumplimiento formal (volumen sin conversión)

Cuadro 4. Los diez municipios estudiados, agrupados por trayectoria predominante.

Fuente: elaboración propia con base en los diez estudios de caso.

Las voces de las candidaturas

Las entrevistas con personas candidatas reprodujeron, con nombres y voces, el mecanismo de la colocación. La distancia entre quien fue ubicado para perder y quien fue ubicado para ganar es la que mejor explica el resultado:

“A mí no me mandaron a perder.”

— Persona candidata electa por la coalición dominante

“Me pusieron donde no estorbaba... me aventaron por cubrir las cuotas.”

— Persona candidata no electa

Fuente: entrevistas a profundidad realizadas para el estudio (2024-2025).

El trabajo de campo también mostró que el costo de la «simulación de competitividad» no se agota en el resultado electoral: produce desafección —hubo quien abandonó la campaña a la mitad— y erosiona la disposición a volver a participar, un efecto que el conteo de cargos no registra. Y documentó, desde dentro, el riesgo de simulación identitaria que la autoadscripción simple introduce en los grupos afromexiquense y LGBTTTIQ+. Con todo, conviene recordar que, una vez postuladas, estas candidaturas no compitieron en peores condiciones que el resto: como se mostró, su conversión superó a la de las no afirmativas en los tres cargos municipales.

La mirada de las organizaciones

Las organizaciones de la sociedad civil aportaron una perspectiva sistémica que ninguna candidatura individual podía ofrecer. Confirmaron que el vaciamiento de la cuota se produce por tres vías —la cuota simbólica, la mercantilización del acceso a la candidatura y la «colocación perdedora»— y describieron un capital organizativo desigual entre grupos: densas estructuras comunitarias indígenas frente a la delgadez local del grupo de discapacidad, o las redes digitales de la diversidad sexogenérica frente a la dispersión afromexiquense.

Sobre la autoadscripción, señalaron una tensión irreductible: la verificación no puede resolverse ni con la pura autoadscripción simple —que abre la puerta a la usurpación— ni con un candado documental esencialista que reduzca la identidad a un linaje o un fenotipo. Y advirtieron una asimetría de capital jurídico que condiciona el acceso a la justicia electoral, agravada por la opacidad de los plazos:

“Las listas se publican y quedan uno o dos días, a veces horas, para redactar un recurso.”

— Persona vinculada a una organización de la sociedad civil

Fuente: entrevistas a profundidad realizadas para el estudio (2024-2025).

Sobre la consulta de 2023, las organizaciones reconocieron la apertura inicial del IEEM, pero señalaron su interrupción en el tramo decisivo, el problema de «quién convoca» y un riesgo de extractivismo: una relación que exige información sin retorno ni continuidad. De ahí su demanda de una relación sostenida con recursos y de una pedagogía cívica que fortalezca al sujeto político antes de la postulación.

EVIDENCIA SITUADA

El testimonio de las candidaturas: del arraigo al ejercicio del cargo

Las once entrevistas con personas candidatas permiten seguir, desde dentro, todo el recorrido de una candidatura afirmativa: cómo se define la pertenencia, cómo se decide la postulación, cómo se sostiene una campaña y qué ocurre —cuando se gana— al llegar al cargo. Estas voces no prueban tendencias estadísticas, pero iluminan los mecanismos que los números solo insinúan.

Arraigo comunitario y adscripción situacional: dos polos de un continuo

El trabajo de campo mostró un continuo entre dos polos. En un extremo, candidaturas con un arraigo comunitario profundo —trayectorias en el ejido, la delegación, la asamblea o la administración local— cuya pertenencia al grupo es indistinguible de su biografía. En el otro, adscripciones situacionales, activadas al calor del registro, sin una trayectoria que las respalde. Entre ambos polos se despliega la mayoría de los casos. El estudio subraya que el arraigo no es un requisito moral, sino un predictor de representación sustantiva: quien llega al cargo con un vínculo denso tiende a sostener una agenda propia; quien llega sin él queda más expuesto a la captura partidista.

¿Iniciativa propia o cuota? La demanda de representación frente al cumplimiento formal

Las candidaturas se ubicaron también entre dos motivaciones. Algunas nacieron de una demanda de representación gestada en la comunidad o en la organización, que vio en la acción afirmativa una vía para una aspiración previa. Otras fueron convocadas por el partido para llenar una casilla en el último momento. Esta diferencia de origen anticipa el resultado: la primera trae consigo estructura, redes y agenda; la segunda, con frecuencia, solo un nombre en la boleta. La colocación de la candidatura —el lugar que el partido le asigna en la planilla o el municipio— fue narrada, una y otra vez, como el mecanismo decisivo, por encima del mérito o del vínculo.

Financiamiento, accesibilidad y la sustitución comunitaria del partido

Varias personas sostuvieron su campaña con recursos propios y con el apoyo material de su comunidad, que suplió la ausencia de respaldo partidista: transporte, alimentos, difusión de mano en mano. Esa solidaridad, admirable, introduce un sesgo de clase: solo quien puede autofinanciarse —o quien cuenta con una comunidad dispuesta a hacerlo— sostiene la campaña cuando el partido se desentiende. Para las personas con discapacidad, la accesibilidad operó como una barrera material concreta —la movilidad, los formatos de comunicación, los espacios de campaña—, no como una abstracción normativa. La conclusión es que la igualdad de oportunidades en campaña no está garantizada por el solo hecho de figurar en la boleta.

Discriminación y violencia política interseccional

Las entrevistas documentaron experiencias de discriminación y violencia política que se agravan en la intersección de varias condiciones. Para las mujeres de los cuatro grupos, la exigencia de «probar el doble o el triple» se cruzó con el género, la etnicidad, la religión, los usos y costumbres y la disidencia sexual. La

violencia no fue homogénea: estuvo fuertemente mediada por el acompañamiento del partido y por la posición desde la que se compete, de modo que quienes carecieron de respaldo institucional quedaron más expuestas.

El acceso al cargo y la incidencia: autonomía frente a disciplina de coalición

Para quienes ganaron, el acceso al cargo fue una transición sin acompañamiento: una relación con la autoridad electoral percibida como débil, salvo para quienes contaban con capital jurídico o político propio. Ya en el cargo, la capacidad de incidir dependió de dos factores: la jerarquía del puesto y la disciplina de la coalición. El contraste entre un presidente municipal indígena —«desde la presidencia sí se decide»— y dos regidoras —«una regidora propone, pero quien decide es el cabildo»— resume la lección: sin masa crítica ni una posición de poder, la presencia descriptiva rara vez se traduce en incidencia sustantiva. La representación efectiva, cuando existió, dependió de la voluntad individual, no de una transformación de las reglas.

VOCES EXPERTAS**La perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil**

Las entrevistas con personas vinculadas a organizaciones de los cuatro grupos aportaron una mirada sistémica que ninguna candidatura individual podía ofrecer. Anonimizadas por decisión metodológica, estas voces ayudan a entender por qué los números se comportaron como lo hicieron y qué haría falta para que el próximo ejercicio funcione mejor. Sus aportaciones fundamentan directamente varias de las recomendaciones.

