

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**



**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

REPRESENTACIÓN Y DELIBERACIÓN EN LA LVIII LEGISLATURA  
A PROPÓSITO DE LA LEY DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENAS

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR  
EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
CON ORIENTACIÓN EN CIENCIA POLÍTICA

**P R E S E N T A**

ADRIAN S. GIMATE-WELSH HERNÁNDEZ

COMITÉ TUTORIAL:

DR. FERNANDO CASTAÑOS ZUNO, TUTOR PRINCIPAL

DRA. LUISA BÉJAR ALGAZI, MIEMBRO DEL COMITÉ

DRA. JULIETA HAIDAR, MIEMBRO DEL COMITÉ

MÉXICO, D.F., NOVIEMBRE, 2007



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## AGRADECIMIENTOS

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
A LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
A LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
AL DEPARTAMENTO DE FILOSOFIA DE LA UAM-I  
AL HELEN KELLOGG INSTITUTE, NOTRE DAME UNIVERSITY

CON RESPETO Y RECONOCIMIENTO POR SU APOYO SINCERO A:

DR. FERNANDO CASTAÑOS ZUNO

DRA. LUISA BÉJAR ALGAZI

DRA. JULIETA HAIDAR

DRA. TERESA LOSADA

DR. RICARDO ESPINOZA TOLEDO

DR. GUSTAVO E. EMMERICH

DR. JOSÉ EMILIO ROLANDO ORDÓNEZ CIFUENTES

Quiero expresar de manera muy especial mi agradecimiento a mi tutor principal, Dr. Fernando Castaños Zuno por haberme acompañado en este recorrido multidisciplinario que supone el estudio de la representación política. Sus observaciones y sugerencias en diversas conversaciones han sido valiosas en la elaboración de esta tesis. A la doctora Luisa Béjar, mi más sincera gratitud por sus generosas aportaciones a mi trabajo de investigación y por compartir conmigo su conocimiento y su entusiasmo por los estudios parlamentarios. Asimismo, manifiesto mi reconocimiento a la Dra. Julieta Haidar por su amable disposición para dialogar sobre temas multidisciplinarios, sobre todo en lo que corresponde al análisis del discurso y la argumentación. Como miembros del comité tutorial, gracias por acompañarme en este itinerario.

A los doctores Ricardo Espinoza Toledo, Gustavo Emmerich, José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes y la Dra. Teresa Losada, les reitero mi gratitud por sus generosos aportes, sobre todo en lo que corresponde a los estudios del Poder Legislativo y temas relacionadas con la normatividad, los partidos políticos y las relaciones clientelares.

Quiero expresar mi gratitud y reconocimiento al Dr. Scott Mainwaring, de la Universidad de Notre Dame, por haberme invitado al Instituto Helen Kellogg como Guest Scholar durante el otoño del 2005. Mi estancia en esta institución me permitió fortalecer el inicio de mi trabajo de investigación. Pero además me brindó la posibilidad de discutir algunos aspectos sustantivos de la investigación con estudiosos de la ciencia política del instituto, entre ellos Donna Lee van Cott y Robert Fishman.

## DEDICATORIAS

Para María Rayo Sankey García,  
mi esposa, con todo mi amor

A mis padres adoptivos:

Walter y Dorothy Welsh,  
Por ofrecerme un hogar, por su amor y su apoyo sin límites

Para mis hijos:  
Dorothée, Adrián y Emmanuel

## ÍNDICE

PROEMIO	1
INTRODUCCIÓN.	4
0.1 Estado de la cuestión.	4
0.2 Problemática.	8
0.3 Hipótesis.	9
0.4 Metodología.	9
0.4.1 Análisis espacial.	10
0.4.2 Aproximación institucional y procedimental.	10
0.4.3 Aproximación inferencial y análisis deliberativo.	12
Bibliografía.	15
CAPÍTULO I. LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA.	18
1.0 Introducción.	18
1.1 La representación.	22
1.2 La representación desde la semiótica.	25
1.3 La representación desde la teoría política.	27
1.3.1 Representación política.	30
1.3.1.1 El punto de vista formal o la representación-rendición de cuentas.	30
1.3.1.2 Representación descriptiva.	33
1.3.1.3 La representación como actuación.	34
Bibliografía.	46

CAPÍTULO II. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DELIBERATIVA.	48
2.0 La transición mexicana. Una Mirada institucional y procedimental.	48
2.1 Introducción.	48
2.2 La transición.	49
2.3 El indicador político.	53
2.4 Proceso de apertura o liberalización.	58
2.5 Proceso de democratización o instauración del mínimo procedimental.	67
2.6 Democracia representativa y deliberativa.	78
2.6.1 La democracia.	78
2.6.2 Democracia deliberativa.	81
2.6.2.1 Deliberación en la esfera pública.	82
Bibliografía.	88
CAPÍTULO III. ORGANIZACIÓN Y COMPOSICIÓN DE LA LVIII LEGISLATURA.	91
3.0 Introducción.	91
3.1 El concepto de rol legislativo.	92
3.2 La organización legislativa.	96
3.2.1 Tres teorías de organización legislativa.	99
3.2.2 Representación de la pluralidad.	102
3.2.3 La deliberación en el cuerpo legislativo.	103
3.3 El comportamiento legislativo.	104
3.3.1 Agenda política de partido o agenda individual.	105

3.3.2	Argumentación y agenda política. Un acercamiento cognitivo.	106
3.3.3	Análisis de la votación.	115
3.4	Estructura, composición y organización de la LVIII Legislatura.	120
3.4.1	Estructura del Poder Legislativo.	120
3.4.2	Las Comisiones de Asuntos indígenas, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos.	126
3.4.2.1	Las Comisiones de Asuntos Indígenas en el Senado y la Cámara de Diputados.	126
	Bibliografía	138
 CAPÍTULO IV. CONCEPTOS METODOLÓGICOS PARA EL ANÁLISIS DE LA DELIBERACIÓN PARLAMENTARIA.		140
4.0	Introducción.	140
4.1	Supuestos sobre el discurso parlamentario.	140
4.2	La lingüística textual o lingüística del discurso.	147
4.2.1	Texto, discurso y enunciado.	149
4.2.2	Pragmática del discurso o teoría de la acción.	152
4.2.3	Coherencia discursiva.	154
4.2.4	Actos del lenguaje.	155
4.2.5	La enunciación.	158
4.2.5.1	La enunciación según Bajtín.	159
4.2.5.2	La enunciación según J. Dubois y E. Benveniste.	160
4.2.6	Relaciones discursivas: intertextualidades	162
4.3	Los espacios mentales.	165
4.4	La argumentación.	173
	Bibliografía	183

CAPÍTULO V. LOS DERECHOS INDÍGENAS EN MÉXICO EN EL SIGLO XX.	185
5.0 Introducción. Contexto Jurídico.	185
5.1 El derecho consuetudinario.	186
5.2 La Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los derechos consuetudinarios.	191
5.3 Normatividad indígena y representación.	192
5.4 El debate indigenista en los gobiernos de la Revolución Mexicana.	194
5.5 ¿Estado-Nación o Estado-Naciones?	204
5.6 Las autonomías.	207
5.6.1 Autogobierno.	208
5.6.2 Derechos poliétnicos.	210
5.6.3 Derechos especiales de representación.	211
5.7 Contexto político: el levantamiento zapatista.	212
5.8 Compromisos de campaña de Vicente Fox.	223
Bibliografía.	233
CAPÍTULO VI. CONSTRUCCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN LA LVIII LEGISLATURA. SENADO DE LA REPÚBLICA.	235
6.0 Introducción general.	235
6.1 La Iniciativa del Poder Ejecutivo. Análisis de la exposición de motivos.	243
6.2 La iniciativa de reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas en el Senado.	254
6.2.1 Análisis institucional.	254
6.2.1.1 La Comisión Mixta de Asuntos Indígenas, de Estudios Legislativos y de Puntos Constitucionales del Senado.	260

6.2.1.2	El dictamen de la ley de derechos y cultura indígenas en segunda lectura en el Pleno del Senado.	270
6.2.2	El debate en el Senado de la República.	277
6.2.2.1	Introducción.	277
6.2.2.2	Análisis del debate de la minuta de ley en el Senado.	281
6.2.2.3	Análisis de los votos.	302
6.3	Conclusiones al análisis del debate en el Senado.	304
	Bibliografía	317

## CAPÍTULO VII. CONSTRUCCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN LA LVIII LEGISLATURA. CÁMARA DE DIPUTADOS. 320

7.0	Introducción.	320
7.1	Los votos visibles. Una aproximación espacial.	323
7.2	Conclusiones del análisis espacial.	337
7.3	Análisis institucional. Las Comisiones de Asuntos Indígenas y de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados.	340
7.3.1	Introducción.	340
7.3.2.	Deliberación en la Comisión de Asuntos Indígenas.	341
7.4	Fundamentación del dictamen en la Cámara de Diputados.	359
7.5	Posición de los partidos sobre el proyecto de ley.	367
7.5.1	Partido Convergencia Democrática.	367
7.5.2	Partido Alianza Social.	369
7.5.3	Partido de la Sociedad Nacionalista.	370
7.5.4	Partido del Trabajo.	370

7.5.5	Partido Verde Ecologista de México.	373
7.5.6	Partido de la Revolución Democrática.	374
7.5.7	Partido Acción Nacional.	375
7.5.8	Partido Revolucionario Institucional.	376
7.6	Conclusiones sobre la posición de los partidos.	378
7.7	Deliberación en el pleno. Posiciones en contra y a favor de la minuta en lo general.	382
7.7.1	Deliberación y votación de los artículos reservados.	388
	Bibliografía.	398
	COCLUSIONES.	400

## PROEMIO

Los estudios sobre el Poder Legislativo en México han cobrado importancia a raíz de los cambios en la composición a partir de la Legislatura LVII. El escenario en esta legislatura ya no es la de un partido en el gobierno con mayoría legislativa absoluta que le permitía impulsar sus iniciativas. Para gobernar, el Poder Ejecutivo tiene ahora que buscar la cooperación de los partidos de oposición. Más aún, la disciplina de partido deja de ser una constante y comienza a manifestarse como una variable.

En este nuevo escenario una de las líneas de estudio en el ámbito legislativo es la que concierne a la representación (Luisa Béjar, 2004, 2006). Los acercamientos para su estudio son múltiples. Las aproximaciones pueden ir desde una mirada de la idea misma de representación o concepto (Hanna Fenichel, 1972) a su evolución en la historia y concluir en sus transformaciones en la época contemporánea (Bernard Manin, 1997); pueden centrarse en la mirada formal, institucional o procedimental (H. Fenichel, 1972; A. Przeworski, S. Stokes, B. Manin, 1999; Geoffrey Brennan, Geoffrey y Alan Humlin, 1999); o bien colocarse en la oposición entre la representación descriptiva o subrayar su dimensión sustantiva, sobre todo en el contexto de los reclamos de las minorías étnicas o raciales (David Canon, 1999; Seyla Benhabib, 1996; Duncan Ivison, 2000)). Incluso, se puede ver la representación desde las relaciones patrón-cliente en virtud de las relaciones de intercambio de valores, de empleo y de decisiones políticas en el contexto orgánico o impersonal (Simona Piattoni, 2001).

No obstante todas estas miradas, considero que sigue existiendo un déficit teórico y empírico que, si bien Hanna Fenichel lo alude en su obra seminal, sigue existiendo un vacío en virtud de que no se han desarrollado estudios que la instalen en el ámbito de la interacción de los actores políticos entre sí y de estos con sus electores en sus regiones o distritos, y con los grupos de interés. Desde otra perspectiva, la representación se construye en la deliberación dentro de los marcos institucionales y procedimentales, formales o informales en el contexto de una democracia deliberativa.

No podemos, en consecuencia, quedar satisfechos con la noción de mediación entre la ciudadanía y la toma de decisiones políticas; como tampoco podemos permanecer contentos con la representación mandato, la rendición de cuentas, o la representación icónica o descriptiva.

La representación, en tanto es un acto discursivo, simbólico, requiere de un contexto democrático que estimule la deliberación (Fernando Castaños y Álvaro Caso, 2007; Jürgen Habermas, 1996; Jon Elster, 1999; Jeffrey Tulis, 2003; John Dryzek, 2001; Michael Rabinder, 2004). De ahí que este autor suscriba la tesis de que la representación política no pre-existe, sino que se construye en el entorno cognitivo del proceso legislativo pero también a partir de los entornos cognitivos exógenos, del presente o del pasado, lo que implica una interacción intrainstitucional, interinstitucional en el marco de reglas formales e informales.

Planteada la problemática y la tesis que defiende, me interrogo, ¿cómo se construyó la representación en el caso de la Ley de derechos y cultura indígenas en la LVIII Legislatura? Sólo se explica si tomamos en consideración las decisiones individuales y colectivas de los legisladores en el marco de su comportamiento expresado en los votos nominales y en el entorno de los procesos de deliberación por los que atraviesa la iniciativa o asunto político en las comisiones correspondientes y en el pleno del congreso.

Para responder a la pregunta, sin embargo, se requiere, además de una discusión detenida sobre la representación, amerita que se tome en consideración un conjunto de cuestiones que tienen que ver con el entorno político como lo es el pluralismo político, así como las discusiones teóricas sobre el monismo jurídico y el pluralismo jurídico (James Anaya, 2004; José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes, 2007; Jorge Alberto González Galván, 2002; Oswaldo Chacón Rojas, 2005) que subyace en la LVIII Legislatura; pero merece asimismo el estudio de su composición, su funcionamiento y su reglamentación, todo ello en el marco de una democracia representativa, mayoritaria y deliberativa.

Más aún, y para ubicar la problemática de la representación en el asunto de la ley indígena, es ineludible hacer un recorrido del contexto político en el que se inscriben las demandas de los derechos de los pueblos indígenas, pero también del entorno cognitivo jurídico latente en las iniciativas de los partidos políticos, del Poder Ejecutivo y la

propuesta de ley Cocopa. El desentrañamiento del entorno cognitivo (Dan Sperber y Deirdre Wilson, 2001) se reflejará en el tipo de estructuras argumentativas (Frans Van Eemeren, Rob Grootendorst, 2004; Stephen Toulmin, 2007; Michael Gilbert, 1994; J.B. Freeman, 1991; Fernando Castaños, 1992) empleadas en la deliberación y en el empleo de los objetos discursivos que devienen el eje temático. El señalamiento de este tipo de improntas discursivas permitirá caracterizar los marcos conceptuales en los que se instalan los actores políticos en lo individual y colectivo. Es el debate de las ideas, es la representación sustantiva que emerge de la interacción que se corporiza en los actos de habla (John Searl, 1966; John Austin, 1980).

Estos indicadores, de orden discursivo, reforzarán los resultados que se obtengan del análisis espacial hecho a partir del comportamiento legislativo expresado en los votos visibles (Keith Poole, 2005; Keith Krehbiel, 2000; J.M. Hinich y M. Munger, 1997; A. Gimete-Welsh, 2006). Dada la interdisciplinariedad del fenómeno, estos dos acercamientos al estudio de la representación, el espacial y el deliberativo, llenan un vacío teórico y empírico en los estudios de la representación y, desde mi perspectiva, proporcionan una explicación más completa de los procesos legislativos, fuente de las leyes y de las políticas públicas.

## INTRODUCCIÓN

### 0.1 Estado de la cuestión.

La temática del estudio de los procesos legislativos ha cobrado importancia en los últimos años, en particular en el contexto de la discusión de la representación política y de la disciplina partidista en la toma de decisiones colectivas en legislaturas pluripartidistas (Luisa Béjar Algazi, 2004, 2006; Ricardo Espinoza Toledo, 2004). La discusión ha cobrado mayor importancia en el contexto de los gobiernos divididos en América Latina y en México (Benito Nacif 2003; Jeff Weldon, 2002).<sup>1</sup> Este ha sido el caso de México en los últimos diez años.

Pero la representación política no la podemos ver en abstracto. Dependiendo del paradigma teórico con el que se la mire, los acercamientos han estado orientados hacia reflexiones que se centran en el concepto mismo de representación, su origen, surgimiento y desarrollo (Hanna Fenichel, 1972; Bernard Manin, 1997). Algunas miradas, en cambio, han puesto el acento en la dimensión institucional y procedimental (Geoffrey Brennan y Alan Humlin, 1999). Otros acercamientos han puesto el acento en el mandato y la rendición de cuentas (A. Przeworski, Susan Stokes, Bernard Manin, 1999). Y, recientemente, en el marco del reclamo de justicia y de reconocimiento de las minorías, sobre todo étnicas en el contexto del levantamiento zapatista y de los acuerdos de San Andrés, se ha subrayado la representación descriptiva en contraste con el hincapié en la representación sustantiva.

Pero en cualquiera de los casos, lo que subyace en estas discusiones, y en la práctica misma de la toma de decisiones políticas, es el concepto que se tiene de democracia, lo que nos recuerda la polémica entre los que defienden la competencia de las elites, por un lado, y los que promueven la participación de las masas (Cf. Richard W, Krouse, 1982).

---

<sup>1</sup> Para el caso de México la referencia son las legislaturas LVIII a la LIX de los gobiernos de Ernesto Zedillo y de Vicente Fox, aunque el trabajo de Jeff Weldon engloba el periodo 1917 al 2000.

Instalados en la mirada etimológica del concepto de representación, “hacer presente algo o alguien que no está presente”, visto como una suerte de “re-presentación” o la noción sustantiva, apreciamos dos principios rectores que llenan de contenido al vocablo. Pero es una noción que pone en escena una contradicción. Por un lado está la acepción que subraya la independencia del legislador en el acto de representación mediante juicios razonados, el representante actúa en el mejor interés de sus representados, respondiendo a sus deseos. Pero los juicios razonados se expresan no sólo en los votos nominales en las comisiones y en el pleno, sino también en los procesos de argumentación.

Así la actividad de representación implica en cierto sentido la presencia del representado; y la actividad del representante será la de promover el interés del representado: una representación de intereses, visto de otra perspectiva o de relaciones de intercambio, relaciones clientelares (Cf. Clive Thomas, 2001; Simona Piatoni, 2001); una suerte de representación directa.

La segunda acepción de representación instauro al representado en su capacidad independiente de acción y de juicio, que no es concebido sólo como un sujeto paciente de un acto de representación, sino como un sujeto que se hace presente en el acto mismo de representación. Estas dos facetas de la representación están visiblemente presentes en la discusión sobre la ley de los derechos y cultura indígenas: los legisladores actúan de manera independiente, como sujetos competentes; pero los indígenas están presentes no sólo textualmente, argumentativamente, sino que son a la vez sujetos de su propia representación.

El tema de la representación ha cobrado mayor vigencia en el contexto de los reclamos de los grupos minoritarios en México y muchas otras partes del mundo, en particular, los grupos indígenas (David T. Canon, 1999; Seyla Benhabib, 1996) y los grupos raciales (Cf. Catherine Tate, 2003)<sup>2</sup>.

Lo que tenemos ante la problemática de la representación son orientaciones o concepciones distintas de la democracia: 1) una versión de la democracia sustentada en las élites políticas, una interpretación burkeniana<sup>3</sup> o madisoniana de la democracia

---

<sup>2</sup> Sin olvidar, por supuesto, los reclamos de las mujeres.

<sup>3</sup> Cf. su discurso ante los habitantes de Bristol. Federalist Papers N° 10.

representativa; 2) una democracia participativa orientada hacia la representación mandato o delegada, de corte neo-roussonian que algunos llaman “democracia radical”; y 3) el modelo liberal de la representación que busca establecer un equilibrio entre las dos concepciones anteriores: promueve la igualdad política, los liderazgos, la economía de tiempo<sup>4</sup> y la soberanía popular.

Pero más allá de estas miradas, la representación proyecta lo que Hanna Fenichel ha llamado la “metapolítica”<sup>5</sup>; esto es, hace patente las teorías de la filosofía política subyacente en la deliberación acerca de las necesidades humanas y los propósitos respecto del mundo social, político y cultural. Todas estas expresiones de la representación y de la democracia adquieren forma en los argumentos de los actores políticos. Los debates en torno de la ley indígena en la LVIII Legislatura muestran estas manifestaciones.

Pero los acercamientos a la representación han sido encarados, fundamentalmente, desde la ciencia política, desde la sociología política o la filosofía política. Sigue faltando un componente deliberativo, que si bien ya ha sido planteado de manera general por algunos estudiosos de la política (Jon Elster, 2001; Jürgen Habermas, 1996; John Dryzek, 2001), no se ha puesto el hincapié en los análisis de la representación desde el estudio de los procesos argumentativos que complementen las investigaciones de la representación desde los campos antes aludidos y que permitan proporcionar una pilastra adicional en la construcción teórica de la representación.

Por ello, no obstante los frutos sobradamente reconocidos de los acercamientos antes enumerados, pienso que sigue existiendo un vacío teórico y empírico que integre aspectos de carácter multidisciplinario que contribuyan a dar una explicación más completa del proceso de representación política. Me refiero a la necesidad de instaurar la representación en el ámbito de la interacción de los actores políticos en el ámbito intrainstitucional, interinstitucional o extra-institucional en las dimensiones horizontal y vertical implícitas en todo proceso de deliberación parlamentaria: en actos de lenguaje.

Me adhiero, en consecuencia, a la idea de que la representación no pre-existe, como bien lo ha advertido Claus Offe (1996); y agregaría que se construye en el marco de las

---

<sup>4</sup> De ahí su soporte en la dimensión procedimental.

<sup>5</sup> Supongo que de ahí el nombre de una revista conocida en México.

relaciones intersubjetivas en un determinado espacio y tiempo. Dicho en términos semióticos<sup>6</sup>, la representación es signo dependiente. De hecho, y parafraseando a Hanna Fenichel Pitkin, alude a esta noción cuando advierte que los seres humanos no son sólo animales políticos, sino que son además animales lenguaje dependientes en virtud de que su comportamiento se ve moldeado por las ideas y las ideas son signos y los signos son pensamientos. Luego entonces, si la representación se corporiza en ideas, pensamientos, debemos verla como de redes conceptuales, mapas cognitivos (Cf. Gilles Fauconnier, 1997). Esta última idea la instalamos en lo que Sperber y Wilson (2001) llaman los entornos cognitivos. Nuestras palabras o signos definen y estructuran nuestro mundo, nuestro medio ambiente.<sup>7</sup>

Estoy conciente de las posibles reservas que se pudieran tener sobre el asunto y de los problemas que representa hacer confluír disciplinas distintas para enfrentar un fenómeno como la representación, pero es un riesgo que tengo que encarar si deseo transitar en esta dirección.

El reto conlleva la necesidad de discutir varios referentes teóricos y hacerlos coincidir en el mismo problema. Esto lo hago de manera progresiva en los capítulos I, II, III, IV y V. que vienen más adelante. Después de estos capítulos de confluencia teórica, me enfrente al análisis de las discusiones en los foros de consulta realizados en el Congreso de la Unión como en instituciones académicas como la UNAM y el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana y las deliberaciones al interior de las comisiones encargadas de discutir la iniciativa de ley sobre derechos y cultura indígenas y las deliberaciones en el pleno del Senado como de la Cámara de Diputados. Los resultados de los análisis de los materiales de discusión y deliberación están contenidos en los capítulos VI y VII. En el capítulo VIII presento las conclusiones generales de la investigación.

---

<sup>6</sup> Cf. más adelante el apartado a la concepción semiótica de la representación.

<sup>7</sup> Este es uno de los argumentos del diputado Daniel López Nelio del PRD en su intervención en el Senado de la República. Véase la cuarta ronda de intervenciones en la página 336.

## 0.2 Problemática.

En el contexto de la transición democrática, del cambio de régimen político y de un gobierno dividido, me pregunto, ¿Qué clase de representación política exhiben los legisladores de la LVIII Legislatura, en el marco de una democracia representativa y deliberativa, expresada en sus votos nominales y en los procesos de argumentación en el asunto de los derechos y cultura indígenas? Y, como pregunta dependiente de la anterior, ¿Fue resultado de la movilización de las elites partidistas?