Capital organizativo desigual y geografía de la exclusión

El primer hallazgo cualitativo es que los cuatro grupos no parten del mismo punto. En un extremo, las estructuras comunitarias indígenas —asambleas, delegaciones, autoridades tradicionales— ofrecen una densidad organizativa que permite sostener candidaturas con arraigo verificable. En el otro, la población afromexiquense enfrenta una dispersión demográfica y una concentración del activismo en muy pocas redes, mientras que el grupo de discapacidad combina un litigio nacional sólido con una estructura local delgada. La población LGBTTTIQ+ se apoya, sobre todo, en redes digitales y en centros comunitarios urbanos. A esta desigualdad de capital organizativo se suma una barrera material: la centralización de la vida institucional y de los recursos en pocos puntos del territorio, que encarece la participación de quienes viven en la periferia o en zonas rurales.

La autoadscripción bajo la lupa: simulación y usurpación

Las organizaciones fueron enfáticas en el punto más delicado del diseño. Reconocieron el fundamento de derechos humanos de la autoadscripción —nadie debe probar su identidad con un único documento—, pero advirtieron que su versión simple, sin ningún respaldo, abre la puerta a la usurpación. Documentaron casos concretos en los grupos afromexiquense e indígena en los que personas sin vínculo real ocuparon espacios reservados. La tensión, subrayaron, es irreductible: ni la pura declaración basta, ni un candado documental esencialista —que reduzca la identidad a un linaje o un fenotipo— es aceptable. La salida que sugieren no es endurecer de manera indiscriminada, sino diferenciar la verificación por grupo, apoyándose en la coadyuvancia de organizaciones con trayectoria reconocida y protegiendo siempre el «dato sensible» con el consentimiento expreso de la persona.

Quién decide la pertenencia: comunidad, organización e institución

Un debate recurrente fue quién tiene la legitimidad para reconocer la pertenencia a un grupo. La deliberación comunitaria —la asamblea— goza de una legitimidad profunda, pero las organizaciones advirtieron dos límites: no siempre es escalable a la magnitud de un proceso electoral y, cuando se cruza con la pobreza y la dependencia de recursos, puede verse capturada por presiones externas. De ahí la propuesta de una arquitectura de responsabilidad compartida: la persona declara, la organización coadyuva y la institución verifica con garantías de audiencia, sin que ninguno de los tres eslabones opere como filtro excluyente.

La maquinaria partidista vista desde afuera

Las organizaciones confirmaron, desde su experiencia, el mecanismo que los datos ya insinuaban: el vaciamiento de la cuota se produce por tres vías. La cuota simbólica, cuando el partido incluye a una persona del grupo solo para cumplir; la mercantilización de la candidatura, cuando el acceso depende de la capacidad de aportar recursos, con el consiguiente sesgo de clase; y la colocación perdedora, cuando la candidatura se ubica deliberadamente en una posición sin viabilidad. A ello se suma la ausencia de estructuras orgánicas permanentes de los grupos dentro de los partidos y una doble contabilidad entre la paridad de género y la acción afirmativa que diluye ambos mandatos. La demanda fue clara: una regla con «dientes» que obligue a la colocación competitiva.

Interseccionalidad y violencia política

La perspectiva de género, señalaron, «se queda corta» cuando no se cruza con la etnicidad, la clase, la religión, los usos y costumbres y la disidencia sexual. Las mujeres de los cuatro grupos describieron la exigencia de «probar el doble o el triple» y experiencias de violencia política que se agravan en la intersección de varias condiciones. La LGBTfobia, los problemas de seguridad y la ausencia de un sistema de cuidados aparecieron como obstáculos concretos para sostener una trayectoria política. Varias activistas relataron, además, una doble militancia: la de incidir públicamente y, al mismo tiempo, acompañar a las personas de su comunidad.

Representación sustantiva, ejercicio del cargo y la consulta de 2023

Sobre el ejercicio del cargo, las organizaciones describieron la captura partidista: una representación sin agenda propia, subordinada a la disciplina del partido. Insistieron en que la incidencia real exige una masa crítica —no basta una sola persona— y advirtieron una asimetría de capital jurídico que condiciona el acceso a la justicia electoral, agravada por la opacidad de los plazos de impugnación. Respecto de la consulta previa de 2023, reconocieron la apertura inicial del IEEM, pero señalaron su interrupción en el tramo decisivo, el problema de «quién convoca» y un riesgo de extractivismo: una relación que pide información sin retorno ni continuidad. De ahí su demanda de una relación sostenida, con recursos, y de una pedagogía cívica que fortalezca al sujeto político antes de la postulación.

LO QUE LAS ORGANIZACIONES CONFIRMAN, MATIZAN Y AÑADEN

Confirman el hallazgo central: la conversión dependió, antes que de cualquier otra variable, de la decisión partidista de situar la candidatura en una posición competitiva. **Matizan** con dimensiones que el conteo no capta: el costo de la simulación no se agota en perder, sino que produce desafección. **Y añaden** lo que ninguna cifra ofrece: la identificación del techo estructural, la denuncia de la usurpación con casos concretos y una agenda prospectiva que fundamenta las recomendaciones.

Fuente: entrevistas a profundidad realizadas para el estudio (2024-2025).

LA SÍNTESIS

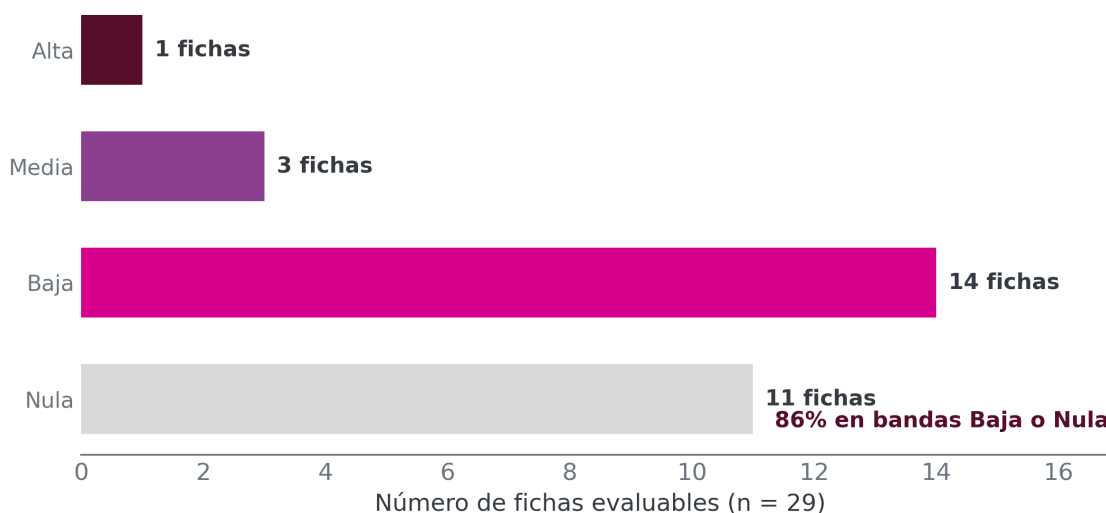
El hallazgo integrador y el techo estructural