Correlativamente, ¿Podemos ver a la mayoría partidista como el conjunto de legisladores que tiene efectos en el resultado total de la producción legislativa en virtud de que obstruye unas iniciativas y promueve otras? Si es así, se estará reforzando la importancia de la disciplina de partido y subrayando que las nuevas políticas responden a la plataforma del partido (s) y a las promesas de campaña. Se estará procesando entonces la representación mandato: una representación delegada en la que los representantes priorizan el valor de la presencia ciudadana, respondiendo en la medida de lo posible a los deseos de los representados. El representado no está ausente del proceso de decisión colectiva. O, ¿se procesa una representación en la que el representante actúa sin hacer caso de los deseos o reclamos de sus electores? Si esto último acontece, entonces el representante no está realmente presente; el acto de representación del representante es autónomo. Estaríamos ante el modelo esbozado por Edmund. Burke en su discurso a los habitantes de Bristol.

Y, como variable dependiente, con relación a la ley de derechos y cultura indígenas, ¿qué tipo de concepción jurídica exhibe la representación procesada? ¿Con cuál de las experiencias de otros países se identifica la nueva ley indígena? En Estados Unidos, se aprecia la modalidad de la “autodeterminación”; algo semejante se percibe en Canadá. En Australia se privilegian los usos y costumbres (“common law”). En África prevalece el modelo de incorporación de las costumbres (Jacob T. Levy, 2000:298).<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> *Citizenships in Diverse Societies*. Will Kymlicka y Wayne Norma (editores). Oxford. Oxford University Press.

### 0.3 Hipótesis.

La hipótesis que adelanto es que las dos facetas de la representación antes aludidas están presentes, pero sobresale una tercera vía que corresponde a la concepción liberal de la representación; esto es, la búsqueda de un equilibrio entre la autonomía del representante y la representación mandato, según veremos en los análisis de los votos y las deliberaciones del proceso en las comisiones correspondientes sobre la ley indígena y en los debates del pleno de Senado y de la Cámara de Diputados.

Pero sostenemos que la representación política surge de un proceso dialogal<sup>9</sup>, es una representación en constante construcción, sobre todo si partimos del supuesto de que los partidos conforman, en casos estratégicos, coaliciones pensando prospectivamente con miras a la construcción de plataformas electorales que los lleve al triunfo electoral de la elección siguiente. Es decir, existe en el debate, aunque de manera implícita, la rendición de cuentas vertical (Scott Mainwaring, 1997; Guillermo O'Donnell, 1997), pero también la rendición de cuentas horizontal, sobre todo en los espacios legislativos en los que los líderes tienen poder de agenda, o en las circunstancias en las que existen otras dimensiones de representación (Cf. Gary Cox, 2004:14), como en los casos en que ambas cámaras exhiben un procesos de interacción horizontal. Esto es lo que denomino deliberación entre instituciones, que además se hace patente en los procesos de deliberación, como veremos en los capítulos VI y VII.

### 0.4 Metodología.

Para comprobar las hipótesis planteadas necesito recurrir a tres herramientas metodológicas. Una, proveniente de la teoría espacial de la política; la segunda, producto de la confluencia del análisis del discurso, de la pragmática, de la lingüística cognitiva y de la semiótica; y la tercera, la mirada institucional y procedimental que sin duda tiene mucha

---

<sup>9</sup> Utilizo el concepto “dialogal” para significar dos aspectos que se implican mutuamente: a) la idea de que la representación surge de la deliberación en los distintos espacios institucionales en el contexto de la interacción de los actores políticos en el proceso de la generación de políticas públicas y; b) entendiendo la representación como el proceso de interacción textual; esto es, el diálogo que establecen los textos y que aluden a situaciones tanto endógenas como exógenas. Para una discusión sobre esta temática, véanse los trabajos siguientes: Michael Riffaterre, (1984), *Semiotics of poetry*. Bloomington. Indiana University Press (“textual semiotics”, páginas 115-163); o, G. Genette (1989), *Palimpsestos. La literatura en segundo grado*. Madrid. Taurus (páginas 9-44).

relevancia para el análisis. Cada una de estas herramientas me proporcionará los indicadores necesarios para caracterizar el tipo de representación procesada por los legisladores y comprobar el tipo de pensamiento político que proyecta su comportamiento político; además de identificar lo que Fenichel Pitkin denomina la metapolítica.

#### **0.4.1 Análisis espacial**

El análisis espacial, a partir del análisis de los votos visibles, como veremos más detenidamente en el capítulo III, tiene preeminencia en la medida que nos permita ver el rol de los líderes — elites — de las fracciones parlamentarias en el procesamiento de la representación política. Primero, porque estos liderazgos son los que exhiben la mayor cohesión ideológica (Cf. Keith Pool, 2005; Cary R. Covington, Andrew A. Bargan, 2004) y mueven la agenda del partido; y segundo, porque son los que controlan los intercambios, son la fuente de los incentivos en las comisiones ordinarias y extra-ordinarias, como también lo hacen en la toma de decisiones en la asamblea plenaria<sup>10</sup>. De modo que una votación sobre un determinado asunto político es también una votación sobre la agenda del partido<sup>11</sup>. Votar en contra de la agenda será, consecuentemente, votar en contra del partido, lo que conlleva, sin duda, a la cancelación del proyecto individual de escalar otros puestos en el gobierno o de lograr una candidatura representación política. Más aún votar a favor de una minuta de ley es fortalecer la disciplina de partido, como podrá verse en las figuras 6.16 y 7.2, así como la gráfica 7.1 de los capítulos correspondientes. Los aspectos teóricos, así como los técnicos y su aplicación a los datos, los abordaremos específicamente en los capítulos III, VI y VII.

#### **0.4.2 Aproximación institucional y procedimental.**

Este acercamiento implica, primeramente, el análisis de la organización parlamentaria (Cf. capítulo III) que nos permita caracterizar el diseño parlamentario mexicano; significa mirar de cerca el tipo de organización legislativa.

---

<sup>10</sup> Véanse, por ejemplo, las intervenciones de Beatriz Paredes y de Felipe Calderón en el debate en la Cámara de Diputados ante la discusión sobre los artículos transitorios y la aplicación de reglamentación del congreso. En particular, ver el anexo del debate en la Cámara.

<sup>11</sup> Véase la argumentación de Augusto Gómez Villanueva en su intervención en contra de la moción suspensiva propuesta por el diputado Narro Céspedes del PT, rubro 7.2.2

A) ¿se organiza alrededor de una teoría partidista? Si este es el caso, ¿Cómo es que está organizada de modo que se facilite la aprobación legislativa partisana y qué tipo de reglamentación se emplea que proteja las resoluciones que emanan de las comisiones de modo que se eviten enmiendas hostiles en el pleno?

B) ¿Está el congreso organizado de acuerdo con el modelo de delegación de poderes, que promueve la especialización? Este modelo es también conocido como el modelo informacional. ¿Exhiben las comisiones una composición informacional? Dicho de otra manera, ¿Exhibe el perfil de los legisladores alguna relación con el asunto político?

C) ¿esta organizado según el modelo distributivo? Este tipo de organización prioriza la dimensión del intercambio, mejor conocido como “pork-barrel”, forma de organización que promueve a los legisladores a posiciones en las que representan mejor a sus constituyentes.

D) ¿Es una combinación de formas de organización?

Antes de adentrarme en este tipo de análisis, haré primeramente un análisis de la estructura y composición de la LVIII Legislatura del Senado como de la Cámara de Diputados: su composición partidista en general y la composición de las comisiones que resolvieron sobre el asunto de los derechos indígenas: 1) La Comisión de Puntos Constitucionales; 2) La comisión de Estudios Legislativos y 3) la Comisión de Asuntos Indígenas.

Asimismo, me propongo indagar cómo fueron postulados por sus respectivos partidos políticos, su trayectoria política y sus antecedentes profesionales (véase su ficha biográfica o perfil en los anexos). Esta clase de información arrojará luz sobre su competencia profesional y política así como sobre la orientación de sus lealtades, información que es relevante para el análisis del comportamiento en las votaciones en situaciones de conflicto partidista o de asuntos políticos críticos.

De interés particular será el estudio de las sub-unidades parlamentarias, pues estos son los espacios en los que se toman decisiones vitales: conferencias partidistas, reuniones de los líderes de partido con sus legisladores, reuniones públicas con especialistas en los asuntos legislativos, etc.

### 0.4.3 Aproximación inferencial<sup>12</sup> y análisis deliberativo.

Si partimos de la premisa fundamental de que una democracia representativa tiene como una de sus características centrales la deliberación, tenemos entonces que preguntarnos porqué asignar tanta importancia a esta dimensión. Si sostenemos que el cuerpo legislativo es una representación plural, éste es entonces un espacio de contestación múltiple, es un espacio de argumentos y contra-argumentos. Las identidades colectivas (Cf. Bernard Lamizet, 2006)<sup>13</sup> — los partidos políticos — tendrán que aproximarse para resolver los asuntos de interés común o resolver problemáticas que son la fuente de conflictos. En otras palabras, los grupos legislativos, en tanto representan grupos de interés, tienen que llegar a una decisión colectiva. Pero esta decisión tiene que estar legitimada, en el sentido en que lo plante, Jürgen Habermas (1996) y otros estudiosos que argumentan a favor de una democracia deliberativa (Jon Elster, 2001; John Dryzek; Goodin, Robert, 2003; Fernando Castaños y Álvaro Caso, 2007). Esto implica que antes de que una resolución sea tomada, los miembros del cuerpo legislativo tienen que participar en un proceso deliberativo, si se desea caracterizar al proceso como justo y legítimo, de acuerdo con Jürgen Habermas (1996). Es cierto, la justeza de un proceso podrá verse como un ideal, pero si las reglas procedimentales se tejen con logros sustantivos entre los legisladores en la forma de competencias específicas, disposiciones y procesos de interpretación, las decisiones colectivas serán más justas y legítimas.

Más aún, la deliberación plural instala la dimensión crítica que hace que los participantes reflexionen sobre sus intereses, sus preferencias, sus cosmovisiones y sus mandatos. Esta es la idea central en la obra de Carlos Nino, *Constitution of Deliberative Democracy*:<sup>14</sup> “La primera virtud de la democracia deliberativa es transformar el interés y las preferencias a través de mecanismos de deliberación colectiva” (J. Waldron, 1999:210). Y, en la medida que una institución está más compenetrada del carácter deliberativo y de

---

<sup>12</sup> Empleo el término inferencial en el sentido en que lo emplean Sperber y Wilson, pero también en el sentido en que los actores políticos o cualquier individuo lleva a cabo interpretaciones sobre sí y sobre los otros.

<sup>13</sup> Me refiero al planteamiento que hace desde una semiótica de la política.

<sup>14</sup> Carlos Nino fue consejero político de Raúl Alfonsín. Filósofo, murió en 1993. Véase el artículo de Owen Fiss “The Death of a Public Intellectual”; también “Deliberation, and Voting” de Jeremy Waldron en *Deliberative Democracy y Human Rights*. Harold Hongju and Ronald C. Slye. New Haven. Yale University Press.

justeza, la decisión colectiva es más legítima. Pero para lograr esta meta, ciertos requisitos tienen que ser satisfechos (Michael Rabinder James, 2004:52).

¿Cómo funciona la crítica en un proceso deliberativo? ¿Cómo podemos dar cuenta de este proceso y cuál es su pertinencia para la legitimidad y la justeza? ¿Cómo se transforman los intereses, las opiniones y preferencias de los legisladores? Para lograr justeza, el proceso deliberativo tiene que ser tal que permita un amplio espectro de deliberación; implica que no debe haber límites a la deliberación; requiere del espacio necesario para todo tipo de contribución crítica, ya que las opiniones como los intereses tienen que tener una justificación: una justificación que tenga como sustento el interés general, que es un tipo de representación. Más aún, cuando se trata de perspectivas o cosmovisiones, el proceso de comprensión requiere de un proceso de reflexión necesaria para el entendimiento y para la interpretación. De otra manera se puede caer en los estereotipos, las ideas preconcebidas o incluso en expresiones de racismo, como ocurrió en algunas intervenciones en la Cámara de Diputados, según veremos más adelante en el análisis del proceso deliberativo.

Además, la relación entre deliberación y la toma de decisiones plantea la posibilidad de establecer conexiones entre la esfera pública y las instituciones, lo que posibilita lo que Przeworski denomina “responsiveness”. En otras palabras, la deliberación crea las condiciones para la interacción entre la legislatura como institución y las expresiones de la sociedad civil cuyas expresiones adquieren la forma de opiniones, manifestaciones, encuestas, etc. En otros términos, crea las condiciones para la interacción entre el electorado y los representantes.

A diferencia de que lo que sostiene A. Przeworski (2001:184),<sup>15</sup> la deliberación no se restringe a los “medios”, incumbe asimismo a los objetivos. El modelo alternativo de Przeworski, para refutar el modelo deliberativo, descansa en el modelo espacial de votaciones, pero nosotros nos instalamos, además, en el análisis de la representación sustantiva en la medida que ésta se corporiza en actos de lenguaje. Sin embargo, nos preguntamos, ¿mediante qué estrategias se hacen coincidir las preferencias de los legisladores? ¿Qué argumentos dan sustento a la formación de coaliciones más allá de los

---

<sup>15</sup> *La democracia deliberativa*. Jon Elster (compilador). Barcelona. Gedisa

acuerdos de intercambio (pork.barrell). Sin duda, una de las estrategias es resaltando las afinidades existentes entre los grupos legislativos y las diferencias frente a los oponentes en el proceso de deliberación;<sup>16</sup> esto es, subrayando el contenido que se manifiesta a través de los actos discursivos.

En consecuencia, el análisis del proceso deliberativo no se limita a una tipología de las estrategias argumentativas que caracteriza a cada uno de los actores políticos y a cada uno de los grupos legislativos.<sup>17</sup> En buena parte es esto, pero es también un análisis de la transformación de opiniones, intereses, preferencias y perspectivas en una decisión colectiva que deviene ley o política pública. Dicho análisis, por otra parte, en la medida en que se resaltan los objetos discursivos en las estrategias discursivas, nos permite caracterizar los marcos conceptuales que caracterizan a los actores políticos.

Sin embargo, para lograr este objetivo necesito apoyarme en la conjunción de herramientas que proporciona la lingüística del texto, la lingüística cognitiva, la semiótica y la teoría de la argumentación. No es este el lugar para exponer en gran detalle la conjunción de este aparato conceptual. Sólo enuncio, por el momento, que estas disciplinas tienen como objeto de estudio la producción verbal, sobre todo, la producción de la significación en el ámbito parlamentario. Para ahondar en la discusión de estas herramientas metodológicas dedicaremos el espacio del capítulo IV a la presentación y discusión de los conceptos fundamentales de dichas disciplinas, pero con relación al discurso parlamentario.

De ahí que el estudio de un asunto (issue) legislativo no se puede circunscribir sólo a la dimensión institucional y/o procedimental, como he advertido en líneas más arriba — aunque es legítimo, por supuesto — sino que, desde mi óptica, debe tomar en consideración los tipos de entorno cognitivo subyacentes en la producción discursiva (Dan Sperber y Deirdre Wilson (1997)). Pero en un recorte del espacio, necesitamos ver las estructuras discursivas en el contexto de las relaciones interinstitucionales e intra-institucionales. En otras palabras, la deliberación en torno de los derechos y cultura indígenas reclama una

---

<sup>16</sup> Una muestra de lo que estoy diciendo se encuentra en mi trabajo “Comportamiento legislativo. Iniciativa de ingresos de la Federación. Año 2003. Mirada desde la representación” que ha sido presentado en el Congreso de LASA, 2006.

<sup>17</sup> Esta sería una tarea exclusiva de un analista del discurso o de un lingüista, que no deja de ser válida, pero que no explica el proceso en su conjunto.

perspectiva multidimensional — multimodal, según Julieta Haidar (2006) que tome en cuenta todas las posibles variables en la construcción de la representación política.

Estas ideas y otras más, sin embargo, serán tratadas en el capítulo IV en el que abordaré de manera detenida el aparato conceptual que me permitirá examinar con detalle el proceso legislativo en su dimensión discursiva.

### **Bibliografía.**

- BÉJAR, Luisa. 2004. “Representación y disciplina parlamentarias en México: el marco partidista electoral después de la alternancia” en *Partidos políticos. Nuevos liderazgos y relaciones internas de autoridad*. Rosa María Mirón Lince y Ricardo Espinoza Toledo. México. UAM/AMEP
- BENHABIB, Seyla. 1996. *Democracy and Difference*. Contesting the boundaries of the Political. Princeton. Princeton University Press
- BRENNAN, Geoffrey, Alan Humlin. 1999. BRENNAN, Geoffrey, Alan Humlin. “On political representation”. *British Journal of Political Science*. 29, 109-127. Cambridge University Press
- CANON, David T. 1999. *Race, Redistricting, and Representation*. Chicago. The University of Chicago Press
- CASTAÑOZ ZUNO, Fernando, Álvaro Caso. 2007. «La deliberación: condición y horizonte de la democracia» *El estado actual de la democracia en México: retos, avances y retrocesos*. Julio Labastida, Fernando Castaños y Miguel Ángel López Leyva. México. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM
- COX, Gary, Matthew McCubbins. 1997. Toward a Theory of Legislative Rules Changes: Assessing Schickler and Rich’s Evidence”. *American Journal of Political Science*. Vol. 41, number 4: 1376-1386
- COVINGTON, Cary R., Andrew A. Bargan. 2004. “Comparing Floor-Dominated and Party-Dominated Explanations of Policy Change in the House of Representatives”. *The Journal of Politics*, Volume 66, No. 4, PP. 1069-1088
- DRYZEK, John. 2001. “Legitimacy and Economy in Deliberative Democracy” en *Political Theory*, 29
- \_\_\_\_\_. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics*.
- FAUCONNIER, Gilles. 1997. *Mappings in Thought and Language*. Cambridge. Cambridge University Press
- KROUSE, Richard. 1982. “Two concepts of Democratic Representation: James and John Stuart Mill.” *The Journal of Politics*. Volume 44, No. 2.
- ELSTER, Jon. 2001. *La democracia deliberativa*. Barcelona. Gedisa
- ESPINOZA, Ricardo T. 2004. “El PRI. Relaciones internas de autoridad y falta de cohesión de la coalición dirigente” en *Partidos políticos. Nuevos liderazgos y relaciones internas de autoridad*. Rosa María Mirón Lince y Ricardo Espinoza Toledo. México. UAM/AMEP
- GENETTE, Gerard. 1989. *Palimpsestos. La literatura en segundo grado*. Madrid. Taurus.

- GIMATE-WELSH, Adrián. 2006. “comportamiento legislativo. Iniciativa de ley de ingreso de la federación. Año 2003. Mirada desde la representación”. Ponencia presenta en el Congreso de LASA. San Juan de Puerto Rico. Marzo, 2006.
- GOODIN, Robert E. 2003. “Democratic Deliberation Within” en *Debating Deliberative Democracy*. James Fishkin y Peter Laslett (editors). Melbourne. Blackwell
- HABERMAS, Jurgen. 1996. *Between Facts and Normas: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Boston. MIT Press
- KREHBIEL, Keith. 1998. *Pivotal Politics: A theory of US Law Making*. Chicago. Chicago University Press.
- LAMIZET, Bernard. 2006. “La sémiotique instante: Introduction à la sémiotique politique » en *La sémiotique politique. Political Semiotics*. Bernard Lamizet (editor). Editor in Chief Marcelo Danesi. Semiotica. Volume 159-1/2.
- LINZ, Juan, y Arturo Valenzuela. 1994. *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore. The Johns Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_ y Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communiste Europe*. Baltimore, London, The John Hopkins University Press
- LEVY, Jacob. 2000. “Three models of incorporating Indigenous Law” en *Citizenship in Diverse Societies*. Will Kymlicka y Wayne Norman. Oxford. Oxford University Press
- MAINWARING, Scott. 2004. “Presidencialismo y gobierno dividido” en *Foro América Latina y México. Saldo y oportunidades del gobierno dividido*, Centro Latinoamericano de la globalidad. CIDE
- MAINWARING, Scott, Sobberg Shugart, Mathew. 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge. Cambridge University Press.
- MANIN, Bernard. 1997. *The Principles of Representative Democracy*. Cambridge. Cambridge University Press.
- O’DONNELL, Guillermo. 1997. “Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust”. *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford. Oxford University Press
- NACIF, Benito. 2003. “Policy Making under Divided Government in Mexico”. Working Paper 305. Helen Kellogg. Notre Dame University
- PIATTONI, Simona. 2001. *Clientelism, Interests, and Democratic Representation*. Cambridge. Cambridge University Press
- PRZEWORSKI, Adam, STOKES, Susan, MANIN, Bernard. 1999. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge. Cambridge University Press.
- RABINDER, Michael. 2004. *Deliberative Democracy and the Plural Polity*. Kansas. University Press of Kansas
- REVELES, Francisco. 2004. “La coalición dominante en el Partido Acción Nacional: Líderes, parlamentarios y gobernantes”, en *Partidos políticos. Nuevos liderazgos y relaciones internas de autoridad*. Rosa María Mirón y Ricardo Espinoza Toledo, Coordinadores. México. Universidad Autónoma Metropolitana, Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios.
- RIFFATERRE, Michael. 1984. *Semiotics of Poetry*. Bloomington. Indiana University Press
- SCHICKLER, Eric y Andrew Rich. 1997. “Controlling the Floor: Parties as Procedural Coalitions in the House” en *American Journal of Political Science*. Vol. 41, number 4

- SOBERG SHUGART, Matthew. 1998. "Inverse Relationship between Party Strength and Executive Strength: a Theory of Politicians' Constitutional Choices". *British Journal of Political Science*. 28, 1-29. Cambridge University Press
- TATE, Katherine. 2003. *Black Faces in the Mirror: African Americans and their Representation in the U.S. Congress*. Princeton, Princeton University Press
- THOMAS, Clive. 2001. *Political Parties and Interest Groups*. Boulder, London. Lynne Rienner Publishers
- WALDRON, Jeremy. 1999. "Deliberation and voting" *en Deliberative Democracy and Human Rights*. Harold Hongju y Ronald C. Slye. New haven. Yale University Pres
- WELDON, Jeff. 2002. "The Legal and Partisan Framwork o f the Legislative Delegation of the Budget in Mexico". *Legislative Politics in Latin America*. Scott Morgenstern, Benito Nacif (editors). Cambridge. Cambridge University Press

# CAPÍTULO I

## LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA.

### 1.0 Introducción.

La propuesta de investigación “Representación política y deliberación en la LVIII Legislatura. A propósito de la Ley de Derechos y Cultura indígenas” podría ser un contrasentido si nos instalamos en el modelo de la teoría económica de la democracia (Anthony Downs, 1957)<sup>1</sup>, sobre todo si, como sostiene Downs, la representación partidista expresada en la plataforma electoral es sólo un medio para ganar una elección y conquistar el poder político. Pero, si nos colocamos en la fundamentación que hace Vicente Fox en torno de la iniciativa, podríamos concluir que no es del todo un contrasentido<sup>2</sup>

Casos de este tipo de situaciones hay muchos, por ejemplo, las elecciones presidenciales de Venezuela<sup>3</sup> (Susan Stokes, 2001) en las que Carlos Andrés Pérez promete un alza salarial a la clase obrera y, sin embargo, ya en el poder se reúne con los empresarios para asegurarles que no habría incrementos al salario; o las elecciones presidenciales de 1989 que colocan a Carlos Menem en la Casa Rosada. Durante la campaña sugiere una moratoria a la deuda, pero una vez en el poder manda un representante a Washington a negociar la deuda. El mandatario argentino reniega de su mandato.

Sin embargo, el modelo de Downs<sup>4</sup> tiene otra faceta; es la idea de que todo gobierno busca maximizar<sup>5</sup> su apoyo político. Por tanto, las políticas públicas de alguna manera deberían responder a las expectativas de los electores. Desde su perspectiva, el objetivo primordial de los partidos de oposición es conquistar el poder. En el caso del gobierno en el poder, para ganar votos y planear sus políticas, el gobierno debe descubrir algún tipo de

---

<sup>1</sup> Downs, Anthony. 1957. *An Economic theory of Democracy*.

<sup>2</sup> Véase el análisis de la fundamentación en el capítulo VI y las promesas de campaña de Fox en el 2000 en el capítulo V.

<sup>3</sup> *Mandates and Democracy*. Cambridge. Cambridge University Press

<sup>4</sup> Advierto que estoy siguiendo una línea de argumentación, no estoy en la defensa del modelo, que tampoco lo necesita, se defiende por sí mismo.

<sup>5</sup> Su hipótesis, que se sustenta en las analogías de lo económico con lo político, formuladas por J. Schumpeter, Downs, la extiende a los motivos de aquellos que gobiernan los partidos. Downs agrega más adelante que a los políticos los motiva el poder, el prestigio, el dinero y el amor por los conflictos. Pero nada se logra si no accede al poder. De ahí entonces que el movimiento es del axioma del auto-interés a la maximización del voto.

relación entre lo que hace en términos de políticas públicas y cómo votan los ciudadanos; esto es, explorar sus preferencias electorales

Desde esta óptica, el partido en el poder tiene como preferencia primaria la reelección; los partidos de oposición por su parte tienen como meta primordial conquistar el poder. En estas circunstancias, uno podría preguntarse, ¿cómo se integra la representación política en la demanda de los electores? ¿Están las plataformas políticas de los partidos imbuidas de dimensiones ideológicas, pragmáticas o de demandas concretas que responden a los intereses de partidos o de los grupos? ¿Qué es lo que prevalece en la construcción de la agenda política en los procesos electorales? ¿Bajo qué consideraciones o circunstancias se modifica el discurso de las plataformas electorales de los partidos? ¿Qué relación hay entre la oferta política y la generación de leyes o políticas públicas? Por supuesto, no pretendo resolver estas interrogantes, lo que me interesa remarcar es la relación entre la oferta política y la generación de políticas públicas o leyes, como es el caso de la ley indígena. Sabemos muy bien que Vicente Fox hizo compromisos muy explícitos con el electorado en el tema de los derechos y cultura indígenas. De ahí la importancia de las preguntas.

Las respuestas a las interrogantes anteriores me permitirían establecer una correlación entre la representación política trazada en el proceso electoral, los argumentos de mandato y de representación nacional de los partidos en la generación de políticas públicas en el ámbito legislativo. Más aún, ya centrados en el Congreso Mexicano ¿Cómo se construyó la coalición entre el PRI y el PAN en el caso de la ley indígena en la LVIII Legislatura? ¿Tuvieron las votaciones un sustento ideológico, jurídico, pragmático o estuvieron determinadas por razones de voto duro, disciplina de partido o fue un resultado de la interacción institucional: Ejecutivo-Legislativo? Como se verá en el análisis de los capítulos VI y VII, los argumentos exhiben muchas respuestas a estas interrogantes.

Con todo, y sin soslayar las invariantes, el referente político subyacente en el modelo de Downs es el sistema bipartidista norteamericano, sin duda distinto del pluripartidismo mexicano del periodo legislativo del 2000-2003, pluripartidismo político que también se expresa en las legislaturas de los estados (Cf. Alvaro López Lara, 2007). Si bien ambos sistemas políticos son presidenciales, la dimensión procedimental es distinta, no sólo en términos de diseño institucional — la no reelección inmediata de los legisladores

—, sino además por la dimensión partidista. De hecho, la realidad política actual de México<sup>6</sup> es la de un gobierno que no tiene una mayoría legislativa en el Senado ni en la Cámara de Diputados; para impulsar sus iniciativas tiene que establecer coaliciones, que pueden ser de dos tipos: sustantivas y procedimentales (Benito Nacif, 2002:254-284).<sup>7</sup> El Ejecutivo se enfrenta a un Poder Legislativo sin contar con una mayoría legislativa<sup>8</sup>.

Ahora bien, para poder averiguar qué tipo de correspondencias se establecen entre el representante y los representados, es necesario examinar con detenimiento la estructura parlamentaria de un sistema político como el mexicano. Nuestra gran interrogante es ¿tenemos una organización parlamentaria partisana, un modelo distributivo, informacional o una combinación de ambos?<sup>9</sup> Estos aspectos los trataré en el capítulo III.

Es cierto, tenemos un sistema presidencial y como tal comparte rasgos con otros sistemas presidenciales, pero como Cox y McCubbins han señalado (2001:2-63) cada nación selecciona sus instituciones, reglas y procedimientos para resolver sus problemas políticos básicos, sobre todo si consideramos que el partido mayoritario en el poder legislativo, sólo en coalición con otro partido tiene la capacidad de establecer la agenda legislativa mediante la colocación de liderazgos en la Mesa de las Cámaras, en la Presidencia de la Junta de Coordinación Política y las presidencias de las comisiones legislativas (cf. Cox y McCubbins, 2005)<sup>10</sup>.

Más aún, es conveniente trazar el contexto político y jurídico en el que la ley de derechos indígenas fue aprobada, temática que será abordada en el capítulo V. Por el momento, permítaseme señalar que en el año 2001 México se encuentra bajo un cambio de régimen político (cf. más adelante el capítulo II). La composición del Congreso Mexicano sufre un cambio dramático a partir de la LVII Legislatura que perdura hasta el momento actual (LIX Legislatura). Veamos la gráfica siguiente.

---

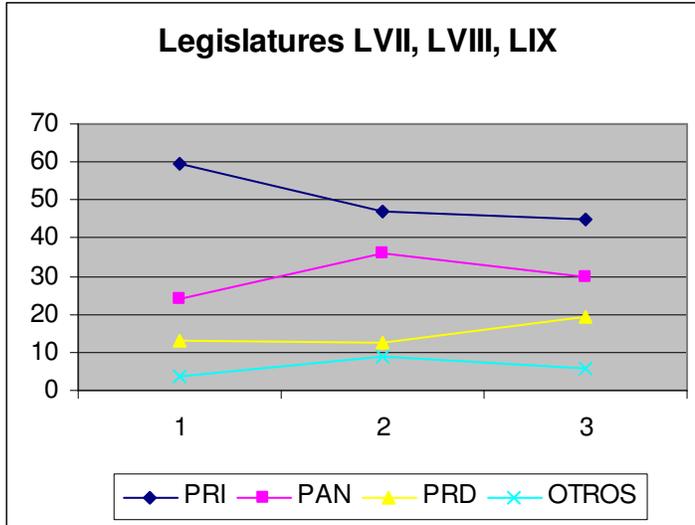
<sup>6</sup> Legislatura LIX, año 2006.

<sup>7</sup> Cf. “Understanding Party Discipline in the Mexican Chamber of Deputies: The Centralized Party Model” en *Legislative Politics in Latin America*. Oxford. Oxford University Press.

<sup>8</sup> En la LX legislatura, como bien sabemos, el partido en el gobierno tiene mayoría legislativa, pero no mayoría absoluta que le permita promover sus iniciativas, a menos que establezca coaliciones con alguno de los otros dos grandes partidos: el PRI o el PRD.

<sup>9</sup> Estos puntos los abordaré en el capítulo III: organización y composición de la LVIII Legislatura.

<sup>10</sup> Una muestra de ello lo hemos visto recientemente en la instalación del Poder Legislativo en la LX Legislatura en la que la Coalición PAN-PRI se reparte los liderazgos a nivel general y en las Comisiones de preferencia en asuntos sustantivos: Presupuesto, Hacienda, Relaciones Exteriores, etc.



Gráfica 1: composición legislativa 1997-2006.

Como puede verse, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) evoluciona de una clara mayoría en la Cámara de Diputados en años anteriores a 1997 a una situación en la que necesita establecer coaliciones para promover su agenda política. Pero al mismo tiempo, los otros dos partidos, el Partido Acción nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática igualmente requieren establecer coaliciones para promover cualquier asunto político.

Lo que tenemos en el Congreso Mexicano es una representación de tres diferentes plataformas electorales. Para el caso de la Ley de los Derechos Indígenas, la ley fue resultado de la coalición que se estableció entre el PRI y el PAN. Más aún, los legisladores del PRD exhibieron signos de división, particularmente entre el Senado y la Cámara. Esto nos lleva a subrayar que en el estudio de la representación política en un asunto como la Ley de Derechos Indígenas se necesita tomar en cuenta no sólo la organización institucional y procedimental, sino también el comportamiento legislativo dentro de los partidos y el comportamiento interpartidista.

Sin embargo, si bien es cierto que los aspectos institucionales y procedimentales son esenciales en el análisis de la representación política, como ya ha sido señalado por diversos autores (A. Przeworski et al, 1999; Scott Mainwaring, 2003: 3-33; Guillermo O'Donnell, 2003:34-54), me parece que es vital asimismo examinar qué pasa en el proceso

de la generación de las políticas públicas. Digámoslo de otra manera, es importante estudiar el contenido sustantivo del proceso deliberativo, como hemos advertido en la parte introductoria, y ver en qué medida se le asigna o no legitimidad a la política pública. En consecuencia, además de examinar los aspectos institucionales y procedimentales, estudiaré también el proceso deliberativo a fin de proyectar algún tipo de luz sobre el proceso legislativo en el asunto indígena que complementa el análisis de otros indicadores con los votos visibles. En otras palabras, nos preguntamos si los legisladores exhibieron una representación que subraya la presencia de los representados; una representación sustantiva, una representación que se construye en la interacción o dialógica o una representación que pone el acento en la ausencia de los representados, esto es, una representación formal.

Una vez más, el estudio de estos aspectos, desde la óptica deliberativa, reforzará mi mirada de frontera. Para ello, es necesario antes, llevar a cabo una discusión sobre el concepto de representación, en primer lugar, y conectar esta reflexión con la representación política.

### **1.1 La representación.**

Según hemos advertido en la sección introductoria, el concepto de representación: “algo que o alguien que esta en lugar de algo o de alguien” es contradictorio. De hecho el término no es exclusivo de la ciencia política, es del dominio de las ciencias humanas, las artes y las ciencias sociales.

Si nos colocamos en el campo de las artes<sup>11</sup> y de las ciencias sociales,<sup>12</sup> el concepto de representación se instala en el ámbito interdisciplinario o transdisciplinario. Generalmente, y sin detenerme por el momento en la discusión de la noción de representación en alguna de las disciplinas, el término sugiere la significación “hacer presente algo que está ausente, algo que está en lugar de algo”. Esta acepción ha estado vigente desde los clásicos como *aliquid stat pro aliquo*. Pero se hace presente mediante otra representación, si nos instalamos en el campo de la significación (Ch. S. Peirce, 1931-

---

<sup>11</sup> Aristóteles en la *Poética* define la creación artística (literaria) como mimesis: “imitación” de objetos o “representación” de la realidad. *Poética*. Editorial Colofón. Madrid. 2001. Página 69.

<sup>12</sup> Cf. Denise Jodelet, *Les représentations sociales*. PUF. 1989.

1966),<sup>13</sup> es lo que denomina el interpretante,<sup>14</sup> que es otro signo. Lo que está ausente puede representarse mediante una imagen, por medio de un signo, otro signo o un símbolo.

En la época actual, sin embargo, estudiosos de las ciencias sociales y las ciencias humanas sostienen que existe una crisis de la representación: en la teoría de la cultura, en la semiótica, en la filosofía y aun en la ciencia política; se sustenta, por ejemplo, que los signos políticos han perdido su capacidad de representar, esto es, demuestran fatiga, no responden a las nuevas circunstancias. Es lo que Humberto Eco ha llamado la esclerotización de los signos. La representación ha perdido referencialidad, sobre todo en el contexto de la globalización. Desde esta perspectiva, la distinción entre lo real y lo imaginario, entre lo verdadero y lo falso se ha diluido: transitamos en la ruta de la simulación, si coincidimos con los planteamientos formulados por J. Baudrillard (1994).<sup>15</sup> Nos movemos en una suerte de alegoría de la simulación, en una especie de simulación de segundo grado, si se coincide con el autor de *Palimpsestos* (Gerard Genette, 1989). De acuerdo con Baudrillard, la era de la simulación se inicia en el momento en que la referencialidad se elimina, cuando los signos de lo irreal eliminan a lo real.<sup>16</sup>

De manera semejante, en el ámbito de la teoría de la significación, hay una falta de confianza en las representaciones; éstas no se fundan en la realidad, se depositan en nuestra cultura como fantasmas en nuestro saber (Cf. K. Knuutila, 2003:96-97). Nos encontramos en lo que Humberto Eco, desde otra perspectiva, ha llamado “la falacia de la representación” (1976). De ahí la popularización de su dicho: “cada vez que hay una mentira, hay significación”.

Hagamos un alto y preguntemos, ¿Estamos ante la noción de representación según se emplea en la teoría política, aun si nos movemos en un amplio espectro de las diversas orientaciones? Pongámoslo desde otro punto de vista, ¿Hay, por un lado, la esfera de los

---

<sup>13</sup> Esta noción es fundamental en la teoría de Charles Sanders Peirce.

<sup>14</sup> Un signo que interpreta otro signo.

<sup>15</sup> “Today abstraction is no longer that of the map, the double, the mirror, or the concept. Simulation is no longer that of the territory, a referential being, or a substance. It is the generation by models of a real without origin or reality: a hyperreal. The territory no longer precedes the map, nor does it survive it. It is nevertheless the map that precedes the territory —precession of simulacra— that engenders the territory, and if one must return to the fable —Borges’s fable— today it is the territory whose shreds slowly rot across the extent of the map. It is the real and not the map whose vestiges persist here and there in the deserts that are no longer of the Empire, but ours; the desert of the real itself”

<sup>16</sup> Estos aspectos, que parecieran bizantinos, son pertinentes, para discusiones posteriores, sobre todo en el contexto de nuestra discusión sobre la legitimidad de las políticas públicas (cf. capítulo III).

signos y, por el otro lado, la esfera de la realidad política? ¿Puede haber acaso un punto intermedio? Como veremos, la realidad política sólo existe en tanto ésta se expresa en signos de naturaleza múltiple.

Instalados en la tradición filosófica, la mente no compara imágenes mentales o palabras con objetos sino imágenes con otras imágenes mentales. En cierto modo, esta es la idea subyacente en la toma de posición de Humberto Eco cuando postula su noción de saber “enciclopédico” (1994), ya que el significado de un signo es otra representación, lo que en semiótica conocemos como “interpretante”. Lo que tenemos ante nosotros es un universo auto-referencial dentro de universos alo-referenciales

¿Podemos relacionar la noción de representación en el campo de la semiótica con la representación en el ámbito de la teoría política? ¿Se encuentran las representaciones y los objetos que a ellas refieren relacionados de tal manera que no hay objetos que estén fuera de la representación? La solución parece encontrarse en las reflexiones de Hilary Putnam (2001). Para esta autora existe una distinción entre realismo interno y realismo metafísico. De acuerdo con sus ideas, los objetos no existen fuera de los esquemas conceptuales que utilizamos — cosa que se ve muy claramente en los argumentos de los legisladores —, lo que significa que los objetos y los signos son semejantes internamente.

Dentro de este marco de ideas, cada experiencia implica una estructuración mental. Por tanto, los objetos, y la manera mediante la cual los experimentamos, están moldeados por nuestra comprensión, por nuestro saber; están moldeados por nuestras inscripciones mentales, si se coincide con J. Derrida: trazos del pasado que se escenifican en el presente constituyen nuestra identidad (cf. Susan Petrilli, 2006:75-91). Las representaciones son representaciones (Winfred Nöth, 2003). Las estructuras argumentativas de los legisladores indígenas que promueven la ley Cocopa son una muestra de ello<sup>17</sup>

En armonía con Charles Sanders Peirce, la representación no es una repetición de algo real, ya que lo que se representa es de naturaleza semiótica — un signo representa a otro signo. Las ideas esbozadas hasta ahora me conducen a delinear, de manera breve, la noción de representación según se concibe en el campo de la teoría de la significación.

---

<sup>17</sup> Véase el análisis de las intervenciones de Daniel López Nelio del PRD, primera intervención de la cuarta ronda de intervenciones.

## 1.2 La representación desde la semiótica.

Si la representación es auto-referencial, pareciera entonces que la definición clásica de la representación “aliquid stat pro aliquo” entra en contradicción en la época contemporánea; pero no necesariamente, porque el concepto contiene además la noción de reenvío: referirse a algo, la significación apunta a algún punto del continuo significativo, es el tránsito de la auto-referencia a la multi-referencia (*alo-referencia*): los distintos escenarios presentes en la deliberación del asunto legislativo. Esta última idea la podemos vincular con la noción en teoría política en el contexto de la elección racional o la teoría de las arenas múltiples (cf. George Tsebelis, 1993:5), que en cierto sentido no difiere de lo que Wittgenstein denomina “juegos múltiples”.

La multiplicidad de significaciones es coincidente con la idea de la simultaneidad de arenas múltiples, noción siempre presente en el proceso legislativo: estas arenas múltiples no son otra cosa que representaciones múltiples; identidades múltiples, desde otra perspectiva. Nuestros actores políticos juegan estos múltiples juegos de manera simultánea; que son siempre contextuales. Toda representación tiene, en tanto representación, su objeto, y puede a su vez volverse un objeto de otras representaciones (cf. K. Wens, 2003:200). Estas ideas las podemos representar gráficamente mediante la figura 1.1 siguiente.

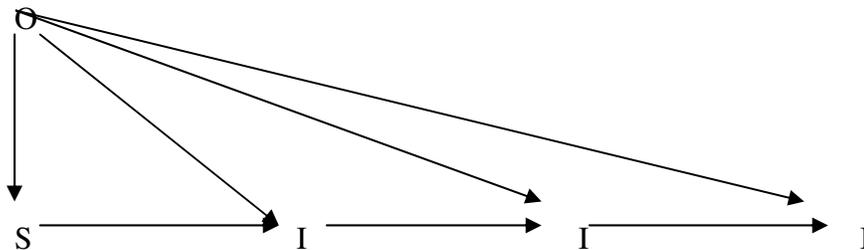


Figura 1.1 Cadena representacional según el modelo triádico.

O= objeto

S= signo<sup>18</sup> o símbolo

I= Interpretante (que es otro signo)

<sup>18</sup> “Un signo o representamen es algo que está en lugar de algo para alguien en algún respecto o capacidad. Se dirige a alguien, es decir, crea en la mente de esa persona un signo equivalente o tal vez un signo más desarrollado. Este signo que crea lo llamo su interpretante” (Ch. S. Peirce, 9-v, 1897.2228)

El contenido de la figura anterior nos dice que un signo es un signo en acción en virtud de que recibe una interpretación, esto es, en virtud de la determinación de otro signo del mismo objeto. Esto acontece en los juicios mentales como también en los signos externos (Ch. S. Peirce, CP 5-569).

Así pues, desde la perspectiva de Peirce, “Una representación es un objeto que está en lugar de algo de modo que la experiencia del primero nos proporciona la experiencia del segundo” (Ch. S. Peirce, 6-v.1873-MS 389). Agrega que para que este proceso se lleve a cabo deben cumplirse tres condiciones: 1) como todo objeto debe tener cualidades independientes de su significado. Sólo a través del conocimiento de éstas adquirimos la información relacionada con el objeto que representa; 2) la representación debe tener una relación causal con su objeto y 3) Toda representación se dirige a la mente, sólo y sólo en esta medida se realiza la representación. Cabe advertir, además, que la noción de representación excita en la mente otra idea y para que ello suceda es necesario algún principio de asociación entre las dos ideas (cf. capítulo III, el análisis de los conectores analógicos).

Finalmente, y sin detenerme en demasiados detalles, dejemos por sentado que el concepto de representación muestra dos rutas: a) Primero, es la relación entre el signo y su objeto (de significación): el representamen<sup>19</sup> como vehículo del signo que permite la distinción entre el objeto y lo que representa, el representamen y el acto de representar: la representación. Peirce nos proporciona los ejemplos. Una palabra representa algo en la mente del oyente — dice Peirce. Segundo, la representación como acto de imaginación. En la línea de Dan Sperber (cf. Nöth, 2003:5), la imaginación proyecta dos clases de proceso: a) intrasubjetivos y b) intersubjetivos. El primero se refiere al acto de pensar y a la memoria; el segundo, nos remite a los procesos de representación de un sujeto que afectan a otro sujeto. Digámoslo de otra manera, procesos de representación que tienen por finalidad una función performativa<sup>20</sup>, instalados en la perspectiva de la teoría de los actos de habla (cf. J. Austin). En suma, en el primer caso, estamos ante los procesos mentales que se relacionan con los procesos cognitivos, tema que trabajaremos con mayor detalle un poco más

---

<sup>19</sup> Término introducido por Charles S. Peirce en la exposición de sus triadas de la significación. Cf. Robert Marty. Metodología semiótica. 99 preguntas y respuestas.

<sup>20</sup> Véase más adelante, capítulo III donde exponga los aspectos metodológicos que me permitirán hacer el análisis del proceso legislativo desde la óptica del análisis del discurso parlamentario como una especie del discurso político.

adelante, sobre todo cuando abordemos la temática de los mapas mentales (cf. capítulo III). En el segundo caso, nos instalamos en la situación interactiva en la que se colocan los sujetos (cf. más adelante, el concepto de deliberación en el capítulo III y IV). Sin duda, los actores políticos realizan estos dos procesos en la estructuración de la representación: procesos mentales y procesos intersubjetivos. En este marco de ideas veremos cómo los legisladores procesan la representación en el asunto de los derechos indígenas.

### 1.3 La representación desde la teoría política.

Si hacemos un alto en el origen del vocablo, representar viene del latín *repraesentare* que alude a la idea de poner a una persona<sup>21</sup> o cosa en lugar de otra (Hanna Fenichel, 1972)<sup>22</sup> que en la época medieval vino a ser “*repraesentat unam personam*” para referirse a la idea de personificación. ¿En qué circunstancias una cosa o persona representa a otra? La base teórica es el principio de semejanza. El concepto de semejanza permite la sustitución, principio que es fundamental en la ciencia política como en las ciencias del lenguaje.<sup>23</sup>

Desde esta perspectiva, por ejemplo, la iglesia católica en tanto institución es concebida como el cuerpo, visible e invisible de Cristo. El cuerpo de Cristo es la pluralidad de los cuerpos en uno solo cuerpo. El discurso institucional de la iglesia nos traza una representación imaginada que tiene su máxima expresión en la concepción trinitaria: Padre, Hijo y Espíritu Santo; es la unidad en la pluralidad, que en el ámbito de la política se convierte en el constructo jurídico: el arreglo institucional que caracteriza a cada nación.<sup>24</sup> el diseño constitucional, la soberanía nacional. En este contexto de ideas, recordemos la metáfora de Hobbes. Cito.

Una multitud de hombres se convierte en una persona cuando está representada por un hombre o una persona, de modo tal que ésta puede actuar con el consentimiento (el subrayado es mío) de cada uno de los que integran esta multitud en particular. Es, en efecto, la unidad del representante, no la unidad

<sup>21</sup> El vocablo persona en latín significa “disfraz o apariencia externa de un hombre”, dice Hobbes en Leviatan, página 132. Pero la palabra proviene del teatro de modo que la persona es lo mismo que el actor. De manera que personificar significa actuar o representar a sí mismo o a otra persona; de ahí la noción de representación.

<sup>22</sup> Hanna Fenichel. 1972. *The Concept of Representation*. Los Angeles. University of California Press.

<sup>23</sup> Volveré a este punto más adelante, sobre todo en el contexto de lo que llamaremos los conectores analógicos: es la posibilidad de sustitución de un término por otro, sin que explícitamente esté presente, pero que tiene una intención de significación, una intención interactiva.

<sup>24</sup> Véase toda la discusión que hace Hobbes “las personas, autores y cosas personificadas” en el capítulo XVI del Leviatan. México. Fondo de Cultura Económica. Duodécima reimpresión. 2003. Páginas 132-136.

de los representados lo que hace a la persona una, y el representante quien sustenta la persona, pero una sola persona” (Hobbes, 2003: 135)<sup>25</sup>.

Más allá de la argumentación analógica que emplea Hobbes sobre campos semánticos distintos, lo que me parece pertinente destacar aquí en este momento es que la representación se hace visible en lo que Hobbes denomina la “unidad del representante”<sup>26</sup>, no de los representados, que es una pluralidad, idea que retoman Geoffrey Brennan y Alan Humlin (1999). Y esto lo apreciamos en los argumentos que subrayan la unidad por el bien común: la unidad del cuerpo.

La noción de democracia representativa, si bien suele atribuirse a la época moderna, ya existía en la democracia que conocemos como clásica (cf. Bernard Manin, 1997). Los magistrados atenienses ya cumplían esta función: representaban a la asamblea popular de ciudadanos — *ekklēsia* —, existía un tipo de democracia representativa, coexistía con una democracia directa.