La autoadscripción: el nudo crítico transversal

Ningún hallazgo atraviesa tantos niveles. El análisis de los perfiles públicos mostró que la congruencia entre el perfil de la persona y el grupo invocado fue baja en todo el corpus: solo 1 de 29 fichas evaluables de “Conóceles” alcanzó la banda alta, y el 86% se ubicó en las bandas baja o nula. Y la menor congruencia coincidió con el menor umbral de acreditación: los grupos afromexiquense y LGBTTTIQ+ —que operaron con autoadscripción simple— mostraron los índices más bajos y, a la vez, fueron aquellos en que la ficha pública constituía el único rastro de la identidad invocada. Esa combinación concentró en esos dos grupos el mayor riesgo de adscripciones sin sustento, con casos de usurpación documentados por las propias organizaciones. Conviene recordar que este análisis es exploratorio y mide la congruencia del discurso público de cada ficha —lo que la persona decide decir de sí—, no su pertenencia verificada; por eso no concluye que persona alguna no pertenezca a su grupo.

Congruencia entre el perfil público y el grupo invocado

Sistema «Candidatas y Candidatos, Conóceles» · solo 1 ficha alcanzó la banda Alta



Gráfica 16. Congruencia entre el perfil público y el grupo invocado (sistema «Conóceles»).

Fuente: elaboración propia con base en el sistema «Candidatas y Candidatos, Conóceles» del IEEM.

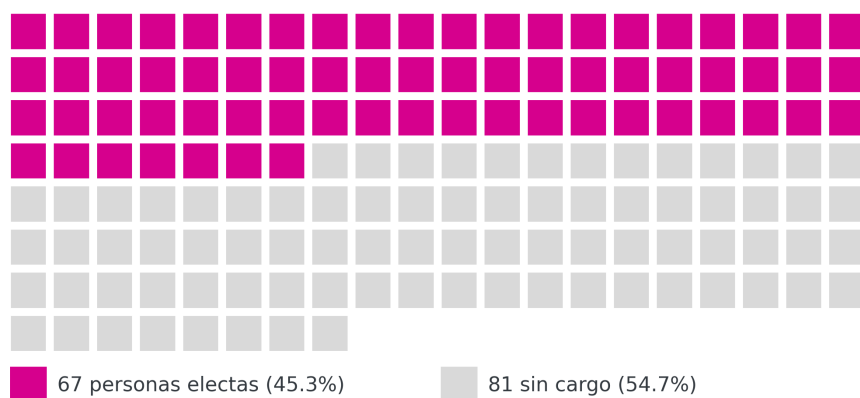
LA TENSION QUE EL REDISEÑO DEBE RESOLVER

La verificación no puede resolverse ni con la pura autoadscripción simple —que abre la puerta a la simulación— ni con un candado documental esencialista que reduzca la identidad a un trámite, un linaje o un fenotipo. La salida no es endurecer indiscriminadamente, sino **diferenciar la acreditación por grupo, privilegiando mecanismos democráticos y garantistas sobre candados administrativos.**

La doble desconexión

El hallazgo más importante no es ninguno de los anteriores por separado, sino la relación entre ellos: la calidad de la candidatura y su resultado electoral resultaron independientes entre sí. Hubo candidaturas de alta congruencia identitaria que no ganaron porque el partido que las postuló carecía de posibilidades, y candidaturas de baja congruencia que ganaron por haber sido colocadas en posiciones ganadoras por la coalición dominante. Resultar electa o electo dependió de la modalidad de postulación —coalición y posición competitiva—, no de la trayectoria comunitaria ni de un programa de representación específico.

Más de la mitad de las candidaturas cumplió la regla sin generar representación



Gráfica 17. Más de la mitad de las candidaturas cumplió la regla sin generar representación efectiva.

Fuente: elaboración propia con base en los registros del IEEM (2024) y en el estudio ampliado.

Esto revela un problema de incentivos en el diseño vigente: el sistema permite el cumplimiento formal de la cuota sin garantizar una representación sustantiva y no ofrece incentivos para que los partidos postulen perfiles con un vínculo real con el grupo en posiciones ganadoras. Leída desde la teoría de la desigualdad duradera, la conclusión es precisa: las acciones afirmativas de 2024 quebraron parcialmente las barreras de acceso, pero no modificaron los mecanismos que producen la exclusión duradera —la intermediación que concentra las candidaturas en posiciones perdedoras, la autoadscripción sin sustento y la ausencia de acompañamiento—. La acción afirmativa abrió la boleta; la estructura de incentivos del sistema de partidos determinó qué candidaturas tendrían posibilidades reales de ganar.

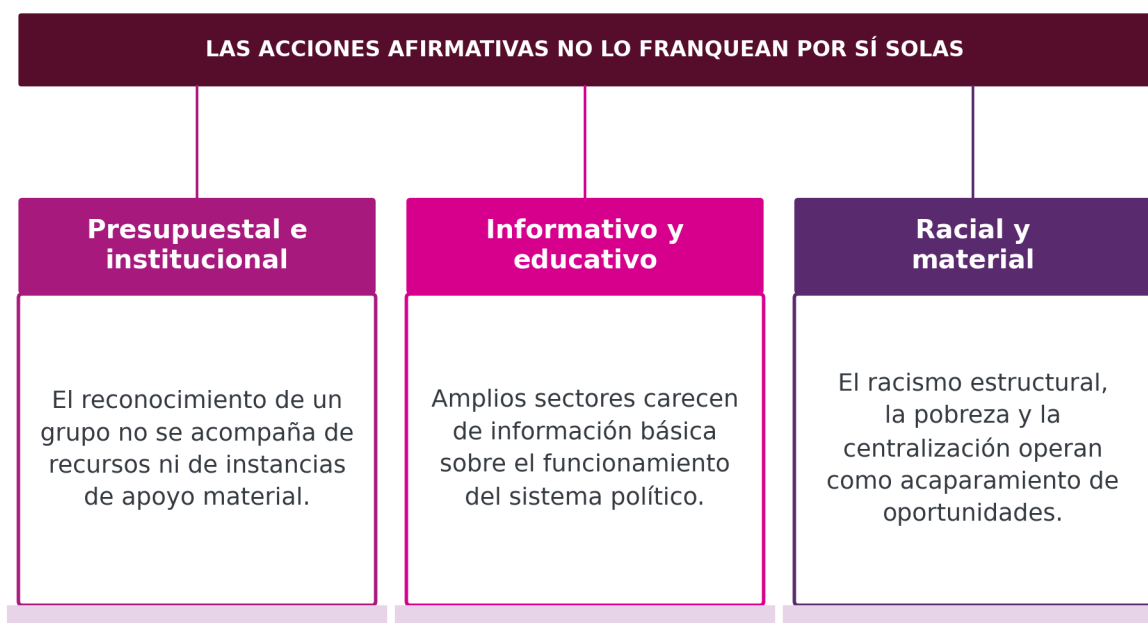
El techo estructural: lo que la acción afirmativa, por sí sola, no resuelve

Las organizaciones identificaron un techo que ninguna acción afirmativa, por bien diseñada que esté, puede franquear por sí sola. Es presupuestal e institucional cuando el reconocimiento de un grupo no se acompaña de recursos ni de instancias de apoyo material. Es informativo y educativo cuando amplios sectores de la población beneficiaria carecen de información básica sobre el funcionamiento del sistema político y sobre las condiciones —tiempo, seguridad económica— que la participación sustantiva presupone. Y es racial y material cuando el racismo estructural, la pobreza, el déficit educativo y la

centralización del poder operan como un acaparamiento de oportunidades que la medida electoral no aborda.

El techo estructural

Lo que la acción afirmativa, por sí sola, no puede resolver



Son necesarias e insustituibles para abrir la boleta, pero deben articularse con políticas de reconocimiento, redistribución y combate al racismo.

Gráfica 18. Las tres dimensiones del techo estructural que las acciones afirmativas no resuelven por sí solas.

Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas realizadas para el estudio.

Esto no invalida las acciones afirmativas: las sitúa en su justa dimensión. Son necesarias e insustituibles para asegurar el acceso al registro de candidaturas, pero deben articularse con políticas de reconocimiento, redistribución y combate al racismo que las trascienden. La consecuencia para el diseño es directa: una agenda responsable no puede agotarse en el ajuste de porcentajes; debe contemplar la verificación, el acompañamiento, la evaluación sostenida, la pedagogía cívica y el fortalecimiento del sujeto político antes de la postulación.

PROSPECTIVA

Hacia dónde ir: recomendaciones para 2027

Las recomendaciones no cuestionan la labor pionera del IEEM: la toman como cimiento y proponen consolidarla, afinarla y blindarla jurídicamente. Una precisión ordena toda la propuesta. El Código Electoral del Estado de México no contiene una base legal expresa para las acciones afirmativas de los cuatro grupos; el sistema descansa en la facultad reglamentaria del Consejo General.

Por eso cada recomendación distingue tres niveles: lo que el Instituto puede hacer de inmediato por acuerdo del Consejo General; lo que, por incidir sobre la postulación, exige una motivación reforzada; y lo que, en el mediano plazo, aconseja una reforma legal, cuya aprobación corresponde al Congreso del Estado de México y no al IEEM. Cuando una medida incide sobre la postulación, debe además superar el test de proporcionalidad que se explica en el recuadro. Cinco premisas ordenan el conjunto: atender el nivel exacto del problema, diferenciar por grupo, mantener el garantismo, escalonar la viabilidad y sostener el aprendizaje institucional.

EL TEST DE PROPORCIONALIDAD COMO CRITERIO DE BLINDAJE

Cuando una recomendación afecta las reglas de postulación —por ejemplo, subir los porcentajes o exigir posiciones más competitivas—, debe pasar una prueba sencilla en tres pasos: que la medida sirva realmente para lograr la igualdad buscada; que no exista otra vía igual de eficaz pero menos restrictiva; y que sus beneficios para la inclusión superen los costos que impone. Es el mismo criterio que aplican los tribunales electorales y sirve para blindar las medidas frente a impugnaciones.

Las catorce recomendaciones a la autoridad electoral se agrupan en seis ejes. El cuadro las resume; los apartados siguientes destacan las de mayor impacto. Como en el estudio que les da sustento, cada recomendación conserva el mismo esquema: el problema que atiende, su base empírica y jurídica, y su grado de viabilidad.

#	Recomendación	Viabilidad
Eje 1 · Autoadscripción y verificación de la pertenencia		
1	Sistema diferenciado de acreditación y registro de organizaciones coadyuvantes.	Alta
2	Protocolo de alerta temprana y revisión oficiosa de la autoadscripción.	Alta
3	Campo de declaración interseccional voluntario, sin efectos sobre el cómputo.	Muy alta
Eje 2 · Reglas de colocación competitiva y distribución del poder		
4	Porcentajes mínimos diferenciados por jerarquía del cargo y verificación del umbral de regidurías por sujeto obligado.	Media
5	Reglas de posición: el bloque alto como piso, no como techo (recomendación prioritaria).	Media
6	Distribución territorial regional y alternancia de género dentro de cada grupo.	Alta/Media
Eje 3 · Acompañamiento institucional y ejercicio del cargo		
7	Programa de acompañamiento, accesibilidad y formación, con pertinencia intercultural.	Alta
8	La agenda de trabajo como instrumento público de rendición de cuentas.	Media
Eje 4 · Evaluación, indicadores y aprendizaje institucional		
9	Índice compuesto de eficacia alineado con la metodología de indicadores de la ONU-DH.	Alta
10	Protocolo de revisión periódica y consulta territorializada no extractiva.	Alta

#	Recomendación	Viabilidad
Eje 5 · Comunicación accesible y pedagogía cívica		
11	Estrategia de comunicación clara y accesible y política de pedagogía cívica.	Alta
Eje 6 · Fortalecimiento institucional y consolidación normativa		
12	Consolidación legal de las acciones afirmativas en el Código Electoral del Estado de México.	Mediano plazo
13	Fortalecimiento de las atribuciones de la CIGyND y coordinación interáreas.	Alta
14	Institucionalización del sistema de datos y del estudio de eficacia como política permanente.	Alta

Cuadro 5. Las catorce recomendaciones a la autoridad electoral, por eje y viabilidad.

Fuente: elaboración propia.

Eje 1 · Fortalecimiento de la autoadscripción y la verificación de la pertenencia

Recomendación 1. Sistema diferenciado de acreditación y registro de organizaciones coadyuvantes.

Conservar la autoadscripción calificada para los pueblos y comunidades indígenas y para las personas con discapacidad permanente, y fortalecer la simple (afromexiquense y LGBTTTIQ+) habilitando una vía adicional, voluntaria y preferente: un registro institucional de organizaciones de la sociedad civil que —acreditando personalidad jurídica con antigüedad no menor a tres años, objeto social vinculado al grupo y trayectoria verificable— queden habilitadas para emitir constancias de pertenencia. La constancia fortalece la presunción, pero nunca opera como requisito único ni excluyente: la persona conserva siempre la declaración bajo protesta. Para personas con discapacidad se sugiere homologar el certificado ante instituciones estatales de salud. Para proteger a quien una organización le niegue el aval de manera injustificada, se prevé un recurso de revisión ante el propio Instituto, resuelto con garantía de audiencia y plazos ciertos, de modo que la negativa de una organización nunca impida, por sí sola, el registro. Viabilidad alta.

Recomendación 2. Protocolo de alerta temprana y revisión oficiosa de la autoadscripción. Establecer un protocolo que permita al IEEM revisar, de oficio o a petición de parte, la validez de una autoadscripción antes del registro definitivo, aprovechando la ventana que el artículo 253 del CEEM ya abre. Fijaría plazos breves y ciertos, garantizaría la audiencia de la persona y del partido, y obligaría a publicar de manera anticipada el desglose de candidaturas por grupo, cargo y bloque, para que la sociedad civil pueda vigilar en tiempo útil. Responde a la crítica sobre la opacidad de las listas y la brevedad de los plazos de impugnación. Viabilidad alta.