Más aún, considero pertinente advertir, del pensamiento de Hobbes, que la idea de la representación se manifiesta como un acto de imaginación. Cito: “Una persona es aquella cuyas palabras o acciones son consideradas o como suyas propias, o como representando las palabras o acciones de otro hombre, o de alguna otra cosa a la cual son atribuidas, ya sea por verdad o ficción”<sup>27</sup> (Hobbes, 2003:132): como un acto de pensar la representación y como un acto de memoria, hemos advertido anteriormente: la dimensión cognitiva.

Personificar, agrega Hobbes en otro párrafo de su texto, es actuar o representar a sí mismo o a otro: la representación en su función auto-referencial o su rol alo-referencial. Y desde estas nociones de Hobbes podemos establecer el puente con la representación en el marco de la semiótica. Regresemos a otras ideas de Ch. S. Peirce. En términos del filósofo y semiotista norteamericano, todos los procesos de imaginación son procesos de intuición.

---

<sup>25</sup> Thomas Hobbes. *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. México. Fondo de Cultura Económica.

<sup>26</sup> Este punto me parece importante porque apunta al diseño institucional por un lado y por otro al comportamiento de los partidos en el proceso legislativo. Este aspecto lo trataremos en el capítulo III sobre la estructura y funcionamiento de la LVIII Legislatura.

<sup>27</sup> La atribución del concepto ficción a la representación nos instala en el ámbito imaginario, como si la representación fuese un acto de creación, de imaginación o de ficción. Esta idea, sin duda, nos remite al planteamiento de que la representación no pre-existe, sino que se crea o imagina de acuerdo con las escenarios que intervienen en un determinado proceso legislativo.

Todas las representaciones tienen, en tanto representaciones, su objeto y pueden en sí volverse objetos de otras representaciones. Las manifestaciones son los únicos objetos que se nos presentan de inmediato y eso que los relaciona de inmediato al objeto es lo que conocemos como intuición<sup>28</sup>. Pero estas manifestaciones no son cosas en sí; son sólo representaciones que a su vez tienen sus objetos.<sup>29</sup>

Delineada la representación desde el punto de vista semiótico como desde la ciencia política, ¿cómo relacionarla con la realidad? ¿Están las representaciones y los objetos a que remiten íntimamente vinculados de modo que no hay objeto que se encuentre ajeno a la representación? La solución ya la hemos delineado desde la mirada de Hilary Putnam (cf. supra, los comentarios en el inciso 1.0, página 12).

Cabe señalar, además, que Hobbes introduce asimismo la noción de una autorización limitada: el alcance y medida de la representación en la que el actor es dueño sólo de lo que tiene autorizado, como fue el caso de los magistrados en la democracia ateniense (B. Manin, 1997:17). Pero también introduce la noción de una representación ilimitada, no acotada, que se funda en el principio de la competencia del representante, basada en el talento del representante, idea que fue central en el diseño de los fundadores de la democracia de las elites (Bernard Manin, 1997: 132-160)<sup>30</sup>.

En el caso de la representación ilimitada, el actor es dueño de todas las acciones, es la voz de muchos que resulta de procesos de interpretación que el actor realiza a favor de los votantes, representando lo que considera que es la voluntad del pueblo; el representante con voz autónoma para deliberar — premisa central de la democracia deliberativa — en el sentido más amplio de la palabra: el congreso como un espacio donde los sujetos construyen sus voluntades a través de la discusión a fin de llegar a un consenso mayoritario mediante el intercambio de los argumentos. Esta sería una democracia deliberativa en el sentido pleno (cf. Michael Rabinder James, 2004)<sup>31</sup>. Esta es la mirada que adoptaremos en el análisis del proceso legislativo en el asunto de la ley de derechos indígenas.

Las ideas esbozadas en este apartado devienen los hilos que interconectan el análisis de un objeto como el que he propuesto.

<sup>28</sup> Una suerte de *autosemiopoesis* que integra la mente con el cuerpo y éste con su entorno.

<sup>29</sup> Karin Wens. "Representation and Self-reference. Peirce's Sign and its Implications to the Computer", en: *Semiótica*, Mouton de Gruyter, Berlín-New York, Volumen 143-1/4, 2000, p. 200.

<sup>30</sup> *The Principles of Representative Government*. CambridgeCambridge University Press.

<sup>31</sup> *Deliberative Democracy and the Plural Polity*. Kansas. University Press of Kansas.

### **1.3.1 Representación política**

Habiendo definido la representación en términos generales, me pregunto ahora, ¿qué significado podemos asignar a la representación política? Admitiendo, como lo hace Bernard Manin (1997:6) o Brennan y Humlin (1999), que no hay un consenso respecto de su sentido o de que hay diferentes líneas de interpretación que dependen del punto de vista, inicio esta discusión señalando que las distintas rutas de acercamiento se pueden reducir a tres, si suscribimos las ideas expuestas por Hanna Fenichel (1972) en su obra seminal sobre la representación y que coinciden básicamente con las ideas que hemos esbozado en la sección introductoria. Creo, sin embargo, a diferencia de la posición asumida por Manin, que la significación que se le conceda a la noción de representación y de representación política, es fundamental para el estudio del papel que juegan los legisladores en el proceso de generación de las políticas públicas. La forma no existe al margen del contenido en virtud de que toda representación es signo dependiente.

#### **1.3.1.1 El punto de vista formal o la representación-rendición de cuentas.**

No obstante la crítica a la que Hobbes se ve sometido por estudiosos contemporáneos, sus puntos de vista no pueden ser descartados en su conjunto. Sus ideas siguen siendo una rica fuente de sugerencias que continúan siendo relevantes en las discusiones recientes sobre la representación política, admitiendo, por supuesto, que ciertos puntos son susceptibles de crítica.

Si definimos la representación en términos de corporización de una autoridad otorgada por alguien, el tema de la representación nos coloca en el ámbito de los estudios de la democracia representativa según los principios fundantes que le dieron origen en los siglos XVIII y XIX en las nuevas repúblicas. En estas nuevas repúblicas, la selección de los representantes ya no fue hecha mediante el sorteo<sup>32</sup>, sino mediante la elección de ciudadanos considerados refinados, racionales y capacitados, cuya sabiduría respondería mejor a los intereses de la nación, sostiene James Madison en Federalist 10;<sup>33</sup> la democracia sustentada en las elites según el modelo de Edmund Burke.

---

<sup>32</sup> Principio que estuvo presente hasta 1797 en la república de Venecia.

<sup>33</sup> Federalist Papers, p. 387.

Esta es la postura que adoptan Brennan y Humlin. Cuestionan la democracia directa por ser impráctica y costosa y se adhieren a la democracia indirecta que conciben como una alternativa política superior. Sus argumentos se sustentan en la visión de los precursores de la democracia representativa: Madison, Schumpeter y Condorset.

Desde la óptica de Brennan y Humlin, la representación política se entiende como la asamblea que media entre la ciudadanía y la toma de decisiones políticas: el Poder Legislativo, concebido como la representación nacional; esto es, entre el agente (agencia política) y el principal (la ciudadanía). Para estos autores, lo primordial de la política democrática es el diseño o arreglo constitucional. Anclados en la perspectiva de James Madison, quien, además de resaltar el principio de la selección de los representantes, señala que su sabiduría les permite discernir sobre el verdadero interés de la nación. El entusiasmo por la teoría política del actor racional lleva a Brennan y Humlin a colocar la propuesta de una democracia directa y representativa de James Fishkin como segunda mejor opción (cf. *infra*, capítulo II, la discusión sobre la democracia deliberativa).

El principio de elección colocaría a la democracia representativa por encima de la democracia clásica en virtud de que los representantes estarían, no sólo más aptos, sino más en armonía con el bienestar público. Los representantes, desde esta perspectiva conforman un cuerpo selecto en el doble sentido: a) Son elegidos y b) son ciudadanos distinguidos, capaces, profesionales, racionales. Sus decisiones serán menos parciales y menos apasionadas. En suma, toman decisiones racionalmente argumentadas. El abate Siéyès va más lejos estableciendo la necesidad de un gobierno con un saber especial (Cf. Manin, 1997:3): la profesionalización del representante<sup>34</sup>. El criterio esgrimido por el abate nos pone en escena el modelo que subraya la especialización en la estructura legislativa. Estaríamos ante el modelo informacional de la organización del Poder Legislativo<sup>35</sup>. ¿Es este el comportamiento de los representantes en las democracias modernas? ¿Son estos los atributos de los legisladores de las LVIII Legislatura? Como veremos en el capítulo IV, nuestros representantes en el Poder Legislativo están muy lejos de los ideales de los fundadores de la democracia representativa.

---

<sup>34</sup> Esta idea la volveremos a encontrar en el modelo informativo del Poder Legislativo. Cf. capítulo IV en el que hago una revisión de la estructura y organización del Poder Legislativo en México.

<sup>35</sup> Véase el capítulo VIII donde presento las conclusiones generales. Aquí hago algunos comentarios al respecto.

Instalados en la época contemporánea, la discusión sobre la representación política nos coloca en contexto de los procesos democráticos que acaecidos en los últimos 35 años en el mundo, empezando por la caída de la dictadura portuguesa en 1974; nos ubica en las investigaciones recientes sobre la transición a la democracia en el contexto latinoamericano, la calidad de la democracia y, sobre todo, en las discusiones sobre la representación y la rendición de cuentas (cf. Scott Mainwaring y Christopher Welna, 1997).<sup>36</sup> Pero la rendición de cuentas no es una invención moderna, ya existía en cierto modo en la democracia clásica mediante el monitoreo que hacían los ciudadanos de la asamblea popular ateniense (ekklēsia).

En esta última línea de pensamiento, el rasgo sustantivo de la representación es la idea de que el representante ha sido autorizado para actuar en representación de alguien. Desde la perspectiva electoral es el principio de autorización que se obtiene en los procesos de elección mediante el voto ciudadano.

Colocados en el contexto de los fundadores de la democracia representativa, la autoridad investida ha de ser instalada en un sujeto que es competente. La noción de competencia nos reubica en la obra *Considerations on Representative Government* de John Stuart Mill (Dennis f. Thompson, 1976)<sup>37</sup>. Definida en estos términos, la representación tiene como pilar fundamental la dimensión electoral, indicador básico que se emplea para medir la democracia, de acuerdo con Robert Dahl (1971)<sup>38</sup> o Michael Coppedge (2005).<sup>39</sup> Este nuevo indicador distinguirá a la democracia representativa de la democracia clásica, caracterizada como democracia directa.

Las elecciones, una práctica ya existente en la Roma antigua (Cf. B. Manin, 1997:43), como los rituales, se convierten en una ceremonia que transforma al sujeto ciudadano en un representante; más aún, las elecciones devienen una ceremonia en el espacio público.

Sin embargo, para satisfacer los requerimientos democráticos reconocidos por la tradición liberal, se requiere de un diseño institucional apropiado y de los requerimientos

---

<sup>36</sup> *Democratic Accountability in Latin America*. Scott Mainwaring y Christopher Welna (editores). Princeton, Princeton University Press

<sup>37</sup> *John Stuart Mill and Representative Government*. Dennis F. Thompson. 1976. Princeton. Princeton, University Press.

<sup>38</sup> *Polyarchy: Participation and Opposition*. Yale University Press

<sup>39</sup> "Measuring Democracy". Working Papers # 2. International Political Science Association. Centro de Investigación y Docencia.. México.

procedimentales necesarios a fin de que el proceso de elección sea justo, equitativo, legítimo y genere certidumbre. Para el caso mexicano, como bien sabemos, las garantías constitucionales del indicador electoral están plasmadas en el artículo 41 de la constitución que hace hincapié en la certidumbre y la legalidad de todo proceso electoral. La elección del 2006<sup>40</sup> nos ha dado muestras de la importancia de la congruencia entre el diseño constitucional y las leyes secundarias que de él emanan.

### **1.3.1.2 Representación descriptiva.**

Este tipo de representación se basa en el principio de la similitud. En cierto modo, la representación es una miniatura del pueblo en general; es el reflejo o la noción espejo de la representación. Este tipo de representación puede expresarse en términos semióticos: es la representación icónica o pictográfica; es una interpretación del objeto original conocido como el “principal”. La representación descriptiva es una suerte de relación orgánica en la que la significación de la parte está determinada por la significación al interior del todo: una figura metonímica, como veremos en los argumentos de algunos legisladores.<sup>41</sup>

La representación descriptiva constituye el concepto fundamental de los que abogan por la representación proporcional, que contrasta con la representación mayoritaria. Aunque hay una gran controversia entre los que defienden uno y otro tipo de representación, hay fuertes argumentos a favor de la representación descriptiva, en especial si tomamos con seriedad las discusiones más recientes en torno de la democracia en el contexto de las naciones multiétnicas o las naciones con razas heterogéneas (Cf. Catherine Tate, 2003).<sup>42</sup>

Los críticos de la representación descriptiva son muchos. Uno de los argumentos más sólidos es que la representación proporcional debilita al gobierno, socava la capacidad de gobernar. Sin embargo, estudios recientes han demostrado que este argumento no es del todo defendible (Cf. K. Tate, 2003:79). Datos recientes del Congreso 104 de los Estados

---

<sup>40</sup> No es este el espacio apropiado para discutir la legalidad o ilegalidad del proceso de elección del 2006. Sin embargo, no puedo dejar de señalar que el cuestionamiento a dicho proceso radica en las deficiencias del orden procedimental: precisión en las leyes secundarias de las instituciones como el Instituto Federal electoral y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. No podemos negar, tampoco las contradicciones manifiestas en los actos de las autoridades de dichas instituciones.

<sup>41</sup> Véanse los argumentos del diputado Hernández López del PRD en el capítulo VII y sus palabras en los anexos.

<sup>42</sup> *Black Faces in the Mirror. African Americans and their Representatives in the U.S. Congress.* Princeton, Princeton University Press

Unidos demuestran que la actividad legislativa es casi la misma con la presencia de legisladores negros que si están ausentes.

### 1.3.1.3 La representación como actuación.

La representación como actuación se encuentra tal vez más cercana al significado de la sustancia de la representación. Sin pasar por alto la naturaleza de que “algo está en lugar de algo”, su naturaleza “simbólica” o la “representación icónica”, colocarnos en el acto de representación nos instala en el contenido mismo de la representación. Desde mi perspectiva, esto es lo que yo llamo *representación dialógica*,<sup>43</sup> colocados en la perspectiva de una argumentación dialéctica — entendida como la interacción comunicativa que posibilita resolver las diferencias, en un marco procedimental que asegura la acción comunicativa. Pero esta interacción se lleva cabo mediante el intercambio de ideas, de conceptos que son los que apuntan a quien representan los representados. Estos conceptos son los indicadores que muestran si el representado está presente o no en el acto mismo de representación.

Estas acciones comunicativas, por otra parte, nos arrojarán estilos de representación; esto es, son las improntas de la representación: a) una representación delegada o de mandato; 2) una representación de agente libre — trustee —, racional competente, que sabe qué es lo mejor para la ciudadanía: el modelo madisoniano o burkiano y; 3) el modelo o estilo político o liberal.

La identificación de estos estilos o modelos nos indicará el tipo de relaciones que el representante establece con sus representados.

La representación, en tanto acto, si ha de ser auténtica, no una simulación, como en los regímenes autoritarios, como lo fue el caso de México por muchas décadas, requiere de un contexto democrático que estimule la deliberación; en otras palabras, presupone una auténtica democracia deliberativa. De ahí que suscriba la idea de que la representación no pre-existe, sino que se construye en el proceso legislativo, lo que implica interacción institucional, interacción entre los actores políticos, interacción horizontal y vertical.

---

<sup>43</sup> empleo el término dentro de la perspectiva formulado inicialmente por Mijail Bajtín y su escuela: Julia Kristeva, Gerard Genette, Michael Riffaterre. Amplió esta noción a la democracia deliberativa, particularmente si la relacionamos con las propuestas de Jurgen Habermas (Cf. *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. MIT Press, 1996)

Estas formas de deliberación contienen, sin embargo, de manera implícita, la deliberación interna o reflexiva (cf. página 63). Estas ideas nos colocan en el ámbito de la representación-mandato y la representación-rendición de cuentas (Mainwaring, 1997; Guillermo O'Donnell, 1997). Estas ideas las podemos formalizar mediante la figura 1 que resalta la noción de interacción: a) interacción vertical, la que se expresa en la relación del electorado con los partidos políticos a través de sus plataformas políticas o de las campañas electorales y que tienen su expresión en las promesas y compromisos políticos asumidos por los actores políticos; b) interacción horizontal, la que se manifiesta entre los actores políticos en un proceso electoral, por un lado, y la que se manifiesta entre las instituciones; c) la que se da entre los electores y los poderes Ejecutivo y legislativo que conocemos como responsabilidad o rendición de cuentas. Veámoslo según la figura 1.

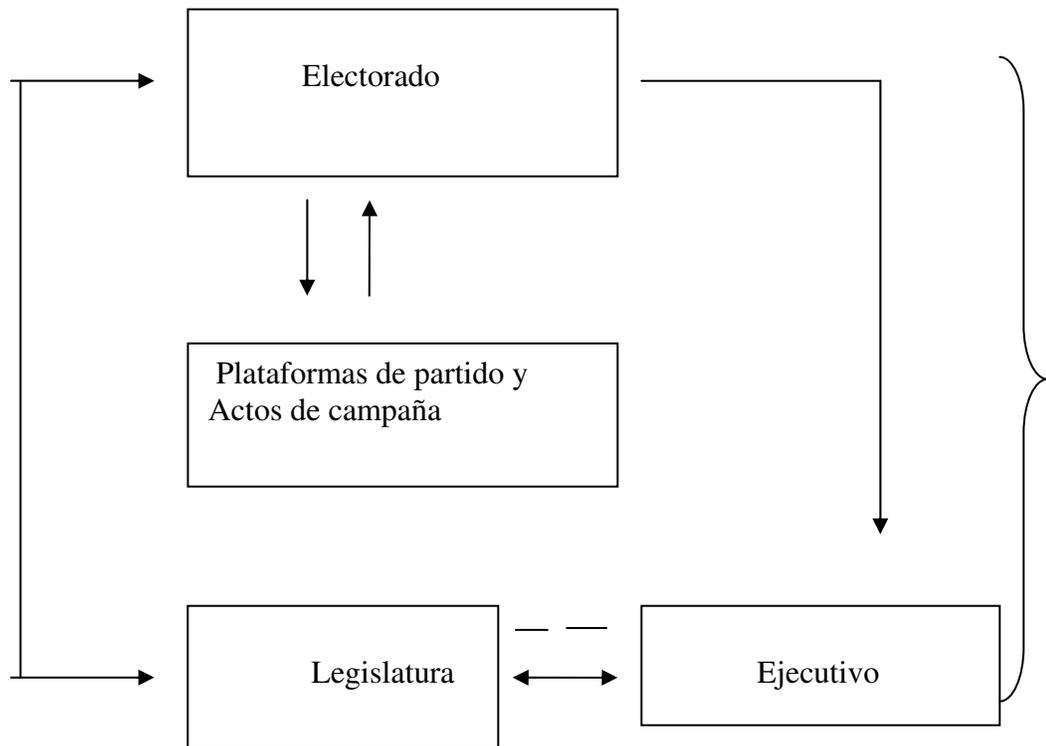
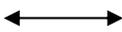


Figura 1: Relaciones electorado-partidos y electorado-Legislativo-Ejecutivo.

-  Las flechas bidireccionales representan las relaciones que se establecen entre el electorado y los partidos políticos a través de las plataformas políticas o las proposiciones de campaña: uno en términos de intereses o preferencias, el otro en términos de agenda política. Es la representación-mandato (Przeworski et, 1999).
-  La flecha que relaciona al electorado con el Ejecutivo representa los signos que el electorado envía al gobierno respecto de su aprobación o desaprobación de las acciones del gobierno (Mainwaring y Welna, 2003).
-  La doble flecha representa rendición de cuentas horizontal entre las instituciones: Ejecutivo- Legislativo y entre el electorado y el Legislativo-Ejecutivo.
-  La línea discontinua representa la interacción o deliberación entre instituciones

Si regresamos a la idea de la representación como acto de imaginación enunciada anteriormente, la representación se vuelve entonces una construcción mental que hace posible la función pragmática (cf. capítulo III, páginas 83-86, el acercamiento cognitivo al análisis de la representación). Es la función pragmática que me posibilita converger con la representación en la ciencia política.

Es pues, dentro de la perspectiva pragmática que los procesos de identificación acontecen entre los actores políticos y otros actores. Este proceso es una suerte de reenvío, que no es necesariamente a un objeto concreto; puede ser asimismo un objeto cultural pre-construido. Los objetos pre-construidos pueden disparar redes de relaciones que son de tres tipos: 1) representacional, b) representaciones (mapeos) mentales, como en el caso de la deliberación interna: marcos mentales pre-existentes que pueden expresarse a través de la corporización verbal o no verbal; icónicas o simbólicas; 2) esquemas que apuntan a las

ideologías sistemas de ideas o cosmovisiones; 3) intenciones, en el sentido de su función pragmática<sup>44</sup>

Si la representación-mandato se corporiza a través de los partidos en el cuerpo legislativo, la representación de partido se vuelve entonces una representación de intereses (Macpherson, 1993) o de preferencias. Más aún, si el sistema de partidos suaviza las aristas de conflicto de clase o de grupos de interés, se esperaría entonces mayor unidad parlamentaria, en el entendido de que existe disciplina de partido en el comportamiento legislativo. Esto parecería haber ocurrido en el caso de la Ley de Derechos Indígenas, al menos en lo que respecta al Senado de la República. El comportamiento legislativo en la Cámara de diputados muestra, sin embargo, otra cara. Lo que vemos más bien es falta de cohesión, que muchas veces se atribuye a las luchas por el liderazgo al interior de los partidos; pero también a la agenda política individual de los actores políticos. El cuerpo legislativo, si recordamos la definición metafórica de Hobbes, se vuelve una representación plural dentro de una pluralidad de representaciones. En otras palabras, el cuerpo legislativo deviene el espacio de arenas múltiples de interacción política.

¿Fue el cuerpo legislativo autónomo o no en el proceso de construcción de la representación política en torno de la ley indígena? A priori, y sobre la base de una primera cala de la exposición de motivos que acompaña la iniciativa enviada por el Ejecutivo al Senado el 5 de diciembre del 2000, y de un examen rápido y superficial del dictamen del Senado, me parece que no fue así. Esto es lo que me propongo analizar, entre otras cosas, en mi proyecto de investigación *“Representaciones de la nación. La ley de derechos indígenas. Una mirada de frontera”*

Habiendo definido la hipótesis de trabajo sobre la representación en la parte introductoria, adelanto en este momento la idea de que entre los grupos indígenas no había una concepción unitaria en torno del concepto de autonomía. Este fue, como se verá más adelante, uno de los argumentos básicos de la Comisión Mixta del Senado integrada por la Comisión de Asuntos Indígenas, la Comisión de Puntos Constitucionales y la Comisión de Asuntos Legislativos. Esta fue, tal vez, la razón subyacente de porque la Comisión de Concordia y Pacificación mostró algunas lagunas conceptuales con relación al tema de la

---

<sup>44</sup> Lo que en términos de la semiótica de A. J. Greimas conocemos como la manipulación: saber, querer, poder, deber y sus combinaciones en hacer-.ser, hacer-creer, hacer saber, etc. Cf. A.J. Greimas. *Du Sens II*. Paris. Du Seuil, 1983.

autodeterminación y la autonomía. Este fue quizás el motivo latente en la insistencia del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, José Luis Soberanes, de definir conceptos fundamentales como “mujer indígena”, “territorio”, “autodeterminación” y “autonomía”. Dicho en otros términos, las 52 etnias no exhibieron una concepción unitaria de la representación política. Sin embargo, los participantes del Congreso Nacional Indígena sí definieron esos conceptos, como también muchos estudiosos que participaron en los foros de consulta (Cf. capítulos VI y VII).

Pero también nos debemos interrogar, ¿cómo podían 52 etnias llegar a una concepción unificada? ¿Cómo es posible integrar múltiples visiones del mundo en una visión unitaria? Si la respuesta fuera que sí, entonces el supuesto subyacente sería la existencia de una identidad indígena uniforme por encima de las diferencias. Esta fue seguramente una de las razones subyacentes en el pensamiento de los legisladores, ¿cómo generar una ley para todos los grupos indígenas de México dada las diferencias entre los pueblos indígenas? Se tendrían que haber examinado las experiencias de otros países, pero eso no fue el caso, al menos las intervenciones de los legisladores no lo muestran.