Recomendación 3. Campo de declaración interseccional voluntario. Incorporar al sistema de registro y a «Conóceles» un campo voluntario donde las personas candidatas puedan declarar todas sus pertenencias identitarias, sin efectos sobre el cómputo de cuotas, para generar información sistemática sobre identidades cruzadas. Es la recomendación de menor riesgo; su única salvaguarda indispensable es el consentimiento expreso, en particular para la pertenencia LGBTTTIQ+. Viabilidad muy alta.

Eje 2 · Reglas de colocación competitiva y distribución del poder

Recomendación 4. Porcentajes mínimos diferenciados por jerarquía del cargo. Elevar y diferenciar los porcentajes según el peso institucional del cargo, con una exigencia mayor para presidencias municipales y diputaciones, y una regla de distribución interna que impida satisfacer el cumplimiento global concentrándolo en regidurías. Conviene, además, verificar el umbral de regidurías por cada partido o coalición —no solo en el agregado— y estimular que su amplio universo de posiciones se traduzca en más registros afirmativos. Viabilidad media, instrumentable por acuerdo con motivación reforzada.

Recomendación 5. Reglas de posición: el bloque alto como piso, no como techo. Que al menos la mitad de las candidaturas afirmativas que cada partido, coalición o candidatura común postule a presidencias municipales se ubique en municipios ganados en el proceso inmediato anterior o en su bloque de alta competitividad, con lógica equivalente para las diputaciones. Es la recomendación que más directamente ataca el hallazgo integrador: la colocación competitiva es necesaria y suficiente para la conversión, y su ausencia explica que el 54.7% de las candidaturas no generara representación. Viabilidad media y de máximo impacto potencial; recomendación prioritaria.

Recomendación 6. Distribución territorial regional y alternancia de género dentro de cada grupo. Dos reglas complementarias: una distribución territorial formulada de manera general —al menos una candidatura afirmativa de competitividad alta o media por región socioeconómica— y una regla de alternancia de género dentro de cada grupo, para que el cumplimiento del porcentaje no encubra el predominio masculino interno, severo en el caso afromexiquense. Viabilidad alta para la alternancia; media para la distribución territorial en su versión regional.

Ejes 3 a 6 · Acompañamiento, evaluación, pedagogía cívica y consolidación normativa

Recomendación 7. Programa de acompañamiento, accesibilidad y formación. Un programa institucional en tres momentos —etapa previa a la candidatura, campaña y transición al cargo— con ajustes razonables y formatos accesibles para personas con discapacidad, pertinencia intercultural y traducción a las lenguas originarias del Estado (mazahua, náhuatl, otomí, tlahuica y matlatzinca), y atención a la violencia política en clave interseccional. Viabilidad alta.

Recomendación 8. La agenda de trabajo como instrumento de rendición de cuentas. Transformar la agenda que los Criterios ya exigen en un instrumento de seguimiento público y verificable, articulable con un observatorio ciudadano integrado por las organizaciones registradas, sin efectos sancionatorios pero con fuerza política y reputacional. Viabilidad media.

Recomendación 9. Índice compuesto de eficacia (metodología ONU-DH). Desarrollar y publicar, antes del proceso 2027 y en colaboración académica, un índice estructurado conforme a la metodología de indicadores estructurales, de proceso y de resultado de la ONU-DH. El presente estudio puede operar como su primera edición y referencia metodológica. Viabilidad alta.

Recomendación 10. Revisión periódica y consulta territorializada no extractiva. Institucionalizar un ciclo de revisión de los criterios que se active con la debida antelación a cada proceso y que, en su caso, pueda incorporar una consulta previa, libre e informada, ampliada y territorializada, capaz de reconocer los

sistemas normativos de los pueblos y de resolver el problema de «quién convoca». Su realización correspondería a la autoridad electoral y no se presupone para el proceso de 2027; se plantea como recomendación de mediano plazo, con sustento en el Convenio 169 de la OIT y anclaje en el artículo 23 del CEEM. Viabilidad alta.

Recomendación 11. Comunicación accesible y pedagogía cívica. Una estrategia de comunicación clara, accesible y culturalmente adecuada sobre el sentido de las acciones afirmativas, con formatos accesibles y materiales en lenguas originarias, articulada con una política de pedagogía cívica de mayor aliento que fortalezca al sujeto político antes de la postulación. Viabilidad alta.

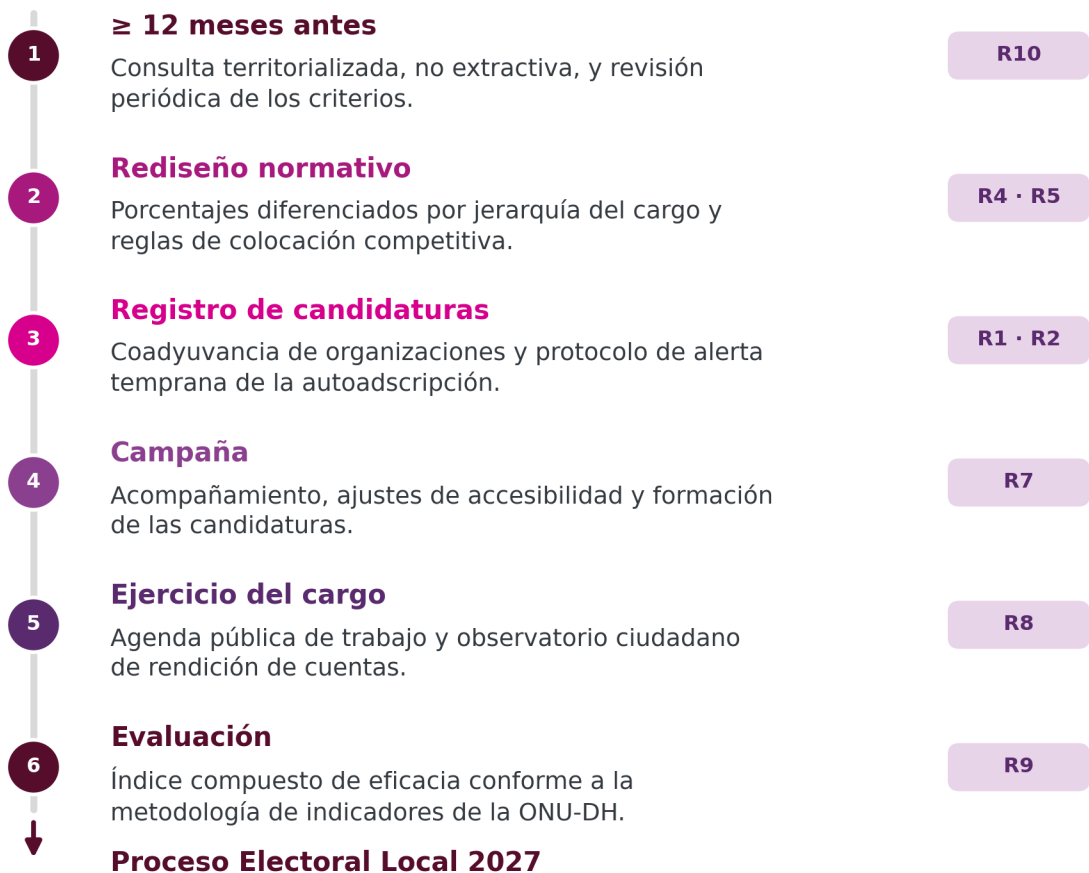
Recomendaciones 12 a 14. Fortalecimiento institucional y consolidación normativa. La consolidación legal de las acciones afirmativas en el Código Electoral —de la facultad reglamentaria a su codificación expresa (R12), reforma que compete al Congreso del Estado de México y no al IEEM—, el fortalecimiento de las atribuciones de la Comisión de Igualdad de Género y No Discriminación y la coordinación interáreas (R13), y la institucionalización del sistema de datos y del estudio de eficacia como política permanente (R14). La R12 es de mediano plazo; con ella, las recomendaciones de mayor impacto (R4 y R5) ganarían certeza definitiva.

La ruta crítica hacia 2027

Ordenadas en el tiempo, las recomendaciones dibujan una ruta crítica que acompaña cada etapa del proceso, desde la revisión anticipada de criterios hasta la evaluación posterior. Cada propuesta ataca el eslabón exacto donde el estudio localizó el problema.

Ruta crítica hacia el Proceso Electoral 2027

Cada recomendación (R) atiende el eslabón exacto donde el estudio localizó el problema



Gráfica 19. Ruta crítica y momentos de implementación de las recomendaciones hacia 2027.

Fuente: elaboración propia

Recomendaciones para los partidos políticos

El estudio demostró que la eficacia de cualquier regla depende, en última instancia, de las decisiones internas de los partidos. Por eso formula diez recomendaciones dirigidas específicamente a ellos, agrupadas en siete ejes que van de la selección democrática y la colocación competitiva a la verificación de la pertenencia, las estructuras orgánicas permanentes, el financiamiento y la accesibilidad, la formación política, y el respeto a la autonomía de las personas electas.

Eje	Recomendaciones a los partidos
1 · Selección y colocación	Reglas internas de colocación competitiva (postular en posiciones ganables) y selección democrática, abierta y anticipada, con equidad en el acceso.
2 · Verificación	Debida diligencia interna en la autoadscripción y coadyuvancia con organizaciones para prevenir la simulación.

Eje	Recomendaciones a los partidos
3 · Estructuras y paridad	Crear o fortalecer estructuras orgánicas permanentes de los cuatro grupos; alternancia de género intragrupo y prevención de la violencia política.
4 · Financiamiento	Destinar financiamiento y apoyos de accesibilidad a las candidaturas de acción afirmativa.
5 · Formación y agenda	Formar cuadros de los grupos y construir con ellos una agenda programática.
6 · Ejercicio del cargo	Respetar la autonomía de las personas electas y transparentar internamente el cumplimiento de las acciones afirmativas.
7 · Coaliciones	Repartir las acciones afirmativas en posiciones ganables y evitar la doble contabilidad paridad–acción afirmativa.

Cuadro 6. Síntesis de las diez recomendaciones dirigidas a los partidos políticos, por eje.

Fuente: elaboración propia.

La factibilidad jurídica: qué se puede hacer ya y qué requiere reforma

El conjunto de recomendaciones fue diseñado para ser realista. La mayoría es instrumentable de inmediato por acuerdo del Consejo General, dentro de la facultad reglamentaria vigente: el registro de organizaciones coadyuvantes, el protocolo de alerta temprana, el campo interseccional voluntario, el programa de acompañamiento, el índice de eficacia, la revisión periódica y la estrategia de comunicación. Un segundo grupo —los porcentajes diferenciados y las reglas de posición competitiva— incide sobre la postulación y, por tanto, requiere una motivación reforzada y la superación del test de proporcionalidad, además de resolverse con al menos doce meses de antelación para permitir su eventual revisión. Solo la consolidación legal en el Código Electoral (R12) exige una reforma legislativa —que compete al Poder Legislativo del Estado de México, no al IEEM— y se ubica, por ello, en el mediano plazo. Esta gradación protege el rediseño frente a los riesgos de impugnación por autoorganización partidista y ordena la implementación en el tiempo.

Precedentes de América Latina: la experiencia regional respalda estas propuestas

Ninguna de estas recomendaciones es un experimento sin respaldo. En los últimos años, varios países de América Latina han puesto a prueba herramientas muy parecidas y han demostrado que funcionan y que resisten la revisión de los tribunales. El estudio ampliado revisa esa experiencia con un criterio sencillo: solo cuenta como precedente aquello que ya existe en la ley o en la práctica de los partidos, que se ha sostenido al menos durante una elección completa y que el Estado de México podría adoptar sin rebasar las facultades de la autoridad. El siguiente mapa resume esa cartografía regional.

Instrumentos de acción afirmativa en América Latina

Seis experiencias de la región que muestran que las recomendaciones de este estudio son viables



Qué aporta cada país como precedente

- Brasil**
Financiamiento obligatorio de campañas: 30% del dinero público y del tiempo en radio y TV se destina a candidaturas afrodescendientes.
- Bolivia**
La ley regula la vida interna de los partidos: paridad, alternancia de mujeres y hombres y protocolos contra la violencia política.
- Colombia**
Escaños reservados para grupos étnicos, con verificación de la pertenencia mediante el aval de organizaciones de la propia comunidad.
- Chile**
Reglas de resultado que obligan a colocar las candidaturas en posiciones con posibilidades reales de ganar; escaños para pueblos indígenas.
- Argentina · Costa Rica · Ecuador · Uruguay**
Paridad y alternancia de género plenamente consolidadas, con reglas sobre quién encabeza las listas.
- México · Estado de México**
Caso de este estudio: acciones afirmativas para cuatro grupos históricamente excluidos, hoy en rediseño hacia 2027.

Fuente: elaboración propia (El Colegio de México · CES) a partir de la legislación electoral y constitucional vigente de cada país (capítulo 15 del estudio ampliado). Los colores indican el tipo de instrumento, no una jerarquía entre países. Paleta institucional del IEEM.

Gráfica 20. Instrumentos de acción afirmativa en América Latina que respaldan las recomendaciones hacia 2027.

Brasil ofrece el respaldo más sólido para la idea de financiar las candidaturas afirmativas: desde 2021, y con rango constitucional confirmado por su máximo tribunal, obliga a los partidos a destinar el 30% del dinero de campaña y del tiempo en radio y televisión a candidaturas afrodescendientes. Su lección, sin embargo, es doble, porque el dinero multiplicó las candidaturas, pero no aumentó en la misma medida los cargos ganados: sin reglas de colocación competitiva, el financiamiento no basta. Bolivia, por su parte, convirtió en ley lo que aquí se recomienda como buena práctica, pues obliga a sus partidos a garantizar paridad, alternancia y protocolos internos contra la violencia política, bajo la vigilancia de la autoridad electoral.