Según las experiencias de varios países, hay tres lógicas básicas de incorporación de leyes indígenas, aunque a menudo los estados muestran más de una lógica. En el caso de los Estados Unidos, se aprecia la modalidad de “autodeterminación”; algo semejante se percibe en Canadá. En Australia se privilegian los usos y costumbres (“common law”). Y en África prevalece el modelo de incorporación de las costumbres (Jacob T. Levy, 2000:298)<sup>45</sup>

De estas tres lógicas, ¿dónde queda la nueva ley de derechos indígenas aprobada en el Congreso Mexicano en abril del 2001? Pareciera que el Presidente Fox, en cumplimiento de su mandato-representación, promovió la autonomía y la auto-determinación de los pueblos indígenas. Formalmente, Vicente Fox cumplió con el mandato-representación (A. Przeworski, et al, 1999; Scott Mainwaring, 1997; Guillermo O’Donnell, 1997). Sin embargo, en la argumentación de la exposición de motivos de la propuesta de Ley COCOPA de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, por un lado parece defender los usos y costumbres, pero por otro lado hace una defensa de la normatividad común. En otras

---

<sup>45</sup> *Citizenships in Diverse Societies*. Will Kymlicka y Wayne Norman (editores). Oxford. Oxford University Press.

palabras, si bien reconoce la ley indígena, su propuesta es que ésta esté subordinada a la ley general, a saber:

El principio propuesto de libre determinación de los pueblos indígenas debe leerse en consonancia con el contenido de los artículos 40 y 41 constitucionales, que establecen el carácter republicano, representativo y federal del Estado Mexicano y que señalan los Poderes supremos de nuestra Unión (...) Igualmente, debe aclararse que con la propuesta de fracción II del artículo 4º, no se pretende crear fueros indígenas especiales, toda vez que se prevé la convalidación de las resoluciones indígenas por las autoridades jurisdiccionales del Estado”

En otros términos, cualquier decisión tomada en el marco de los usos y costumbres de la ley indígena tendrá que ser convalidada por las institucionales jurídicas del Estado Mexicano; significa la integración de la ley indígena al código jurídico nacional y pasar por un proceso de interpretación llevado a cabo por los jueces jurisdiccionales. En los hechos no hay un reconocimiento de la normatividad indígena, es una simulación.

Antes de discutir cómo probar las hipótesis de trabajo formuladas al inicio, me parece conveniente responder posibles interrogantes respecto de la pertinencia de estudiar el proceso legislativo en torno de la ley de derechos indígenas. Mis lectores se preguntarán, ¿Por qué estudiar esta ley y no otras como la ley de presupuesto para el año 2004, sobre si tomamos en cuenta la controversia constitucional que se generó entre el Ejecutivo y el Legislativo. Recordemos, ambas instituciones esgrimieron la representación política en su argumentación. A estas probables preguntas ofrezco las cuatro respuestas siguientes.

En primer lugar, recordemos que Vicente Fox, entre sus múltiples promesas de campaña, se comprometió a suscribir la propuesta de Ley COCOPA. Si miramos este punto desde la óptica del proceso electoral, la promesa de campaña de Fox se entendió como un mandato-representación. ¿Cómo llegó a esta promesa de campaña o cómo fue que asumió esta responsabilidad? Una forma de explicación de este proceso lo podemos concretar llamando a la escena el concepto de “*exomologesis*” que es definido como un acto (de lenguaje) que llena ese acto de la dimensión de la verdad, un acto que simultáneamente establece una conexión entre esa verdad y el sujeto del habla. En otros términos, un acto de *exomologesis* es una afirmación de una creencia, que uno hace con relación así mismo, pero también con relación al otro. Es un acto de afirmación de un objeto y por tanto un acto de adherencia a ese objeto en relación con el otro. En cierta manera, este es un proceso de

representación, un proceso de mapeo mental mediante el cual se manipula uno mismo y manipula al otro. En términos de la teoría semiótica de Algirdas J. Greimas,<sup>46</sup> se trata de la instauración de varias competencias en el sujeto: ser, saber, querer y poder; es un proceso cognitivo que tiene lugar antes de la performance. Estas ideas las podemos representar mediante la figura 2.

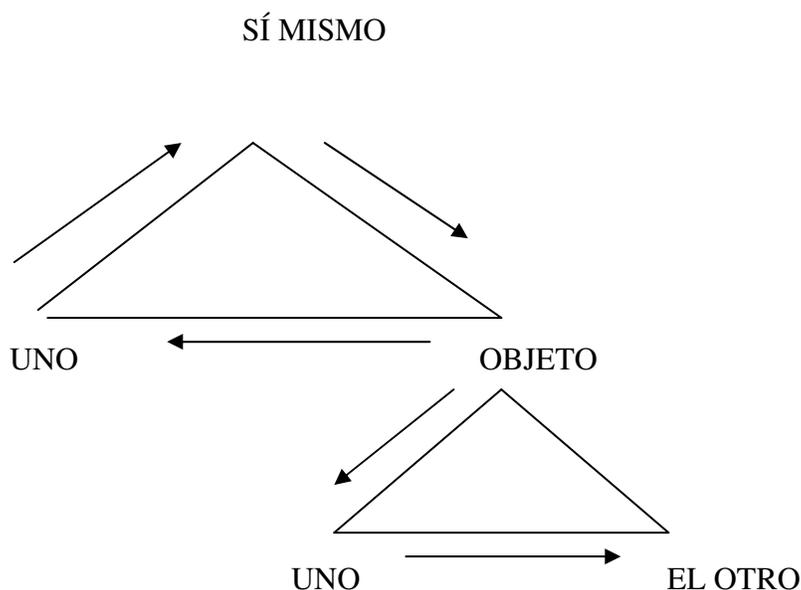


Figura 2: Proceso de representación.

Lo que refleja la figura 2 es la construcción de imágenes que permiten que la representación devenga una imagen visible<sup>47</sup> en el hablante así como en el oyente. Así pues, tenemos tres tipos de representación: 1) el marco representacional que establece las relaciones de los sujetos con los objetos y de los sujetos entre sí; 2) el marco del mapeo

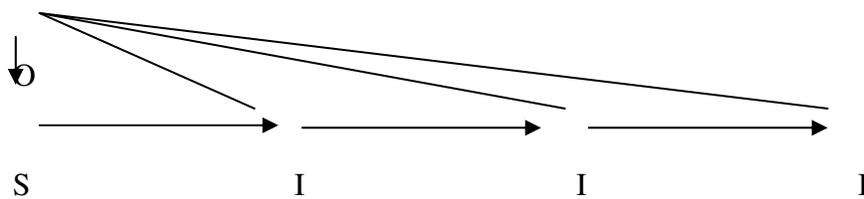
<sup>46</sup> Cf. *Du Sens II*. Paris. Du Seuil.

<sup>47</sup> Cf. W.J. Mitchell. 1994. *The Picture Theory*. Chicago. The University of Chicago Press.

cognitivo y 3) el marco intencional (tanto para el actor político como para el electorado en el proceso electoral).

Podemos ir un poco más lejos y sostener la idea de que un acto de exomologesis tiene implicaciones ético-religiosas: se vuelve un acto de fe, un acto de esperanza. Sabemos que un acto de fe representa no sólo la adhesión a una creencia que se juzga verdadera — la adhesión a un objeto de deseo — pero es también la observancia de otro objeto que si bien no es patente, está implícito. La adhesión a una creencia conlleva obligaciones: la observancia de los mandamientos. En términos políticas significa no sólo responsabilidad sino representación-mandato. Si el sujeto falla en cumplir sus compromisos, se somete a la sanción: la rendición de cuentas. Este tipo de relaciones entre objetos o correspondencias las podemos representar en términos de la semiótica del filósofo norteamericano Charles Sanders Peirce.

Figura 3: Cadena representacional según el modelo triádico.



O=objeto

S= Signo o símbolo

I= Interpretante (como sabemos, es otro signo)

O, en términos de mapeo mental, podemos tener una cadena de predicados a partir de un predicado básico (G. Fauconnier, 1994). Instalado en el ámbito de la lingüística, una emisión lingüística puede apuntar a un cierto tipo de representación mental, pero también generar otras representaciones (ver figura 4). Esto es lo que permite a un actor político establecer identidades diversas, en especial cuando la interacción se lleva a cabo con una audiencia que no es homogénea.

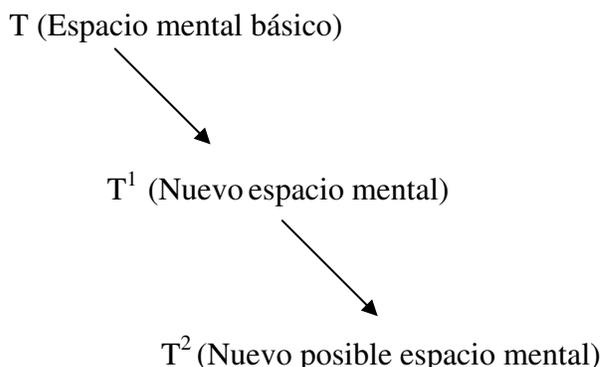


Figura 4: Predicados mentales<sup>48</sup>

Podemos ahora postular que el espacio mental básico corresponde al establecimiento de identidades, una suerte de responsabilidad. El nuevo espacio mental se generaría del primero en el sentido que produce un predicado de representación-mandato; y el tercero o nuevo posible espacio mental tendrá su expresión en el predicado mandato rendición de cuentas. Estos son los procesos que pretendo examinar en el análisis del proceso deliberativo en el Senado como en la Cámara de Diputados. ¿Qué tanto de estos posibles predicados se manifiestan en el proceso de la generación de la ley indígena?

Este es precisamente el espacio de confluencia de las teorías de la representación política, de la semiótica, de la lingüística y del análisis argumentativo.

De hecho, Vicente Fox cumplió su promesa al enviar al Senado la iniciativa el 7 de diciembre del 2000. Fue la primera acción legislativa de su agenda política; fue un acto simbólico. Sin embargo, su propio partido, Acción Nacional también presentó su propia iniciativa. ¿A qué se debió la discrepancia entre el Ejecutivo y su partido?<sup>49</sup> ¿Fue una pugna de liderazgos o de concepciones distintas sobre la ley de derechos indígenas?

Segundo, y sin olvidar que la Comisión de Concordia y Pacificación estuvo integrada por representantes de los distintos partidos del congreso de ambas cámaras,

<sup>48</sup> See FAUCCONNIER, Gilles. 1994. *Mental Spaces*, Cambridge, Cambridge University Press.

<sup>49</sup> Podemos verlo desde el proceso deliberativo, pero no debemos olvidar las estructuras mentales subyacentes en el Ejecutivo y en el Coordinador de la bancada panista. Recordemos sus discrepancias que se remontan a 1996 cuando Calderón Hinojosa compitió por la Presidencia del PAN y Vicente fox se opuso apoyando a Ernesto Ruffo, exgobernado del Baja California.

podemos asumir que sus miembros tenían la confianza de sus partidos. Más aún, su conformación fue el resultado de un decreto de ley de parte del Senado del 8 de marzo de 1995, argumento que fue retomado en numerosas intervenciones por la Cámara de Diputados para reforzar la estructura argumentativa a favor de la ley Cocopa. En consecuencia, si los miembros de la COCOPA habían suscrito los Acuerdos de San Andrés ante la representación zapatista y la representación del gobierno, había entonces un compromiso político no sólo con los zapatistas sino con la sociedad en su conjunto. Sin embargo, como veremos en la discusión del contexto político de la iniciativa presidencial, la COCOPA tuvo una frágil situación a lo largo del conflicto zapatista con el gobierno, no obstante que su origen se atribuye a la iniciativa del Presidente Ernesto Zedillo.<sup>50</sup> La COCOPA tuvo dificultades con el gobierno de Zedillo, pero también con los zapatistas. El presidente Zedillo desconoce los acuerdos argumentando los peligros que representaba el principio de autonomía (Ernesto Zedillo, abril 18, 1998).<sup>51</sup> Algunos miembros de la Comisión tenían discrepancias con los zapatistas. A título de ejemplo, recordemos las palabras de un miembro distinguido del PRD, Heberto Castillo: “Definitivamente, desde San Andrés Larráinzar no se puede concretar al reforma política, o ¿Ya se les olvido a los zapatistas que existen los partidos?”<sup>52</sup> Una vez más estamos ante una problemática de la representación. Este asunto es abordado de manera más directa por el representante del gobierno Marco Antonio Bernal: “en la consulta nacional no hubo una sola pregunta que interrogara a los ciudadanos si consideraba a los zapatistas representantes de la nación” (septiembre 6, 1995).

Tercero, y desde el punto de vista teórico, el tema en sí tiene implicaciones en las discusiones contemporáneas sobre el sistema presidencial, especialmente si nos colocamos en la crítica formulada por Juan Linz (1994)<sup>53</sup> y las discusiones posteriores de parte de Matthew Shugart y Scott Mainwaring (1997:12-54),<sup>54</sup> quienes, de manera concisa, caracterizan en primera instancia el régimen presidencial a fin de poder compararlo con

---

<sup>50</sup> el 15 de diciembre de 1994 propone se constituya esta comisión y envía su iniciativa al Senado.

<sup>51</sup> En julio de 1997 el PRI pierde por vez primera la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados (ver gráfica 1).

<sup>52</sup> Heberto Castillo, 17 de junio de 1995.

<sup>53</sup> *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*: Juan Linz y Arturo Valenzuela (editores). Baltimore. John Hopkins University Press.

<sup>54</sup> *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Scott Mainwaring y Matthew Shugart (editors). Cambridge. Cambridge University Press

otros sistemas y después discutir su eficacia frente a otros sistemas. Sin duda, el régimen presidencial mexicano comparte características con otros sistemas presidenciales pero, como Shugart y Mainwaring han señalado, para evaluar su eficacia es necesario tomar en cuenta las variaciones: el régimen en su conjunto no es homogéneo en los distintos países. El diseño constitucional y el sistema de partidos no es el mismo que existe en países como Brasil o Chile; como tampoco el desarrollo de la democracia es el mismo en México que en esos países.

México ha transitado de un régimen autoritario a uno democrático pero, ¿ha cambiado la mentalidad autoritaria? De acuerdo con las ideas de Juan Linz y Alfred Stepan (1996),<sup>55</sup> para que la democracia mexicana se consolide los actores políticos en el congreso así como el Ejecutivo, tienen que cambiar sus hábitos autoritarios. Dicho de otra manera, los actores políticos deberán crear nuevos mapeos mentales: crear un hábito democrático que tenga su expresión en el comportamiento legislativo en el proceso deliberativo. Y relacionado con el tema de la democracia, la representación política que se proyecta en los actores políticos exhibe, por otro lado, las concepciones que se tienen de la democracia, según hemos visto en la sección introductoria.

Cuarto, y tal vez más importante, ¿cómo integrar la representación indígena en la representacional nacional si pensamos en términos de los Acuerdos de San Andrés? Los acuerdos son los siguientes.

En estos acuerdos el gobierno federal se compromete a reconocer a los pueblos indígenas en la Constitución General, a ampliar su participación y representación política, a garantizar el acceso pleno a la justicia, a promover las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas, a asegurar la educación y capacitación, a garantizar las necesidades básicas, a impulsar la producción y el empleo y como conclusión de todo esto se plantea la necesidad de un nuevo marco jurídico, tanto nacional como en las diversas entidades, que garanticen: los derechos políticos, fortaleciendo su representación política (el subrayado es mío), sus derechos jurisdiccionales aceptando sus propios procedimientos para designar autoridades y sus sistemas normativos, sus derechos sociales para que se garanticen sus formas de organización social, sus derechos económicos para que se desarrollen sus alternativas de organización para el trabajo y la producción, y sus derechos culturales para que se preserven sus identidades y su creatividad. Reconociendo en la legislación nacional a las comunidades

---

<sup>55</sup> *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-communist Europe*. Baltimore, London. The John Hopkins University Press.

indígenas como entidades de derecho público y su capacidad para organizarse autónomamente” (16 d febrero, 1996).

Satisfacer las demandas indígenas en las circunstancias de un conflicto armado y de acusaciones mutuas entre el gobierno y el movimiento zapatista, en el contexto de un diálogo frágil, resultó una imposibilidad. Más todavía, aun cuando las condiciones hubieran sido ideales, el diseño constitucional resultaba un impedimento. El presidente Zedillo fue muy claro en su discurso pronunciado en Chile: “El límite de la negociación con EZLN es la integridad territorial de México” (La Jornada, 18 de abril, 1998), argumento retomado por Vicente Fox al subrayar la coherencia constitucional.

Por otro lado, pretender resolver las demandas indígenas en la LVIII Legislatura habría significado rediscutir el diseño constitucional<sup>56</sup>. Los Acuerdos de San Andrés reclaman representación política no sólo a nivel federal, también a nivel estatal, ¿cómo se puede expresar la representación en ambos niveles? Significa llevar a cabo una reforma de Estado, una reforma constitucional profunda, no sólo adiciones o modificaciones, como fue el caso de la reforma de abril del 2001. Por ello considero que el debate sobre los derechos indígenas tiene implicaciones constitucionales de mayor trascendencia que ningún otro asunto: implica, entre otras cosas, rediscutir el modelo liberal de democracia, rediscutir el modelo federal existente. Los promotores de la ley Cocopa pusieron el acento en un nuevo modelo político. Pero no hubo la disposición para hacerlo, prevaleció la democracia mayoritaria.

---

<sup>56</sup> Sería interesante ver, por ejemplo, cómo en naciones como Venezuela (artículos 119-126), Paraguay (artículos 62-67), Perú (artículos 88-89) y otros países como Canadá, Australia y los Estados Unidos han interpretado conceptos como autonomía y libre determinación.

## Bibliografía

- ARISTOTLE. 2001. *Poética*. Madrid. Editorial Colofón.
- Bajtín, Mijail. 1990. *Estética de la creación verbal*. México. Siglo XXI
- BRENNAN, Geoffrey, Alan Humlin. 1999. "On political representation". *British Journal of Political Science*. 29, 109-127. Cambridge University Press
- DAHL, Robert. 1971. *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven. Yale University Press
- DOWNS, Anthony. 1957. *Economic Theory of Democracy*. Boston. Harvard University Press
- COX, Gary. 2004. "The Organization of Democratic Legislatures". Prepared for the *Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford. Oxford University Press (2005)
- COX, Gary, MCCUBBINS, Mathew. 2001. "The Institutional Determinants of Economic Policy". *Presidents, Parliaments and Policy*. Samuel Haggard and Mathew McCubbins (eds.). New York. Cambridge University Press
- \_\_\_\_\_. 2005. *Setting the Agenda*. Cambridge. Cambridge University Press
- COPPEDGE, Michael. 2005. *Measuring Democracy*. Working Paper number 2. Mexico. International Political Science Association. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)
- FENICHEL, Hanna. 1972. *The Concept of Representation*. First Paperback edition. Los Angeles. University of California Press
- FAUCONNIER, Gilles. 1997. *Mappings in Thought and Language*. Cambridge. Cambridge University Press
- GENETTE, Gérard. 1989. *Palimpsestos. La literatura de Segundo grado*. Madrid. Taurus.
- GREIMAS, A. J. 1983. *Du sens II*. Paris. Du Seuil
- HABERMAS, Jürgen. 1996. *Between Facts and Norms. Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge. Cambridge University Press.
- HAGOPIAN, Frances, MAINWARING, Scott. 2005. "Introduction". In *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*. Cambridge. Cambridge University Press.
- HOBBS, Thomas. *Leviathan*. English version taken from the web <http://darkwing.uoregon.edu/~rbear/hobbes/leviathan.html>, chapter XVI (first and twelve paragraphs).
- JODELET, Denise. 1989. *Lés représentations sociales*. Paris. PUF
- KARIN, Wens. 2000. «Representations and self-Reference. Peirce's Sign and its Implications to the Computer». *Semiotica* 143-1/4. Berlin-New York. Mouton de Gruyter.
- KRISTEVA, Julia. 1969. "Problèmes de la structuration du texte". *Linguistique et Littérature*. Paris. N° 12.
- López LARA, Álvaro. 2007. "Gobiernos divididos y coaliciones en las legislaturas locales de México" en *Para qué sirve el Poder Legislativo en México*. México. Porrúa/UAM
- MACPHERSON, C.B. 1993. *La democracia liberal y su época*. Madrid. Alianza Editorial.
- MAINWARING, Scott. 2003. "Introduction. Democratic Accountability". In *Democratic Accountability in Latin America*. Mainwaring, Scott and Christopher Welna (eds).1997 Oxford. Oxford University Press.
- MAINWARING, Scott, Sobberg Shugart, Mathew. 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge. Cambridge University Press

- MANIN, Bernard. 1997. *The Principles of Representative Democracy*. Cambridge. Cambridge University Press
- O'DONNELL, Guillermo. 1997. "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust". *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford. Oxford University Press
- PEIRCE, Charles S. *The Collected Papers of Charles Sanders Peirce*. 8 volumes. C. Hartshorne, P. Weiss, and A. W. Burks (eds.) Cambridge. Harvard University Press
- PETRILLI, Susan. 2006. "Identity and Difference in Politics". *Semiotica*. Volume 159-1/4. *La sémiotique Politique/Politica Semiotics*. Bernard Lamizet, Guest Editor. Editor-in- chief Marcel Danesi. Mouton. Berlin/New York. Mouton
- RABINDER, J., Michael. 2004. *Deliberative Democracy and the Plural Polity*. Kansas. University Press of Kansas
- RIFFATERRE, Michael. 1984. *Semiotics of poetry*. Bloomington. Indiana University Press.
- TATE, Katherine. 2003. *Black Faces in the Mirror. African Americans and their Representatives in the U.S. Congress*. Princeton. Princeton University Press
- THOMPSON, Dennis. 1976. *John Stuart Mill and Representative Government*. Princeton. Princeton University Press
- PRZEWORSKI, Adam, STOKES, Susan, MANIN, Bernard. 1999. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge. Cambridge University Press
- TULIS, K. Geoffrey. 2003. "Deliberation between Institutions" in *Deliberative Democracy*. James S. Fishkin and Peter Laslet (eds.). Oxford. Oxford University Press

## CAPÍTULO II.

### DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DELIBERATIVA

#### 2. 0 La transición mexicana. Una Mirada institucional y procedimental

##### 2.1 Introducción.

Uno de los acontecimientos más importantes de los años 1974 a 1990<sup>1</sup> es, de acuerdo con Samuel Huntington<sup>2</sup> (1991: XIII), la transición de regímenes no democráticos a sistemas políticos democráticos en treinta países en el ámbito global. Este periodo de transformaciones políticas corresponde a lo que conocemos como la “tercera ola<sup>3</sup> de la democracia”. Su manifestación inaugural ocurre en Portugal el 25 de abril de 1974<sup>4</sup> con el derrocamiento del régimen dictatorial de Marcello Caetano que tiene por finalidad la instauración de un régimen democrático.<sup>5</sup> De 1991, año en que aparece la obra seminal de Huntington, a la fecha, otros países han transitado a la democracia, entre ellos México.

Para el caso latinoamericano, las transformaciones de importancia hacia la democracia acontecen en los periodos 1943-62 y 1974-1991. En estos dos periodos hubo un descenso importante de regímenes autoritarios; pero además, como rasgo notorio, su magnitud y duración fue más patente, de acuerdo con Mainwaring y Pérez-Liñán (2005:15-18).<sup>6</sup> Y, según su tricotomía de medición, las eras han sido: a) un sistema autoritario, b) un sistema semi-democrático y c) un sistema democrático. México, según estos indicadores, ha pasado de un régimen autoritario, que corresponde al periodo 1945-1987, a un régimen

---

<sup>1</sup> Nótese que el año 1991 es el año de la publicación de su libro. Las tres olas de democratización son: a) 1828-1926; b) 1943-1962; y 1974-1991.

<sup>2</sup> *The Third Wave. Democratization in the late Twentieth Century.* University of Oklahoma Press.