Colombia aporta la enseñanza más pertinente para la verificación de la pertenencia: desde hace tres décadas reconoce la pertenencia a un grupo mediante el aval de organizaciones de la propia comunidad —justo lo que propone la Recomendación 1—, pero su experiencia muestra que el mecanismo solo funciona si el registro de esas organizaciones es riguroso; cuando no lo fue, el aval terminó siendo una puerta de entrada a la simulación. Chile ofrece el contraste más claro entre una cuota que solo fija un número y una regla que obliga a colocar las candidaturas en posiciones ganables: con la primera, las mujeres apenas alcanzaron un tercio de los escaños; con la segunda, casi la mitad. Es exactamente el argumento de la Recomendación 5. Chile advierte, además, sobre la reversibilidad: lo que descansa en reglas transitorias puede perderse, lo que respalda la consolidación legal que plantea la Recomendación 12 y que corresponde al Poder Legislativo.

Finalmente, Argentina, Costa Rica, Ecuador y Uruguay muestran que la paridad y la alternancia de género pueden consolidarse como norma estable, con reglas cada vez más precisas sobre quién encabeza las listas. En conjunto, la región confirma que las propuestas de este resumen —verificación con organizaciones, colocación competitiva, financiamiento, acompañamiento y consolidación legal— no son aspiraciones teóricas, sino instrumentos ya probados que el Estado de México puede adaptar a su propio marco jurídico.

La nota de cierre es inequívoca: ninguna de estas medidas parte de cero. Todas toman como cimiento el ejercicio pionero de 2024 y lo perfeccionan. El objetivo no es sustituir el diseño vigente, sino convertir su aprendizaje —lo que funcionó y lo que no— en una arquitectura más eficaz y más resistente, capaz de garantizar que el próximo proceso avance sobre lo ya logrado, en cumplimiento del principio de progresividad.

CONCLUSIÓN

Balance: lo que el proceso 2024 logró y lo que dejó pendiente

El Proceso Electoral Local 2024 debe valorarse como el primer ejercicio sistemático de acciones afirmativas a escala estatal y, como tal, constituye un avance histórico. Por primera vez, cuatro grupos en situación de discriminación contaron con reglas obligatorias de postulación, accedieron a la boleta y obtuvieron 67 cargos. El diseño normativo fue técnicamente robusto; su cumplimiento superó los umbrales en la mayoría de los cargos y su tasa de conversión fue superior a la de las candidaturas no afirmativas. Estos logros son reales y establecen una línea de base verificable para la evaluación prospectiva.

Lo pendiente es igualmente preciso, y se ubica en los eslabones donde la cadena se interrumpe: la inclusión se distribuyó de manera desigual entre cargos y grupos; el cargo de mayor poder fue el más resistente; las regidurías, pese a su amplitud, fueron el área de oportunidad más clara; la brecha de género reapareció dentro de los grupos; la autoadscripción simple concentró el riesgo de simulación; el ejercicio del cargo careció de acompañamiento; y la incidencia quedó subordinada a la jerarquía del cargo y a la disciplina de coalición. Por encima de todo, la calidad de la candidatura y su resultado electoral resultaron independientes entre sí, lo que revela un problema de incentivos que el rediseño de 2027 debe corregir.

El cumplimiento de los Términos de Referencia

El estudio cumple con los tres apartados sustantivos y los requisitos metodológicos de los Términos de Referencia del proyecto: el diagnóstico del derecho a la participación política de los cuatro grupos; el diagnóstico de la implementación de las acciones afirmativas en 2024, con su análisis territorial, de competitividad y de resultados; y las rutas de mejora hacia 2027. Lo hace con una estrategia mixta que articula evidencia estadística y cualitativa, con las perspectivas de género, intercultural e interseccional, con el enfoque de derechos humanos de la ONU-DH y con un análisis focalizado en las especificidades de cada grupo. La entrega de una línea base verificable y de un índice de eficacia replicable satisface, además, el mandato de dejar instalada una herramienta de evaluación continua.

Las preguntas respondidas

¿Los Criterios garantizan el derecho a ser votada o votado en los cuatro grupos? Lo garantizan en el acceso al registro de candidaturas —que es un avance real—, pero aún no en condiciones de competitividad efectiva: el derecho a ser postulada o postulado se cumplió, mientras que el derecho a competir en condiciones equivalentes quedó condicionado por la colocación partidista. De ahí la Recomendación 5.

¿Los porcentajes por grupo y por cargo dan certeza a los partidos? Dieron certeza suficiente para el cumplimiento formal —los cuatro cargos cumplieron sus umbrales—, pero la concentración de presidencias en bloques de baja competitividad y el peso relativo bajo de las regidurías muestran que el umbral uniforme no orientó la distribución. Conviene diferenciarlo por jerarquía del cargo (Recomendación 4) y publicar con antelación la metodología de bloques.

¿La documentación de la autoadscripción es congruente con la consulta? La diferenciación entre acreditación calificada y simple fue conceptualmente acertada, pero la verificación de la simple resultó insuficiente frente al riesgo de usurpación que la propia consulta anticipó. La solución no es un candado esencialista, sino la coadyuvancia organizativa voluntaria y el protocolo de alerta temprana (Recomendaciones 1 y 2).

¿Qué áreas de mejora puede implementar la autoridad? Verificación diferenciada, reglas de colocación competitiva, acompañamiento integral, un índice de eficacia, revisión periódica con consulta no extractiva, comunicación accesible y, en el mediano plazo, la consolidación legal en el Código. La mayoría es instrumentable por acuerdo del Consejo General; las de mayor impacto requieren una motivación reforzada.

Balance general

Visto en conjunto, el Proceso Electoral Local 2024 dejó dos legados. El primero, tangible: 67 personas de cuatro grupos históricamente excluidos ejercen hoy un cargo de elección popular, y existe, por primera vez, una línea base verificable para medir el avance. El segundo, metodológico: el estudio identificó con precisión dónde se interrumpe la cadena de la representación y qué palanca corrige cada tramo. La lección de fondo es que la inclusión no se agota en abrir la boleta; exige acompañar cada eslabón —diseño, colocación, resultado, ejercicio e incidencia— con reglas, recursos y acompañamiento. El reto para 2027 no es normativo en un sentido estrecho, sino integral: articular la acción afirmativa con la verificación garantista, la colocación competitiva, la accesibilidad, la formación y la evaluación sostenida. Solo así el reconocimiento —que ya avanzó— se convertirá en representación efectiva.

LA INVITACIÓN DE FONDO

No se trata de crear desde cero, sino de fortalecer, acompañar, financiar, verificar y volver efectivo lo que el primer ejercicio dejó apenas esbozado, para que la representación digna y efectiva de los cuatro grupos deje de ser la promesa formal de una boleta abierta y se convierta en la condición sustantiva de una democracia que se reconozca, al fin, en la pluralidad de quienes la integran.

Este resumen ejecutivo sintetiza el informe técnico «Estudio sobre el diseño y la implementación de acciones afirmativas en el Proceso Electoral Local 2024 en el Estado de México: evaluación y prospectiva hacia 2027», auspiciado por el Instituto Electoral del Estado de México y elaborado por el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. El estudio completo desarrolla en detalle las fuentes, los modelos estadísticos, los diez casos, las entrevistas y las referencias que sustentan cada afirmación de este documento.