<sup>3</sup> El concepto de ola democratizadora se entiende como “el grupo de transiciones de un régimen no democrático a un régimen democrático que acontece dentro de un cierto periodo de tiempo que rebasa el número de transiciones en el sentido contrario”. Cf. Mainwaring y Pérez-Liñán, 2005. Página 18, en *The Third Wave of Democratization in Latin America.* Advances and Setbacks. Editores Frances Hagopian y Scott Mainwaring. Cambridge. Cambridge University Press.

<sup>4</sup> Su significado radica en el hincapié en la dimensión procedimental, la democracia formal; y la democracia sustancial o lo que se conoce como “gobierno del pueblo” que se inspira en el principio de la igualdad de derechos, entre ellos, el derecho a la participación política.

<sup>5</sup> La muerte del dictador no asegura la democracia; sobrevienen 18 meses de inestabilidad política

<sup>6</sup> La ola que inició en 1974 duró 14 años, extendió la democracia de tres países en 1977 a 18 países en 1991.

semi-democrático en los años 1988 a 1999 y su arribo a la democracia con la elección de Vicente Fox a la presidencia México en el año 2000.

Estos son los resultados de un conjunto de procesos que llevaron al cambio. Pero de manera puntual, nace la pregunta, ¿a qué se deben estas transformaciones de transición a la democracia en el caso mexicano? Decir que México ha transitado a la democracia es en sí un indicador político grueso (cf. Michael Coppedge, 2005)<sup>7</sup> que, junto con otros indicadores, el económico, el social y el comunitario, forma parte del conjunto de indicadores de transición a la democracia. Para el caso que me ocupa, me detendré sólo del indicador político.

Antes de examinar con cierto detalle los cambios que hicieron posible el arribo de la democracia en México, es ineludible precisar qué entendemos por transición para después discutir sobre la democracia en México.

## 2.2 La transición.

De acuerdo con Guillermo O'Donnell y Phillip Schmitter (1986)<sup>8</sup>, habremos de entender este concepto como:

- El intervalo entre un régimen político y la instauración de otro, cualquiera que sea su naturaleza.
- Las transiciones se ven acotadas por: a) el comienzo de la disolución de un régimen autoritario y b) la implantación de una forma de gobierno democrático; de otra forma de gobierno autoritario o de un gobierno revolucionario
- Característico de la transición es la ausencia de definición de las reglas de juego político o su constante cambio (recordemos las sucesivas reformas electorales de los gobiernos de López Portillo, Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas de Gortari).
- El cambio no sólo es constante, sino arduamente contestado. Los actores políticos, no sólo tratan de responder a sus intereses, sino que responden al interés de los grupos que supuestamente representan. En consecuencia, buscan definir las reglas y

---

<sup>7</sup> Cf. "Defining and Measuring Democracy". *Political Concepts. Working Papers*. April, 2005. IPSA, CIDE.

<sup>8</sup> Para la discusión de estos puntos estoy siguiendo la versión original en inglés, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore. John Hopkins University Press.

procedimientos que los perfilarán como ganadores a unos y perdedores a otros en subsecuentes procesos electorales (Recuérdense las iniciativas de Salinas de 1988 y 1990 (Cf. Beatriz Magaloni, 2005). De ahí la acertada definición de la transición mexicana como “prolongada” (cf. Julio Labastida y Miguel Leyya, 2004; Todd Eisenstadt, 2004). Más aún, las reglas y procedimientos están en manos de los gobernantes autoritarios y detentan cierta discrecionalidad sobre los arreglos constitucionales.

Cabe señalar que la preocupación central de los estudiosos de la transición es la dimensión normativa o procedimental, necesaria para la competencia política. La segunda preocupación es la imperiosa necesidad de comprender la incertidumbre de la transición en sus múltiples expresiones. El caso de la transición mexicana tiene sus propias circunstancias y sus tiempos.

Un concepto complementario de la transición es la noción de liberalización que entendemos como

- El proceso de apertura de derechos políticos; significa el proceso de hacer efectivos ciertos derechos que “protegen a los individuos y a los grupos sociales de actos arbitrarios o ilegales realizados por el Estado o por terceras partes” (O’Donnell y Schmitter, 1986:7).
- En el plano individual, incluyen: Habeas corpus, el derecho a un juicio justo, libertad de movimiento, libertad de expresión, entre otros.
- En el plano grupal, libertad a disentir, libertad de asociación y de censura en los medios de comunicación.

La transición, que supone una forma de liberalización nos conduce al proceso de democratización. De acuerdo con O’Donnell y Schmitter, la democratización tiene como principio rector la ciudadanía. La ciudadanía implica un tratamiento de igualdad por aquellos que toman decisiones colectivas y la obligación de los que implementan las decisiones colectivas de rendir cuentas (cf. figura 1: la representación política, Gimata-Welsh, 2006). Este principio, además impone obligaciones en el gobernado: respetar la legitimidad de las decisiones colectivas en virtud de que fueron tomadas en un proceso deliberativo entre iguales; y asigna derechos a los gobernantes de actuar con autoridad con el propósito de hacer efectivas las decisiones.

Qué forma de democracia se construye en cada país es una situación contingente, aunque desde la perspectiva de A. Przeworski, las instituciones y los procedimientos están determinados por las condiciones históricas, económicas, sociales y culturales de cada nación. No obstante, hay un mínimo procedimental: el voto secreto, el sufragio universal, elecciones periódicas, competencia partidista y rendición de cuentas.

Otras dimensiones pueden ser vistas como menos esenciales pero, como vemos en el caso mexicano, revisten especial importancia. Estas son:

- Rendición de cuentas horizontal (O'Donnell, Mainwaring, 1997)
- Financiamiento público de los partidos<sup>9</sup>
- Acceso irrestricto a los medios de comunicación
- Límite a los periodos de gobierno
- Credencialización permanente del ciudadano
- Voto en el extranjero
- Obligación de votar

Estoy consciente de las discusiones que se han suscitado en torno de lo que se ha llamado “el paradigma de la transición”. Me parece que para el caso mexicano, los conceptos de “transición”, “liberalización” y “democratización” siguen teniendo vigencia, no obstante las críticas enunciadas por Thomas Carothers (2002).<sup>10</sup> El propio Carothers<sup>11</sup> subraya que las causas, el ritmo y la forma de estos cambios han sido variados en los distintos países, pero todos comparten la característica de que han cambiado de un régimen dictatorial autoritario. Este movimiento se inserta, de acuerdo con Carothers, en una tendencia global, como parte de un todo mayor.

En México, si bien Carothers cuestiona el segundo supuesto del paradigma de Huntington (2002:7), esto es, la secuencia de fases en la evolución hacia la democracia, me parece que el modelo, en lo que concierne a las fases, si es aplicable al caso mexicano, con

---

<sup>9</sup> Que ahora en el año 2007, en el contexto de la Reforma de Estado, cobra especial importancia.

<sup>10</sup> Cf. “The end of the Transition Paradigm”. *Journal of Democracy*, volume 13, Number 1.

<sup>11</sup> Para una discusión de la polémica que suscita Thomas Carothers, véanse los artículos de *Journal of Democracy*, Volume, 13, number 3, 2002, entre ellos, el de Guillermo O'Donnell “In Partial defense of an Evanescent Paradigm”.

las salvedades de la particularidad. Los pasos de apertura sí muestran una lucha entre los actores políticos duros que se oponen al cambio y los suaves que favorecen la liberalización al interior del régimen autoritario. Esto lo vemos sobre todo en las discusiones al interior del Congreso de la Unión desde la época de la reforma constitucional que abrió las puertas a la representación de partido con Adolfo López Mateos en diciembre de 1963 hasta el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). La emergencia de un sistema democrático tampoco fue rápido ni suave, implicó tensas negociaciones al interior del sistema, como también lo fue así en las negociaciones con los partidos de oposición. Pero sobre todo, fue resultado del gran rompimiento al interior del PRI en 1986 con la aparición de la Corriente Democrática, encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, entre otras figuras. Lo que antes era un debate interno sobre la antidemocracia al interior del Partido Revolucionario Institucional, se vuelve un debate público (Robert Pastor, 2000: 21). Las inconformidades en seno del partido gobernante no se pueden acallar a pesar de las amenazas de expulsión de los líderes del movimiento democrático (Cf. Luís Javier Garrido 1993 y Gimete-Welsh 1994).

La sociedad mexicana, con mayores índices de educación y una cultura cívica más evidente, manifiesta su sentir en la elección presidencial de 1988. Los reclamos de los movimientos sociales y partidistas, así como de las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones civiles (Fernando Pliego Carrasco, 2004: 207-246<sup>12</sup>) jugaron un rol fundamental. El autoritarismo del sistema mexicano fue, incluso, tema de debate entre Al Gore y Ross Perot en los Estados Unidos en el asunto del Tratado de Libre Comercio. Salinas, ante la apertura económica, se vio obligado a crear las condiciones para la competencia partidista en los procesos electorales.

Si bien, los factores antes mencionados, entre ellos la comunidad internacional, jugaron un rol en la transición a la democracia, sin duda el actor fundamental fue el electorado que demandaba un cambio. Las crisis económicas, desde el gobierno de Echeverría hasta el gobierno de Zedillo (diciembre de 1994), habían golpeado a la sociedad mexicana de manera reiterada.

---

<sup>12</sup> Organizaciones de la sociedad civil: profesionales, comunitarias, , humanitarias. Ver “Asociación civil y transición democrática en México” de Fernando Pliego Carrasco. Éstas, sin embargo, en lo que denominamos la fase de liberalización del autoritarismo, se vieron subordinadas a la autoridad y al margen de los espacios de diseño de las instituciones y los mecanismos jurídicos y procedimentales.

En el 2000 México estaba ante las posibilidades de una elección libre y competitiva. Por ello, las reformas constitucionales de 1996, que posibilitan la competencia partidista, son fundamentales. Las reglas del juego estaban claras, el Instituto Federal Electoral ahora era autónomo. No obstante, tanto el PRI como el PAN temían que no se reconociera su triunfo. La vigilancia partidista del proceso electoral era fundamental, pero también la presencia de los observadores internacionales como la Fundación Carter (Robert Pastor, 2000). Por fin, México vive unas elecciones presidenciales libres, justas y competitivas. A Octavio Paz, crítico de los regímenes autoritarios, le habría gustado ver este proceso electoral después de haber escrito: “A Country without free elections is a country without a voice, without eyes, without arms” (1982): un cuerpo sin vida, desde una mirada figurativa.

En consecuencia, los conceptos de transición, liberalización y democratización siguen siendo operativos para explicar la transición a la democracia en México. Los comentarios que siguen, se inscriben en estos referentes conceptuales.

### 2.3 El indicador<sup>13</sup> político<sup>14</sup>.

El cambio a la democracia sobreviene entre 1988 y 2000, de acuerdo con Beatriz Magaloni (2005:122).<sup>15</sup> En el año 1988 Carlos Salinas de Gortari llega a la presidencia de la república en el contexto de múltiples acusaciones de fraude electoral masivo y con una legitimidad altamente cuestionada. En el 2000 México festeja el cambio de régimen político con la llegada del panista Vicente Fox a los Pinos. Si bien lo hace con un pequeño porcentaje de votos por arriba de su contendiente Francisco Labastida del PRI, obtiene el reconocimiento del presidente en funciones, Ernesto Zedillo. Su triunfo es también reconocido por los demás aspirantes a la presidencia. Fue una transición a la democracia que no tuvo cuestionamientos serios; gozó de un alto grado de legitimidad. 1988 y 2000 son los dos grandes hitos temporales de la transición.

---

<sup>13</sup> Para una discusión detallada del término y su empleo en la medición de la democracia, véase el trabajo “Defining and Measuring democracy”. Working Paper Series 2. April, 2005; así como “Measuring Democracy in Latin America”. Working Paper Series 5, August 2005. Jairo Acuña-Alfaro. C&M. The Comité on Concepts and Methods. IPSA. Internacional Political Science Association. CIDE.

<sup>14</sup> Utilizo el término en el sentido de “thick description”, esto es, remite a muchos aspectos observables del fenómeno. Cf. Clifford Geertz. *Interpretación de las culturas*. Barcelona. Gedisa. 1988.

<sup>15</sup> En *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*. Frances Hagopian y Scott Mainwaring (editores). Cambridge University Press.

Pero, ¿qué ocurrió entre 1988 y el año 2000? Incluso, ¿qué sucedió antes de 1988? La caída del Partido Revolucionario Institucional en el 2000 es la culminación de un largo y complicado proceso de transición a la democracia de 23 años; y sobre todo los diez años anteriores al 2000 (Todd A. Eisenstadt, 2004:32)<sup>16</sup>. La transición mexicana, que algunos han denominado “transición prolongada” (Julio Labastida Martín del Campo y Miguel A. López Leyva, 2004),<sup>17</sup> suele ser comparada con la brasileña bajo el supuesto de que no sigue el modelo de pacto de las elites (O’Donnell y Schmitter, 1994).<sup>18</sup>

El lapso de tiempo comprendido entre 1988 y 1999, que Mainwaring y Pérez-Liñán caracterizan como “semi-democrático”, contrasta con el periodo 2000-2003 que estos autores han caracterizado como democrático; esto es, se cumplen los cuatro atributos fundamentales de la democracia: 1) un gobierno elegido en elecciones libres y justas; 2) el respeto de las libertades civiles; 3) un electorado que comprenda a la mayoría de la población adulta; 4) y la no inserción de militares o de otros actores no elegidos en el ámbito de los poderes elegidos (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2005:15). Estas son las nuevas circunstancias de los procesos de transición de México en las últimas décadas. Es en este periodo que se presenta al Congreso de la Unión la ley de derechos y cultura indígenas, pero tiene como trasfondo político el levantamiento zapatista el 1 de enero de 1994 (Cf. capítulo V).

Pero, una vez más, ¿cuáles son las causas de los cambios emprendidos por el gobierno priísta de Carlos Salinas de Gortari? ¿Por qué apostó a la creación de una institución que organice, controle y sancione las elecciones: el Instituto Federal Electoral (IFE)? De acuerdo con investigaciones de diversos estudiosos de la política mexicana, son dos los motivos que obligan al gobierno de Salinas a realizar los cambios constitucionales que hacen de México un país semi-democrático en su periodo de gobierno: 1) la necesidad de legitimación ante la acusación de fraude electoral en 1988; 2) la urgencia de apoyo legislativo de parte del Partido Acción Nacional (PAN) para emprender sus reformas constitucionales en el orden económico, como la aprobación del Tratado de Libre Comercio

---

<sup>16</sup> *Courting Democracy. Party Strategies and Electoral Institutions*. Cambridge. Cambridge University Press.

<sup>17</sup> México: una transición prolongada (1988-1996/97). *Revista Mexicana de Sociología*. Año 66, núm. 4. Octubre-diciembre, 2004. México. Los autores adoptan esta definición a partir del trabajo de Todd Eisenstadt (2001)

<sup>18</sup> *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Vol. 4. Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas. Buenos Aires. Paidós

con Estados Unidos y Canadá (NAFTA). Como resultado se construyen coaliciones legislativas que se traducen en reformas electorales a favor de los partidos de oposición tradicionales y las concerta-cesiones en el ámbito electoral que favorecen especialmente al Partido Acción Nacional. Es el caso de Guanajuato, estado en el que se invalidan las elecciones para gobernador de la entidad y llega al gobierno del estado, el panista Carlos Medina Placencia. Pero, y tal vez más importante para la transición, se negocia la reforma del artículo 82 constitucional en 1994<sup>19</sup> que abre el camino para que los hijos de extranjeros nacidos en México puedan ser presidentes de la república. Esta reforma despeja el camino para la candidatura presidencial de Vicente Fox que, en los hechos, despega tres años antes del proceso electoral del 2000. Esta enmienda constitucional de hecho abre las puertas al Partido Acción Nacional para llegar a los Pinos.

Pero el paso definitivo de la transición a la democracia sólo llega con la autonomía del Instituto Federal Electoral que resulta de la reforma electoral de 1996 en el gobierno de Ernesto Zedillo. Con este nuevo diseño electoral el gobierno pierde, en teoría<sup>20</sup>, el control de los Consejeros Ciudadanos Electorales. Sus miembros son designados por la Cámara de Diputados a propuesta de los partidos políticos.

Pero si regresamos al indicador político habrá que señalar la emergencia de otras entidades institucionales tales como el surgimiento de nuevas formaciones políticas que han contribuido de manera importante a la transición democrática en México. La obtención de 31 % de los votos de parte de Cuauhtémoc Cárdenas en 1988 se debe a la conformación de un amplio espectro político que posteriormente dará origen al Partido de la Revolución Democrática. Pero este movimiento democrático tiene su antecedente en el desprendimiento de priístas inconformes con el autoritarismo imperante al interior del Partido Revolucionario Institucional, como se ha mostrado en estudios diversos.<sup>21</sup> El rol de

---

<sup>19</sup> Es por cierto, la última iniciativa de reforma constitucional que aprueba la Cámara de Diputados en ese periodo. Salinas publica la ley en el Diario Oficial en junio de 1994.

<sup>20</sup> Piénsese en la designación del actual Presidente del IFE, Luis Carlos Ugalde, quien formó parte del Partido Revolucionario Institucional.

<sup>21</sup> Me refiero al trabajo de Luis Javier Garrido *La ruptura. La corriente democrática del PRI*. 1993. Mexico. Grijalbo. Y *Democracia. Entidad de dos caras. El discurso del PRI y la Corriente Democrática*. Adrián Gimete-Welsh. 1994. México. Editorial BUAP, Coyoacán y UBJO.

nuevos actores colectivos políticos ha sido fundamental en la democratización de México. Este ha sido el caso del Partido de la Revolución Democrática (Kathleen Bruhn, 1997:4).<sup>22</sup>

Más aún, la elección del 2000, si bien es una fecha simbólica, es el resultado de la confluencia de procesos políticos anteriores a 1988. En los años previos, los partidos de oposición, sobre todo el Partido Acción Nacional y el Socialista Unificado de México, tuvieron un papel de actuación primordial: su constante reclamo en el Poder Legislativo sobre la necesidad de elecciones justas; y la demanda de reformas electorales que permitieran un verdadero juego democrático. Estas son sólo algunas muestras de los puntos de su agenda política; y de su constante lucha en contra del autoritarismo del sistema presidencial mexicano (K. Bruhn, 1997: 40).

Pero la simulación democrática pervivió hasta la unción de Salinas de Gortari como candidato presidencial. El sistema electoral del presidencialismo en la elección de Carlos Salinas de Gortari, en efecto tenía una base electoral, pero no era una democracia: seguían prevaleciendo las elecciones injustas. Enunciados de fieles seguidores del presidencialismo nos dan una muestra nítida del vasallaje partidista: “Hace cuatro años y medio, Miguel de la Madrid recibió al país en una situación de emergencia (...) Entregará una nación renovada (...) Destaca su obra moral, su ejercicio democrático, valeroso, sereno, firme, honesto, humano, ejemplo invaluable” (Manuel Bartlett, revista *Proceso*, 24 de agosto, 1987); o las palabras de otro destacado priísta de ese momento, “Aporte histórico de Miguel de la Madrid ha sido, justa y precisamente, la lucidez con la que ha entendido, más allá de circunstancias transitorias, la estrecha correspondencia que existe entre el proyecto constitucional y modernización” (Alfredo del mazo, revista *Proceso*, 24 de agosto, 1987). Estas expresiones de adhesión al líder nato del partido y al Ejecutivo muestran la hegemonía y el sentido corporativo del poder omnímodo en un solo actor político: el presidente.

El Partido Revolucionario Institucional, expresión de una estructura corporativa piramidal, reflejo de grupos de interés, de relaciones clientelares, ejerce una disciplina férrea en los tres niveles de competencia política: federal, estatal y local. El ejercicio de la disciplina al interior del partido y de los sectores que lo componen tuvo un efecto

---

<sup>22</sup> *Taking on Goliath. The Emergence of a New Left Party and the Struggle for Democracy in Mexico.* University Park. The Pennsylvania State University Press.

restrictivo en la construcción de la democracia en México durante el presidencialismo omnipresente, pero también en la no edificación de la democracia al interior del propio partido. Una muestra de ello fueron las repetidas escisiones de actores políticos relevantes dentro del PRI que reclamaban democracia interna. Una de ellas, como sabemos, es la formación de la Corriente Democrática el 15 de agosto de 1986 (*Excelsior*, 15 de agosto de 1986).<sup>23</sup>

La disciplina partidista, por otro lado, no sólo aseguró la disciplina legislativa en las representaciones de los grupos de interés, sino que permitió, además, al gobierno, actuar independientemente de su base partidista (cf. Jonathan Rosenberg, 2001:247-265).<sup>24</sup>

Pero la transición a la democracia no se puede reducir a un solo factor, lo que Sergio Aguayo denomina el “factor externo” (2000:36).<sup>25</sup> La transición a la democracia en México es consecuencia de la lucha política en múltiples arenas, es resultado de factores diversos (Ochoa-Reza 2004: 255-296)<sup>26</sup>. Más todavía, la transición democrática en México no se entiende plenamente sino tomamos en consideración las transformaciones que inciden en el sistema federal mexicano: modificaciones constitucionales que afectan no sólo a la federación sino a los estados y los municipios.

Me refiero a las reformas electorales de los años 1977 a 1987 en los gobiernos de José López Portillo y Miguel de la Madrid, pero que tienen como antecedente la iniciativa de Adolfo López Mateos del 2 de diciembre de 1962; las reformas de 1990, 1993 y 1994 en el gobierno de Salinas; y la reforma constitucional de 1996 en el sexenio de Ernesto Zedillo.

De acuerdo con Eisenstadt (2004:44), son cinco las eras de transición, que corresponden a cinco cortes temporales: 1977, 1986, 1990, 1993-1994 y 1996. Su

---

<sup>23</sup> El grupo estuvo integrado inicialmente por Rodolfo González Guevara, Porfirio Muñoz Ledo y Cuauhtémoc Cárdenas; se incorporaron posteriormente Gonzalo Martínez Corbalá (senador de la República en ese momento), Silvia Hernández (Secretaria General de la CNOP en ese año), Augusto Gómez Villanueva (Diputado Federal en funciones), María Lavalle Urbina, Armando Labra, Juan José Bremer, Vicente Fuentes Díaz ( *Proceso*, 521, 27 de octubre de 1986).

<sup>24</sup> “Mexico: The End of Party Corporatism”. *Political Parties and Interest Groups. Shaping Democratic Governance*. Clive S. Thomas (ed.). Boulder. London. Lynne, Rienner Publishers.

<sup>25</sup> Cf. “Mexico’s Victory. The <<External Factor>>”, *Journal of Democracy*. Volume 11, number 4, October.

<sup>26</sup> *Federalism and Democracy in Latin America*. Edward L. Gibson (editor). Baltimore, London. The Johns Hopkins University Press.

perspectiva, en cierta manera coincidente con las ideas de Dankwart (1999)<sup>27</sup>, resalta la importancia de la agencia-individual de los actores políticos que posibilitaron la apertura electoral, si bien reconoce la necesidad de no pasar por alto la crisis económica por la que atraviesa México durante el gobierno de Miguel de la Madrid. Pero desde su punto de vista, la variable económica no es determinante.

#### **2.4 Proceso de apertura o liberalización.**

¿Cuáles son pues las reformas constitucionales en materia electoral? Si bien existe ya un conjunto de trabajos que hacen referencia a las reformas de 1977 a 1996, el examen que hago de estas modificaciones pretende resaltar el modo de transición y plasmar los indicadores de manera contrastiva haciéndolos visibles a partir de un seguimiento de la de la composición de la Cámara de Diputados, tomando como punto de partida el gobierno de Manuel Ávila Camacho en 1946. Si bien las transformaciones de notoriedad en materia electoral inician con López Mateos, conviene señalar que en el gobierno de Manuel Ávila Camacho se fortalece el concepto de partido nacional; y hace obligatorio su registro; crea la Comisión Federal de Vigilancia Electoral en este mismo periodo, antecedente de la Comisión Federal Electoral de 1949; y, en 1947 hace que se publique el decreto de ley del voto universal. Éste queda expresado en el artículo 115 de la manera siguiente:

1. “Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado”.
2. “En las Elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas” (Diario Oficial, 12 de febrero de 1947).

Lo que tenemos aquí es el sufragio universal, pero también un reforzamiento de la estructura municipal con lo que se abren resquicios de contestación a nivel municipal con la incorporación del género femenino en la política municipal.

La década de los 60 fue un periodo de crisis política y de problemas de legitimidad del gobierno federal. El autoritarismo presidencial en esta década es incapaz de resolver los

---

<sup>27</sup> Las referencias al trabajo de Dankwart Rustow provienen del libro *Transitions to Democracy*. Lisa Anderson. Editora. New York. Columbia University Press. 1999. El artículo original “Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model” fue publicado en abril, 1970 en *Comparative Politics*.

conflictos sociales y políticos. El movimiento sindical ferrocarrilero es golpeado y sus líderes — Vallejo y Campa son encarcelados. Hay, sin embargo, crecimiento económico; el peso se mantiene firme en relación con el dólar. En este contexto, la liberalización política —que comienza a finales del sexenio del Presidente Adolfo López Mateos— tiene por finalidad recuperar los niveles deseables de legitimidad del régimen y neutralizar institucionalmente los conflictos, acotándolos en el marco de la normatividad constitucional y electoral. Esto es lo que Federico Reyes Heróles denominó “Planeación y normatividad Nacional” (1986),<sup>28</sup> esto es, el reconocimiento de que se regula para la convivencia política. Hay un reconocimiento de la necesidad de eliminar el control absoluto con el propósito de mantener la estructura fundamental del sistema intacto. Pero para que esto se llevara a cabo fue necesario que los actores sociales y políticos accedieran a la regulación. En este contexto López Mateos propone la representación de partido. Veamos algunos fragmentos de la discusión.

En la argumentación, el diputado Ricardo Cobarrubias, del PRI, señala que la reforma constitucional es “para dar cabida a las corrientes de opinión acreditadas en los partidos minoritarios de México”<sup>29</sup>; agrega, “no se transplantó la tesis demagógica<sup>30</sup> de la representación proporcional”<sup>31</sup>.

Sin embargo, parafraseando a Juan Landerreche Obregón, legislador del PAN, la representación política no se limita a la representación partidaria, la representación política es el respeto al voto — la dimensión electoral. Este tipo de argumentación se atribuye, sin duda, al entorno cognitivo del momento. El respeto al voto es la autenticidad de la

---

<sup>28</sup> Federico Reyes Heróles: *Transfiguraciones políticas del Estado mexicano*, México, FCE, 1986, pp. 398-54.

<sup>29</sup> *Diario de debates*, XLVI Legislatura, 15 de agosto de 1964, diario Número 11

<sup>30</sup> El diputado Cobarrubias, sin duda, representa a los duros del PRI que no querían ceder asientos a los diputados de oposición, menos aún de representación proporcional, un reclamo que se manifestó en la sesión plenaria. Esta idea que llama demagógica, ya era una práctica en la Comunidad Británica en 1912, como señala J. Fischer Williams. Cito: “But what, in 1910, the Royal Comisión did not recommend there and then for the British House of Commons, that House itself, when it came to discuss the machinery of the Home Rule Bill, adopted not only for the Irish Senate but also for certain constituencies of the new Irish House of Commons. The clause applying proportional representation to the Irish Senate was carried unanimously on October 31, 1912, and that relating to the Irish House of Commons, by 311 votes to 81, on January 7, 1913. It may be well to set out these clauses in full.” Cf. “Recent Developments in Proportional Representation”. *Political Science Quarterly*. Vol.29, Number 1, (March, 1914) 111-122. <http://www.jstor.org/about/terms.html>

<sup>31</sup> *Ibidem*

representación política, es la dignificación de México.<sup>32</sup> El concepto de representación que proyecta el diputado del PAN se instala en uno de los supuestos del “paradigma de la transición”:<sup>33</sup> elecciones libres y justas. Esta sería la metapolítica subyacente, en el sentido de Hanna Fenichel. Si bien las elecciones justas no tienen un “poder mágico” (Guillermo O’Donnell, 2002),<sup>34</sup> su existencia se convierte en el punto crítico de cambio del autoritarismo arbitrario hacia la libertad política. La interpretación del diputado panista habrá que verla en el contexto de una memoria o de una experiencia histórica de los actores del PAN que le da sentido al discurso político de la oposición.

En este mismo contexto, los diputados del PRI conciben al Congreso de la Unión como la “Representación Nacional”, como la “Representación del Pueblo de México”. Así lo define Tulio Hernández, diputado del PRI por el estado de Tlaxcala, en su intervención en el pleno.

Si las minorías tienen derecho a la representación, la realidad política del país exige que las grandes mayorías de ciudadanos que en los comicios se pronuncien a favor de un político... las mayorías como las minorías tienen derecho a opinar, a discutir y a votar, pero sólo las mayorías tienen derecho a decidir... Yo pido, pues, a todos que hagamos de esta XLVI Legislatura una escuela superior y noble...para revitalizar el sentido superior de la representación nacional.<sup>35</sup>

Las mayorías referidas están personificadas en el sujeto de la enunciación que en el fragmento discursivo se hace patente cuando el actor político dice: “Yo pido”. El sujeto de la enunciación y sujeto del enunciado se funden: establecen una identidad.

Pero esta modificación constitucional tenía como antecedente discursos pronunciados durante el periodo del gobierno del Presidente Miguel Alemán que sentaron las bases para el cambio. En voz del diputado Enrique Ramírez y Ramírez, del Partido Popular, aparece claramente el reclamo de la representación de partido:

---

<sup>32</sup> *Diario de debates*, XLVI Legislatura, 21 de agosto de 1964, diario Número 11

<sup>33</sup> Utilizo el concepto “paradigma” consciente de que existe un debate. Me refiero a la confrontación de ideas entre Thomas Carothers y Guillermo O’Donnell, Ghia Nodia, Kenneth Wollack y Gerald Hyman. Cf. *Journal of Democracy*. April. 2002.

<sup>34</sup> Cf. “In Partial Defense of an Evanescent <<Paradigm>>”. *Journal of Democracy*. Vol. 13. Num. 3. Jul 2002.

<sup>35</sup> *Diario de debates*, XLVI Legislatura, 28 de agosto de 1964, diario Número 11.

Nosotros representamos una porción del pueblo, más grande o más pequeña, ¿importa eso? (...) pero es una oposición respetable, una porción importante de la oposición del pueblo de México, y pedimos que esa porción del pueblo de México esté representada en el Congreso de Diputados (...) porque queremos tener una representación (...) porque somos eso: una fracción del pueblo de México (...) Representamos una oposición del estado actual de cosas, pero una oposición constructiva, una oposición leal y clara (...) y que con la admisión de diputados de todos los partidos existentes en México, comience a constituirse un verdadero congreso, representativo de la nación Mexicana.<sup>36</sup>

Una vez más, ¿cómo entender la noción de representación que traza el diputado Ramírez y Ramírez? El diputado delinea una concepción de la representación en términos descriptivos, pero también traza la noción de una representación plural, en la medida en que los partidos de oposición estén representados. El diputado recurre al concepto “hacer presente algo que está ausente”: la representación de las minorías, personificadas en los partidos de oposición: es, en cierto sentido, una representación icónica<sup>37</sup>, una representación descriptiva. La argumentación del diputado Ramírez tiene una memoria fáctica: el fortalecimiento de los partidos nacionales en el gobierno de Manuel Ávila Camacho. La reforma electoral promovida por Adolfo López Mateos se concreta en los enunciados siguientes:

Artículo 54. “La elección de diputados será directa con sujeción a lo dispuesto en el artículo 52 y se complementará, además, con diputados de partido, apegándose, en ambos casos, a lo que disponga la ley electoral y, en segundo, a las reglas siguientes:

1. Todo partido Político Nacional, al obtener el dos y medio por ciento de la votación total en el país en la elección respectiva, tendrá derecho a que se le acrediten, de sus candidatos, a cinco diputados, y a uno más, hasta veinte como máximo, por cada medio por ciento más de los votos emitidos.
2. Si logra la mayoría en veinte o más distritos electorales, no tendrá derecho a que sean reconocidos diputados de partido, pero si triunfa en menor número, siempre que logre el dos y medio por ciento mencionado en la fracción anterior, tendrá derecho a que sean acreditados hasta veinte diputados, sumando los electos

<sup>36</sup> *Diario de debates*, XLII Legislatura, 21 de agosto de 1952, diario Número 3.

<sup>37</sup> Que se funda en el principio de semejanza.

directamente y los que obtuvieron el triunfo por razón de porcentaje” (Diario Oficial, 22 de junio, 1963).

Me he detenido en los fragmentos discursivos de los diputados porque me parece necesario resaltar que las discusiones sobre la representación de partido o proporcional, mostraban, catorce años antes de la reforma constitucional de 1977, una práctica constante de reconocimiento de las supuestas minorías (“más grande o más pequeña”). Estos son, de manera breve, los antecedentes de las modificaciones constitucionales promovidas por José López Portillo en 1977.

De manera concreta, las modificaciones constitucionales del 6 de diciembre de 1977 en materia electoral genera la competencia política en las arenas políticas subnacionales<sup>38</sup> (véase abajo gráfica 3). La reforma constitucional, publicada el 6 de diciembre de 1977, dice, textualmente, en su artículo 52.

La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales y hasta 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales (Diario Oficial, 6 de diciembre, 1977).

La representación proporcional, como sabemos, requería del cumplimiento de varias exigencias: a) haber registrado candidatos regionales en por lo menos una tercera parte de los 300 distritos y b) haber obtenido al menos 1.5 % del total de la votación emitida en las cinco circunscripciones regionales. La reforma cede, sin embargo, a la representación de las minorías, lo que ocasiona que los partidos de oposición obtengan ahora espacios de oposición en el plano nacional.

Con la reforma de 1983 en el gobierno de Miguel de la Madrid, la representación proporcional se extiende a los estados y a los municipios. Con esta modificación constitucional, las minorías están ya representadas en los estados y en los municipios. El artículo 115 en su fracción VIII dice:

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de los habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no

---

<sup>38</sup> Becerra, Ricardo, Pedro Salazar, José Woldenberg. 2000. *La mecánica del cambio político en México*. México. Cal y Arena.

podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a los cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última (Diario Oficial, 3 de febrero, 1983).

Los partidos de oposición tienen ahora representación en los tres niveles: local<sup>39</sup>, estatal y federal, si bien cada entidad estatal evoluciona de manera distinta, dependiendo de su propio sistema electoral estatal. Estos cambios, sin embargo, aunados a los incentivos que los partidos reciben a nivel nacional, genera y fortalece las elites subnacionales y hace crecer la oposición en estos espacios, sobre todo con las modificaciones constitucionales de 1983 que permiten la representación proporcional en los ayuntamientos. Esta nueva política se ve reforzada por otra modificación constitucional enfocada al fortalecimiento de los municipios. A saber: “Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado” (Artículo 115, fracción I). Tenemos aquí una muestra palpable del reforzamiento del federalismo tanto en el plano administrativo como representativo electoral.

Con ello, la discusión partidista se amplía de manera notoria, pues ya no se restringe a las ciudades con más de 300,000 habitantes, como estipulaba la reforma de 1977. Algunos de los actores políticos del ámbito estatal adquieren relevancia nacional. Los casos paradigmáticos son Vicente Fox en Guanajuato y Andrés Manuel López Obrador en Tabasco.

Las modificaciones constitucionales en materia electoral antes aludidas tuvieron dos consecuencias fundamentales: 1) la creación de arenas múltiples de contestación partidista transforman de manera progresiva el estado de partido hegemónico en los tres niveles; 2) al promover a los partidos de oposición en el nivel federal, estatal y local, la reforma vigoriza a los partidos a nivel nacional, con ello la disciplina partidista del propio partido hegemónico ( cf. J. Rosenberg, 2001: 249); pero robusteciendo igualmente los liderazgos de los partidos de oposición, así como la disciplina partidista, látigo necesario para enfrentar al partido en el poder.

Pero las posiciones de representación proporcional tenían que ser ganadas. La estrategia panista fue precisamente esa: ganar posiciones de representación proporcional,

---

<sup>39</sup> Cf. de Remes, Allain. 2000. *Municipal Electoral Processes in Latin America and Mexico*. Mexico. CIDE.

pero también de mayoría: fue una estrategia federalista (David Shirk, 2000:27).<sup>40</sup> Si en 1987 controlaba sólo 18 gobiernos locales y ningún gobierno estatal, en 1997 gobernaba 223 alcaldías y seis gobiernos estatales. Ello fue posible no sólo porque los partidos disponían de recursos públicos, sino porque ahora contaban con cierto espacio en los medios de comunicación que antes no tenían. Y, si bien el PRI seguía siendo objeto de acusaciones de fraude electoral, tales situaciones generaron un ambiente de ilegitimidad que al partido oficial le resultaba muy costoso, sobre todo en las circunstancias en que empiezan a manifestarse los clivages de ciertas elites económicas, convertidas ahora en actores políticos de la oposición. Ahí están los casos de Sinaloa, Chihuahua, Durango y California Norte; y la figura emblemática de J. M. Clouthier a nivel nacional.

La transición mexicana, en consecuencia, implica un proceso de cambio de un sistema de partido único. De acuerdo con Laakso y Taagepera (1979)<sup>41</sup>, si el sistema de partidos está representado por  $N$ ; y si  $N$  es equivalente a 1: sistema de un partido único, tendremos entonces un régimen autoritario. Pero en un sistema considerado competitivo,  $N$  es equivalente a 1.5<sup>42</sup>; y, finalmente, si el sistema es pluralista,  $N$  es equivalente a 2.5, situación más o menos equivalente a la legislatura en la que se discute la ley de derechos indígenas en el 2001.

Para el año 1983, de acuerdo con los datos de Enrique Ochoa-Reza<sup>43</sup>, en ocho de 31 estados, el número efectivo de partidos era ya mayor de 1.5 y para 1986 la oposición ya controlaba 25 ciudades en el país.

Con la enmienda de 1986 el número de diputados de representación proporcional aumenta de cien a doscientos; el número de diputados aumenta de 400 a 500. El partido que obtiene la mayoría de votos a nivel nacional obtiene curules a través de la representación proporcional, lo que asegura al PRI absoluta mayoría en el congreso. La reforma modifica la votación del elector de dos votos a uno. La proporción es ahora 40 % de representación proporcional y 60 % de mayoría. El artículo 52 dice:

---

<sup>40</sup> *Journal of Democracy*. Volumen 11, number 4. October.

<sup>41</sup> "Effective number of parties: A measure with Application to West Europe". *Comparative Political Studies*. Vol. 12, No. 1, April, 3-27. Sage Publications, Inc.

<sup>42</sup> En la fecha en que se publica el artículo de Laakso y Taagepera, los autores concluyen que México puede considerarse un sistema en el que hay un sistema de 1.5 partidos después de un examen del tamaño relativo de los partidos. Cf. más adelante, mi gráfica 3.

<sup>43</sup> Véase su tabla 8.2, páginas 265-265.

“La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales (Diario Oficial de la Federación, 15, diciembre, 1986).

Se mantiene el requerimiento del 1.5 % del total de la votación emitida en las cinco circunscripciones. Si bien se reglamenta que ningún partido le será reconocido más del 70 de la integración de la Cámara (350 diputados), también aumenta la presencia del partido mayoritario (PRI): hay sobre representación del PRI, cancelando así las virtudes de la reforma de 1977.<sup>44</sup> No obstante, con esta modificación la presencia de la oposición aumenta al menos en un 30 %, pero también aumenta la del partido mayoritario. Se abren más espacios para la oposición, pero el PRI aseguraba sus posiciones en el congreso; son las reformas que algunos autores, como Andreas Schedler (2000:5), llaman la “revolución silenciosa” en la que se produce una transformación de la infraestructura electoral y se refleja en el sistema de partidos, en su representación política. Pero están ausentes los grandes colapsos; los grandes pactos son inexistentes; tampoco se convoca a una asamblea constitucional.

Pero la sanción del proceso electoral sigue estando en manos de la mayoría priísta. Las Cámaras siguen siendo juez y parte, según se ve en el artículo 60 constitucional:

Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese en ellas.

El Colegio electoral de la Cámara de Diputados se integrará con todos los presuntos diputados que hubieren obtenido constancia expedida por la Comisión Federal Electoral, tanto con los electos por el principio de votación mayoritaria relativa como con los electos por el principio de representación proporcional /Diario Oficial de la Federación, 15 de diciembre, 1986).

La reforma de 1986 permite asimismo la creación de la primera Asamblea de Representantes de la ciudad de México, compuesta de 66 representantes; 40 de mayoría y 26 de representación proporcional. Y, desde el punto de vista partidista, los cambios de 1986 posibilitaron las candidaturas comunes; pero cancela los “registros condicionales” de los nuevos partidos políticos. Los partidos pueden presentar candidatos comunes. Se

---

<sup>44</sup> Esta reforma impedía asignar curules de representación proporcional a los partidos que habían obtenido más del 60 % de curules por el principio mayoritario.

introduce asimismo la representación proporcional en la Comisión Federal Electoral en los tres niveles, que sigue favoreciendo al PRI. La Secretaría de Gobernación se reserva para sí el nombramiento de las autoridades electorales estatales y locales con lo que sigue manteniendo el control sobre los procesos electorales. Pero también se crea la primera institución autónoma para resolver controversias electorales, aunque sus nueve miembros son elegidos por la Cámara de Diputados de mayoría priísta. Para 1989, las reformas de 1986 exhibían efectos de competencia partidaria. En diez estados (Ochoa-Reza, 2004:273) la efectividad de competencia partidaria había llegado a 1.72; California, con Ernesto Rufo, que gana el gobierno del estado, rebasa el 2.0, pero ningún estado había logrado el 2.5, característico de la competencia multipartidista. Empiezan a surgir los jugadores con veto y el partido mayoritario, el PRI, ahora tendría que negociar en los niveles subnacionales, sobre todo en situaciones de gobiernos divididos, como en los casos de Durango, Guanajuato, Baja California y Michoacán, sobre todo en estos últimos dos estados donde la competencia partidista llegó a 2.98 y 2.96 respectivamente.

En estas nuevas circunstancias se desarrolla la elección presidencial de 1988 en la que Carlos Salinas de Gortari enfrenta a Manuel Clouthier del PAN, empresario de Sinaloa que en 1986 había competido para el gobierno del estado; a Cuauhtémoc Cárdenas, impulsor de la Corriente Democrática en el PRI, inhabilitado para competir internamente por la candidatura y expulsado del PRI, es propuesto por los partidos Auténtico de la Revolución Mexicana, el Popular Socialista y Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, los tres partidos integrados en el Frente Democrático Nacional.

Los resultados de las elecciones dan como ganador a Carlos Salinas de Gortari; Clouthier y Cárdenas son derrotados, pero el proceso electoral deja una profunda huella de ilegitimidad. El 50.36 % de votos obtenidos por Salinas de Gortari fueron severamente cuestionados ante la caída del sistema de cómputo. Las viejas mañas del PRI afloraron. La Comisión Federal Electoral anunció los resultados cinco días después de las elecciones. Cárdenas obtiene 30.8 % y Clouthier 17.07 %. Nunca antes una elección presidencial había sido tan reñida. Las movilizaciones se multiplican en los estados del norte: Chihuahua, Sinaloa, Coahuila, Durango; en el oeste, Jalisco y Michoacán, Guerrero; en el centro, Puebla y Estado de México; en el sur, Oaxaca y Tabasco; en el este, Veracruz; y en la ciudad de México. Estas movilizaciones no cambian en nada los resultados. Pero dejan ver

la inconformidad social en todo el país. El manto de ilegitimidad cubre al gobierno de Salinas interna y externamente.

La oposición se divide. El PAN, si bien cuestiona la elección presidencial, acepta los resultados del proceso electoral en la representación nacional. Cárdenas adopta una posición más radical y desconoce ambos resultados. El gobierno de Salinas y el PRI negocian con el PAN. Las boletas electorales se queman en el incendio de la Cámara de Diputados. La urgente necesidad de legitimación de Carlos Salinas genera las condiciones para las transformaciones electorales de los años siguientes.

### **2.5 Proceso de democratización o instauración del mínimo procedimental.**

Más allá del contexto democratizador de la región latinoamericana, o del ámbito internacional, que sin duda ha incidido en las reformas del nuevo arreglo institucional electoral en México, me pregunto ¿Qué otros motivos subyacen en la decisión de ceder el control de los procesos electorales a una institución autónoma? De acuerdo con el análisis de Beatriz Magaloni (2005:132) la respuesta se encuentra en las preferencias del Partido Revolucionario Institucional.<sup>45</sup> En un cálculo racional de utilidad entre un IFE sumiso y uno independiente, y de los costos de una elección legítima frente a una elección cuestionada, el Partido Revolucionario Institucional prefiere un arreglo institucional en el que las utilidades sean mayores con un IFE independiente que con uno sumiso.<sup>46</sup> En el cálculo de utilidad (10 puntos) de ganar, el PRI obtiene ganancias muy superiores con un IFE autónomo que con un IFE sumiso; su costo en la creación de un IFE no sumiso es muy bajo (2 puntos). El gobierno de Salinas y el PRI apuestan al cambio. Se suceden tres modificaciones constitucionales en el gobierno de Salinas: 1990, 1993 y 1994.

En septiembre de 1988, como presidente electo, Salinas propone una agenda política de cuatro puntos: a) combate a la pobreza, b) seguridad pública, c) deuda externa y d) reformas electorales. En agosto de 1989, con el apoyo del PAN, se aprueba la reforma constitucional que sienta las bases de procesos electorales más justos y transparentes: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). El Senado lo aprueba un mes más tarde. Esta reforma, sumada a la de 1990, en la que se crea la nueva

<sup>45</sup> Véase la figura 4.1 en la que se analizan las posibles estrategias del gobierno del PRI

<sup>46</sup> En el cálculo, la utilidad del PRI de ganar es de 10, mientras que el costo de crear el IFE es de sólo 2 puntos.

autoridad electoral, el Instituto Federal Electoral (IFE), tiene por objeto, crear las condiciones para garantizar el voto ciudadano y reducir las posibilidades de fraude electoral.

El IFE, definido como institución pública, autónoma se vuelve la autoridad federal electoral compuesta de 23 miembros: 7 del PRI, 6 consejeros ciudadanos propuestos por el Ejecutivo y aprobados por 2/3 partes de la Cámara de Diputados, y 10 representantes de los partidos políticos de oposición. La reforma establece nuevas reglas de juego político. Esta nueva fase procedimental deja ver sus resultados en las elecciones de 1991. Si bien a nivel federal, el PRI recupera su mayoría absoluta, 320 diputados en la Cámara de Diputados, a nivel subnacional, el PAN obtiene dos gobiernos de estado: Baja California Sur y en Guanajuato. Protestas y acusaciones de fraude ocurren asimismo en San Luís Potosí y Tabasco, como ocurrieron en Guanajuato con Vicente Fox. De estos procesos electorales y movilizaciones ciudadanas emergen tres actores políticos de la oposición en las elecciones del 2000: Vicente Fox, que gana la presidencia de la república y Andrés Manuel López Obrador, la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal, contendiente a la presidencia de la república por el PRD en el proceso electoral del 2006. La modificación constitucional, publicadas el 6 de abril de 1990, dice a la letra:

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de su función estatal (...)

El órgano superior de dirección se integrará por consejeros y consejeros magistrados designados por los poderes Legislativo y Ejecutivo y por los representantes nombrados por los partidos políticos (...) Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por el Ejecutivo Federal (Diario Oficial, 6 de abril, 1990).