PARA LEER ESTE DOCUMENTO

Glosario de términos clave

Definiciones breves de los conceptos técnicos que aparecen en el resumen, pensadas para un público general.

Acción afirmativa. Medida temporal, proporcional, razonable y objetiva que corrige una desventaja estructural; aquí, la obligación de postular candidaturas de grupos históricamente excluidos.

Autoadscripción calificada. Acreditar la pertenencia con elementos objetivos que respaldan la declaración (pueblos indígenas y personas con discapacidad permanente).

Autoadscripción simple. Acreditar la pertenencia a un grupo mediante la sola manifestación de la persona, sin documentos adicionales (afromexiquense y LGTBTTIQ+).

Bloque de competitividad. Clasificación de los municipios o distritos en alta, media o baja competitividad según los resultados de la elección anterior; indica las probabilidades reales de triunfo.

Coadyuvancia organizativa. Participación de organizaciones de la sociedad civil con trayectoria reconocida en la verificación de la pertenencia, como apoyo —no sustituto— de la declaración de la persona.

Conversión. Proporción de candidaturas que efectivamente se traduce en un cargo. Una tasa alta indica que ser postulada o postulado se acercó a ganar.

Fórmula. Dupla de candidatura propietaria y suplente. Los Criterios exigieron que ambas pertenezcan al mismo grupo.

Interseccionalidad. Enfoque que reconoce que las exclusiones —género, etnicidad, clase, discapacidad, disidencia sexual— se acumulan y producen barreras específicas, no la simple suma de cada una.

Masa crítica. Número mínimo de personas de un grupo en un órgano colegiado a partir del cual su presencia puede transformar la cultura institucional.

Mayoría relativa (MR) y representación proporcional (RP). La MR la gana quien obtiene más votos en el distrito o municipio; la RP asigna cargos según el porcentaje total de votos del partido.

Paridad de género. Regla que exige igual número de mujeres y hombres en las candidaturas; opera de forma distinta —y complementaria— a las acciones afirmativas.

Poblaciones en situación de vulnerabilidad. Grupos de personas que, por razones históricas, sociales o estructurales, enfrentan mayores barreras para ejercer plenamente sus derechos —incluidos los político-electorales— y para acceder a la representación. En este estudio se refiere, en particular, a los pueblos y comunidades indígenas, las personas afromexiquenses, las personas con discapacidad permanente y la población LGTBTTIQ+. La vulnerabilidad no es un rasgo de las personas, sino el resultado de contextos de desigualdad y discriminación que las acciones afirmativas buscan corregir.

Representación descriptiva y sustantiva. La descriptiva es el parecido entre quienes representan y la población representada (estar presente); la sustantiva es actuar efectivamente en favor de los intereses del grupo.

FUENTES**Referencias bibliográficas**

Selección de las principales fuentes conceptuales, normativas y jurisprudenciales en que se apoya el estudio. El informe técnico completo contiene el aparato de referencias exhaustivo.

Fuentes conceptuales y académicas

- Barrales Alcalá, D. y Gómora Juárez, S. (2013). Cuotas de género y estrategias de evasión partidista en México.
- Beach, D. y Pedersen, R. B. (2016). *Causal Case Study Methods: Foundations and Guidelines for Comparing, Matching, and Tracing*. University of Michigan Press.
- Bolaños Salazar, E. (2016). Las acciones afirmativas como expresiones de la igualdad material.
- Cedillo Delgado, R. (2024). Acciones afirmativas en los procesos electorales locales de México.
- Childs, S. y Krook, M. L. (2008). Critical Mass Theory and Women's Political Representation. *Political Studies*, 56(3), 725-736.
- Crenshaw, K. (2012). Cartografiando los márgenes: interseccionalidad, políticas identitarias y violencia contra las mujeres de color.
- Dworkin, R. (2000). *Sovereign Virtue: The Theory and Practice of Equality*. Harvard University Press.
- Franceschet, S. y Piscopo, J. (2008). Gender Quotas and Women's Substantive Representation: Lessons from Argentina. *Politics & Gender*, 4(3), 393-425.
- Frías, S. y Rodríguez Calva, A. (2024). Representación política de grupos subrepresentados en entidades federativas.
- Htun, M. (2004). Is Gender like Ethnicity? The Political Representation of Identity Groups. *Perspectives on Politics*, 2(3), 439-458.
- Krook, M. L. (2009). *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*. Oxford University Press.
- Lizama Carrasco, G. y Zúñiga Martínez, M. (2023). Acciones afirmativas para la población LGTBTTIQ+ en el ámbito electoral mexicano.
- Mustapha, A. R. (2009). Institutionalising Ethnic Representation: How Effective is Affirmative Action in Nigeria? *Journal of International Development*, 21(4), 561-576.
- Phillips, A. (1995). *The Politics of Presence*. Oxford University Press.
- Pitkin, H. F. (1967). *The Concept of Representation*. University of California Press.
- Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Harvard University Press.
- Revilla, M. (2015). Acciones afirmativas, género y representación política.
- Romero Ramírez, H. y De la Cruz Carrillo, L. (2025). Diseño e implementación de acciones afirmativas subnacionales en México.
- Saba, R. (2013). (Des)igualdad estructural. En *Más allá de la igualdad formal ante la ley*.
- Tilly, C. (1999). *Durable Inequality*. University of California Press.
- Viveros Vigoya, M. (2016). La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. *Debate Feminista*, 52, 1-17.
- Young, I. M. (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford University Press.

Fuentes normativas, jurisprudenciales e institucionales

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 1.º, 2.º, 35 y 41.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, artículo 11.
- Código Electoral del Estado de México (CEEM), artículos 9, 23, 168, 171, 185, 201, 248, 249 y 253.
- El Colegio de México (2022). Estudio sobre las acciones afirmativas en el Proceso Electoral Federal 2020-2021.
- IEEM (2023). Acuerdo IEEM/CG/132/2023, por el que se expiden los Criterios para la implementación de acciones afirmativas en la postulación de candidaturas para la Elección de Diputaciones y Ayuntamientos 2024.

IEEM (2024). Acuerdo IEEM/CG/163/2024 y registros de candidaturas por acción afirmativa e integración de ayuntamientos y diputaciones, Proceso Electoral Local 2024.

INEGI (2020). Censo de Población y Vivienda 2020.

Instituto Nacional Electoral (INE) (2022, 2025). Estudios y lineamientos sobre acciones afirmativas en procesos electorales federales.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

Sala Superior del TEPJF. Jurisprudencia 30/2014, «Acciones afirmativas. Naturaleza, características y objetivo de su implementación».

Sala Superior del TEPJF. SUP-RAP-121/2020 y acumulados (modelo federal de acciones afirmativas).

Sala Superior del TEPJF. SUP-JDC-951/2022 (autoadscripción e identidad de género).

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH). Indicadores de derechos humanos: estructurales, de proceso y de resultado.