En la antesala de las elecciones presidenciales de 1994, el gobierno de Carlos Salinas se encuentra en la necesidad de cancelar la posibilidad de impugnaciones electorales, como le había ocurrido a él en 1988. Más aun, convencido de la urgencia de contener las concertaciones a favor del PAN, que violentaban el marco legal, Salinas se ve persuadido de promover nuevas modificaciones constitucionales que proporcionaran de mayor

certidumbre y legalidad al proceso electoral de 1994. Un factor determinante de los cambios fue también el levantamiento zapatista del 1° de enero de 1994. El Sub-Comandante Marcos, que desconoce la legalidad del sistema político en México, según puede verse en sus declaraciones en torno de “La otra campaña”, se apoya en el artículo 39 constitucional para cuestionar la legalidad del régimen encabezado por Salinas de Gortari, dice, en su primera declaración de la Selva Lacandona:

“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo el poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”. Por tanto, en apego a nuestra Constitución, emitimos la presente al ejército federal mexicano, pilar básico de la dictadura que padecemos, monopolizada por el partido en el poder y encabezada por el ejecutivo federal que hoy detenta su jefe máximo e ilegítimo, Carlos Salinas de Gortari ( fragmento tomado de <http://www.ezln.org/documentos/1994/199312xx.es.htm> )

Luis Donald Colosio, que había expresado la necesidad de hacer cambios en las leyes electorales, es asesinado el 23 de marzo de 1994. La alianza entre el PRI y el PAN deja afuera al PRD, al PPS, al PFRCN y al PARM. La reforma de 1994 contiene cambios importantes en la composición del Consejo General del IFE. Ahora seis ciudadanos consejeros, elegidos por dos terceras partes de los votos de la Cámara tendrían mayoría en el Consejo. Esta misma estructura se repetiría en los niveles subnacionales. Esta nueva situación procedimental creó mayor contestación en los estados y en las municipalidades. De las 30 poblaciones con el mayor número de habitantes del país, 17 eran gobernadas ahora por la oposición (Ochoa-Reza, 2004:281); y en 25 de 31 estados, el número efectivo de partidos en los ayuntamientos y en las alcaldías era mayor a 2.0, lo que origina gobiernos divididos en los estados de Baja California, Jalisco, Yucatán y Michoacán; y para 1996, también en los estados de Baja California Sur, Aguascalientes, Chihuahua, Guanajuato y Estado de México.

El sucesor de Salinas, Ernesto Zedillo Ponce de León gana las elecciones presidenciales con 50.2 % de los votos, pero en la Cámara de Diputados el PRI pierde 20 de los 320 diputados que tenía en la legislatura anterior. Tal vez se deba a que las elecciones fueron celebradas bajo el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

(COFIPE), aprobado por el Congreso en 1990; organizadas y supervisadas por el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral (TFE). El compromiso de Zedillo de continuar con las reformas electorales lo ratifica el 17 de enero de 1995 en lo que se conoció como “Compromisos para el Acuerdo Político Nacional”, suscrito por todos los partidos políticos representados en el congreso.<sup>47</sup> En este contexto se producen las nuevas reformas electorales a 19 artículos de la constitución. Las reformas de 1996 son aprobadas por unanimidad. Algunos actores políticos advirtieron, sin embargo, la necesidad de llevar a cabo otras modificaciones; entre ellas, la transparencia en los gastos en los procesos electorales. La nueva ley electoral dice en su artículo 41, fracción III:

La organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en términos que ordene la ley. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, y los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo (...)

El consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados (...)

El Consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión (...)<sup>48</sup>

El nuevo marco institucional y procedimental establece las bases para una competencia electoral libre y justa; abre nuevos espacios para la contestación. Estos nuevos espacios se expresan en varias dimensiones: 1) los habitantes de la ciudad de México, por vez primera podían elegir a su gobernante. Cuauhtémoc Cárdenas obtiene la Jefatura del Gobierno de la ciudad con 47.6 % de los votos emitidos; 2) en términos de representación, ningún partido

<sup>47</sup> <[www.cidob.org/bios/castellano/lideres/z-001.htm#3](http://www.cidob.org/bios/castellano/lideres/z-001.htm#3)>

<sup>48</sup> Diario Oficial. 22 de agosto de 1996.

podía tener más de 300 diputados en la Cámara (60%)<sup>49</sup>, pero además ningún partido podía estar sobre-representado en más del 8 %.<sup>50</sup> La asignación de curules por el principio de representación proporcional se aumenta a 2.0 % de los votos emitidos nacionalmente.<sup>51</sup> La nueva distribución de asientos en el Senado se rigió bajo el principio de representación proporcional. De las 128 curules, una tercera parte (32) se distribuye bajo el principio proporcional; dos terceras partes (64) se asignan de acuerdo con el principio mayoritario y una cuarta parte se asigna a la primera minoría en los estados.

Los efectos, saltan a la vista. Hay un decremento de la sobre-representación y una mejora en la distribución de la representación regional (cf. Richard Zinder, David J. Samuels, 2004:131-170).<sup>52</sup> Los efectos a nivel nacional se reproducen en los estados y los municipios. Las instituciones electorales en estos niveles también adquieren autonomía de acuerdo con las modificaciones al artículo 116 constitucional, fracción II; y se garantiza la equidad en el acceso a los medios de comunicación.<sup>53</sup>

Con la creación de las nuevas instituciones y los nuevos procedimientos, los procesos electorales se ven menos empañados por las movilizaciones de inconformidad durante el periodo 1996 y 2000. Sin duda, las reformas de 1996 reforzaron y profundizaron las modificaciones constitucionales anteriores, pero sobre todo, mejoró las condiciones para el cambio de régimen en el 2000. Un poco antes, las reformas constitucionales en materia electoral fueron puestas a prueba en las elecciones federales de 1997. El partido Acción Nacional obtiene dos gobiernos de estado adicionales y el PRD gana no sólo la Jefatura del Distrito Federal sino que además obtiene la mayoría en el Asamblea Legislativa.

Con las elecciones de 1997, en trece estados se presenta un gobierno dividido lo que significa la necesidad de construir coaliciones en esos estados y, por supuesto, hay mayor contestación (Ochoa-Reza, 2004:284). Pero tal vez el efecto más visible es que la LVII Legislatura crea por primera vez un gobierno dividido a nivel federal: un Poder Ejecutivo en manos del PRI con una minoría en la Cámara de Diputados, lo que obligó al gobierno

---

<sup>49</sup> Fracción IV del artículo 54.

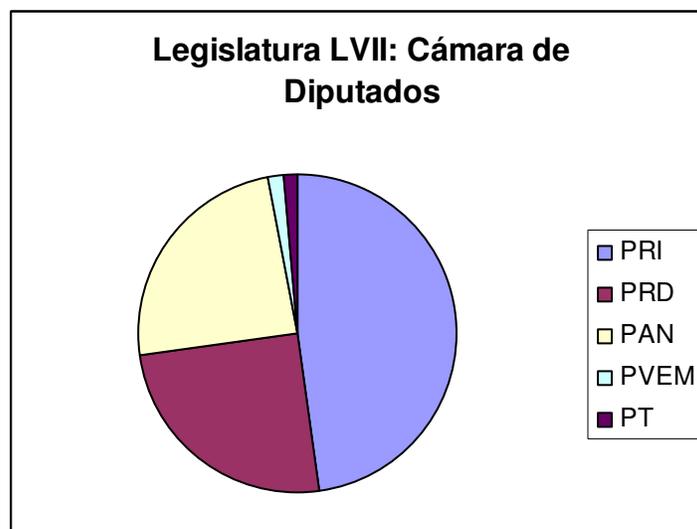
<sup>50</sup> Artículo 54, fracción V.

<sup>51</sup> Fracción III, artículo 54.

<sup>52</sup> "Legislative Malapportionment in Latin America". *Federalism and Democracy in Latin America*. Edward Gibson (ed.) Baltimore. Johns Hopkins University Press.

<sup>53</sup> Artículo 116, fracción IV, inciso g.

federal a formar coaliciones con la oposición, sobre todo con el PAN (Cf. Benito Nacif, 2003). Véase la gráfica siguiente.



Gráfica 1: Composición partidista de la LVII Legislatura.

En el Senado, sin embargo, el PRI mantuvo su mayoría (60 %) y lo utilizó para bloquear políticas de la oposición contrarias al gobierno. Del mismo modo, la Cámara bloqueó iniciativas del gobierno de Zedillo. Sin embargo, comparativamente, la sobre-representación en el Senado, de 21.6 % en 1997, es mucho menor que la de 42.8 % en 1988,<sup>54</sup> los desequilibrios<sup>55</sup> en la representación regional disminuyen sustancialmente.

Ahora bien, si nos hacemos la pregunta, ¿cuál fue el modo de transición a la democracia en México? La respuesta no es ni simple, tampoco se puede atribuir a un solo acontecimiento, resulta de un proceso largo de cambio estructural y procedimental así como de la acción decidida de los nuevos agentes del cambio. En palabras de Dankwart A. Rostow<sup>56</sup>,

El proceso dinámico de democratización en sí es puesto en escena mediante una lucha política prolongada (...) Para que tenga esas características, los protagonistas deben representar fuerzas fuertemente arraigadas (típicamente, clases sociales) y los asuntos deben tener un

<sup>54</sup> En 1988 el PRI obtiene 50.6 de los votos; en 1997, obtiene 38.5 %

<sup>55</sup> El índice de malapportionment en el Senado mexicano en 2001 es de 2.3, más bajo que en países como la Argentina, Brazil, Chile. Cf. Zinder y Samuels, 2004:132, tabla 4.1

<sup>56</sup> La traducción es mía.

significado profundo para ellos. Tal enfrentamiento es factible que comience como resultado del surgimiento de una nueva elite que anime grupos sociales desanimados, carentes de líder, en una acción concertada” (Dankwart, 1999: 27).<sup>57</sup>

Cada país, sin embargo, tiene sus propias características y por lo tanto exhibirá ciertas variaciones en sus transformaciones a la democracia. Si tomamos como punto de referencia las fases que Dankwart propone, de acuerdo con los datos discutidos en los párrafos anteriores, la transición a la democracia en México la podemos visualizar en la figura 3.

---

<sup>57</sup> Texto tomado de la obra *Transitions to Democracy*. Lisa Anderson (ed.) New York. Columbia University Press. “The dynamic process of democratization itself is set off by a prolonged and inconclusive political struggle. To give it those qualities, the protagonists must represent well-entrenched forces (typically social classes), and the issues must have profound meaning to them. Such a struggle is likely to begin as the result of the emergence of a new elite that arouses a depressed and previously leaderless social group into concerted action” (la traducción es mía).

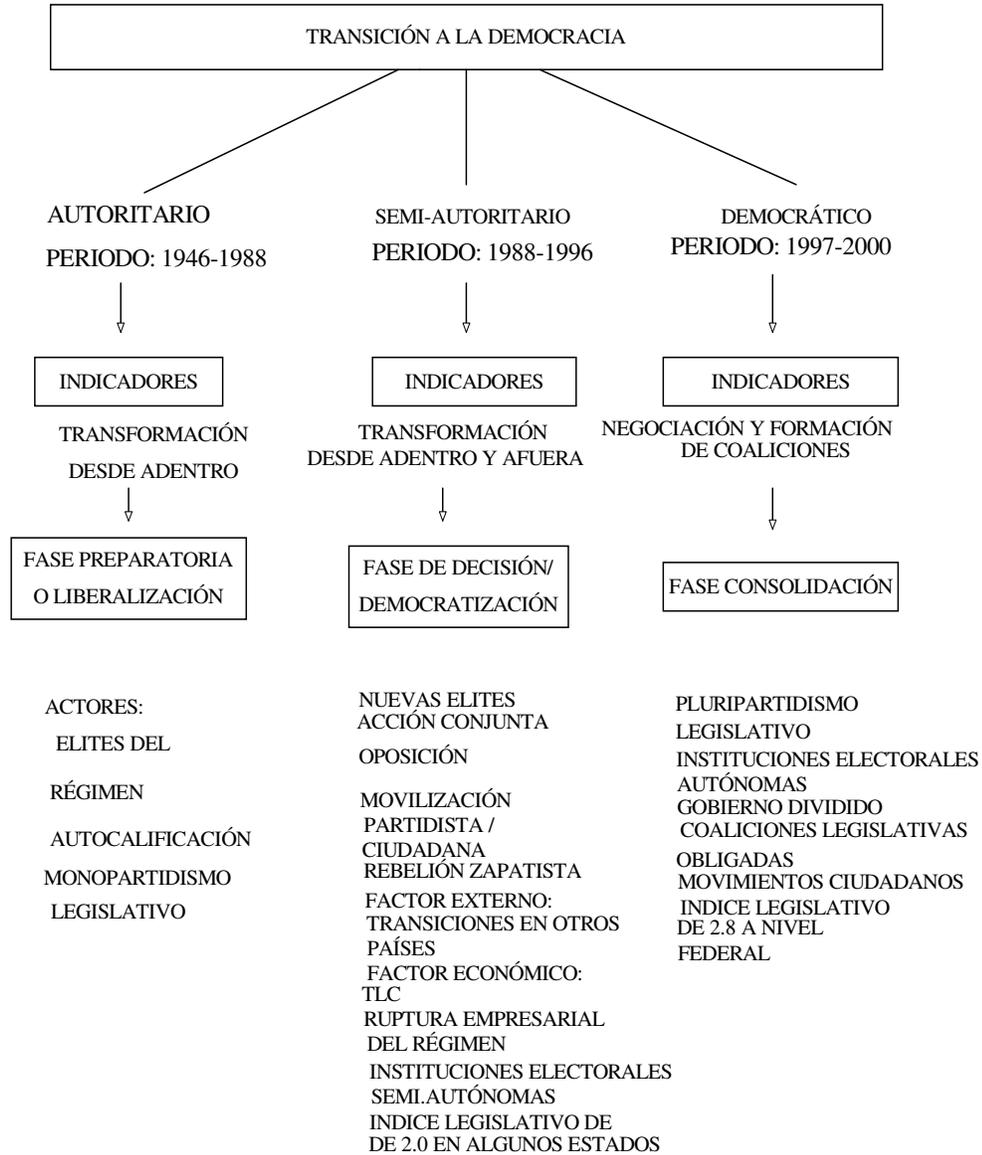


Figura 1: Modo de transición a la democracia.

El modelo del modo de transición a la democracia, en su fase preparatoria — fase de liberalización —, refleja el grado de control que las elites políticas de la estructura del poder establecido tienen sobre el proceso de transición. El modelo expresa asimismo, en la fase de decisión, los diferentes grados de acomodo y de confrontación entre los actores políticos del partido mayoritario y las nuevas elites de los partidos de oposición, acomodo y confrontación, que también se manifiesta entre las elites del partido en el poder: unos

impulsando la transición a la democracia (los blandos) y otros (los duros) que defienden el orden establecido. La fase de consolidación exhibe un pluralismo partidista, un gobierno dividido en muchos gobiernos estatales y locales; exhibe un alto grado de contestación de los partidos de oposición.

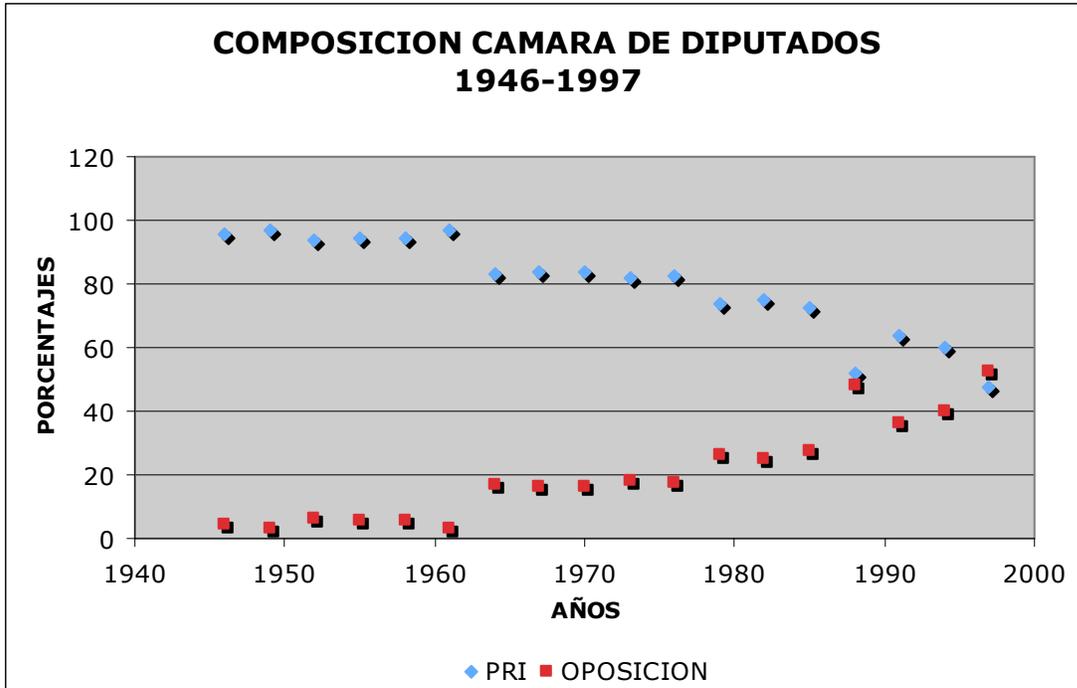
La transición a la democracia en México, además de la creación de nuevas instituciones electorales y nuevos procedimientos, fortalece el sistema de partidos, (cf. Kathleen Brühn, 1999:88-113), promueve la competencia entre las elites dentro de los partidos y, por supuesto, la competencia interpartidista; fortalece asimismo la dimensión procedimental.

El prolongado proceso de transición a la democracia en México podemos verlo gráficamente en la composición de las legislaturas en la Cámara de Diputados: Legislatura II a la LVII, de los gobiernos de Manuel Ávila Camacho<sup>58</sup> a Ernesto Zedillo Ponce de León (1997).

La gráfica nos muestra claramente tres fases de la transición. De una situación de régimen altamente autoritario, caracterizado por un monopartidismo de los años 1946 a 1963, con la reforma constitucional promovida por el Presidente Adolfo López Mateos en el mes diciembre de 1962: en la representación de partido, aparecen los primeros indicios de contestación partidista mínima correspondiente a los años 1964 a 1976. El porcentaje de legisladores de oposición oscila entre 16 % y 18 %. La segunda fase de transición la tenemos con la reforma constitucional que permite la representación proporcional, promovida por el presidente José López Portillo en 1977. La representación partidista de oposición oscila entre 26 y 28 %.

---

<sup>58</sup> Como se aprecia en la gráfica, el largo periodo de autoritarismo tiene su expresión muy clara en la composición de la Cámara. En efecto, podemos apreciar tres eras de la transición.



Gráfica 3: Composición Cámara de Diputados  
Periodo 1946-1997

Con las modificaciones llevadas a cabo por Carlos Salinas de Gortari en 1989, 1990 y 1994 la contestación partidista de oposición está ya en el umbral del pluripartidismo. Si bien el PRI aun tiene mayoría en la Cámara de Diputados, para llevar a cabo una reforma constitucional, como la de 1989, en la que se aprueba la creación del COFIPE, el PRI tuvo que hacer coalición con el Partido Acción Nacional. Esta tercera fase de acomodación y de transacción, instaura condiciones adicionales en la construcción de una democracia deliberativa, antes inexistentes. Y, finalmente, con las modificaciones a la constitución de 1996, en el gobierno de Ernesto Zedillo, México, finalmente, al menos en una parte de los tres poderes de la Unión, es una democracia representativa y deliberativa. La oposición en su conjunto es mayoría en la 57 Legislatura en 1997, con 52.2 % de las curules. Esta transición a la democracia en el plano legislativo será magnificada con las elecciones presidenciales del 2000 en las que Vicente Fox, del Partido Acción Nacional, llega a la Presidencia de la República.

Es en este contexto que la noche del 2 de julio México hace su llegada a la democracia. El proceso de cambio político puesto en marcha por los mexicanos mediante el proceso electoral del 2000 permite “una representación que facilita el afianzamiento de un orden democrático en el país” (Luisa Bejar, 2003:197).

Las nuevas circunstancias políticas, trazan un nuevo panorama del valor del voto de parte de los ciudadanos (Lawson y Klesner, 2004: 68).<sup>59</sup> Se modifican los patrones de votación con relación a décadas anteriores.<sup>60</sup> Se aprecian nuevos trazos de la representación política. Se perfila una nueva relación Ejecutivo-Legislativo y un nuevo juego de pesos y contrapesos (Gary Cox, 2004)<sup>61</sup> en el sistema presidencial mexicano.

La nueva realidad política mexicana ha suscitado el interés de los estudiosos de la política. Mexicanos (Béjar Algazi y Mirón Lince, 2003) y extranjeros (Kevin J. Middlebrook, 2004; Jorge Domínguez, 2004; K. Brühn, 2004) han dado cuenta de diversos aspectos de estos cambios. Por mi parte, me interesa examinar con detenimiento cómo conciben los legisladores la representación política en el proceso de aprobación de la Ley de Derechos Indígenas en la LVIII Legislatura en el mes marzo del 2001.

La revisión de los indicadores políticos de carácter institucional y procedimental tiene la finalidad de situar el contexto en político previo a la aprobación de la nueva ley indígena. Dicho de otra manera, el contexto político en el que se discute la propuesta de Ley COCOPA en el 2001 es muy distinto al que se tiene en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari en el que se aprueba su iniciativa de cultura y derechos indígenas (ver arriba gráfica 3). El nuevo contexto es el de una representación pluripartidista con un alto grado de contestación: una democracia representativa deliberativa en la que toda decisión política colectiva requiere de un proceso de legitimación que sólo ocurre en el proceso del debate político en las subunidades del Congreso de la Unión.

---

<sup>59</sup> Cf. Jorge Domínguez y Chappell Lawson, *Mexico's Pivotal Democratic Election. Candidates, voters, and the Presidential Campaign of 2000*. San Diego. Stanford University Press.

<sup>60</sup> La tabla de Lawson y Klesner demuestra una mayor participación de los votantes de las ciudades, superando a los votantes de los estados rurales.

<sup>61</sup> Cf. “The Organization of Democratic Legislatures”. *Handbook of Political Economy*. Oxford. Oxford University Press. Véase también el texto de John Carey, “Political Institutions, Competing Principals, and Party Unity in Legislative Voting”.

## 2. 6 Democracia representativa y deliberativa.

### 2.6.1 La democracia

En primer término, una democracia presupone la existencia de un estado (Linz y Stepan, 1996:7); un estado no coercitivo (O'Donnell, 2003),<sup>62</sup> que tiene un conjunto de burocracias, un sistema legal o jurídico y un estado que es el espacio de la identidad colectiva.

En general podemos hablar de tres periodos de la democracia, aunque puede reducirse a dos momentos (Norberto Bobbio (1992:39): a) como una forma de gobierno que identificamos con los filósofos de la Grecia antigua; b) como una forma de gobierno que surge de los movimientos revolucionarios del siglo XVIII en el contexto del liberalismo económico, una democracia liberal en el sentido de Bobbio: la democracia liberal que surge hace 150 años como concepto y como institución en la sociedad capitalista; c) y como una democracia contemporánea en la que se perciben tres acercamientos o debates en torno de su concepción. El primer acercamiento gira alrededor del principio de autorización del gobierno; el segundo, gira en torno de los propósitos del gobierno y el tercero subraya la dimensión procedimental en la constitución del gobierno.

Los contenidos fundamentales de estos tres acercamientos se resumen en lo que conocemos como “La voluntad del pueblo”. Pero, la voluntad del pueblo es una ficción (Clauss Offe, 1996) porque no se puede concebir como una entidad que pueda ser consultada en todo momento — la fuente u origen de la democracia, es la idea del ciudadano como agente de la democracia (O'Donnell: 2003) —; segundo, el propósito de todo gobierno es el “bien común” del pueblo. Estas dos miradas, que Joseph Schumpeter (1947) define como “la teoría clásica de la democracia” se ven sacudidas por la noción de arreglo o diseño institucional, es lo que Bobbio (1992:39-40) denomina la democracia formal<sup>63</sup> que subraya la dimensión jurídica<sup>64</sup>.

Se oponen dos concepciones de la democracia: una mirada racionalista, idealista o utópica frente al acercamiento procedimental o positivo. De acuerdo con Huntington, los estudios descriptivos o procedimentales han prevalecido. En esta línea de ideas se encuentran los estudios sobre la democracia: se trata de entender la naturaleza de las

<sup>62</sup> Aquí O'Donnell establece una distancia frente a la definición de Weber. Para éste la dimensión coercitiva puede ser justificable; para O'Donnell el rasgo coercitivo es contextual e histórico.

<sup>63</sup> Cf. Liberalismo y democracia. Breviarios número 476. México.

<sup>64</sup> Cf. *El problema del positivismo jurídico* de Norbert Bobbio. Buenos Aires. 2004. Octava reimpresión. Fontamara.

instituciones democráticas de fines del siglo XX y principios del XXI de los distintos países.

Desde la perspectiva delineada, un sistema político es democrático en la medida en que un gobierno llega al poder mediante una competencia electoral justa y honesta — la dimensión electoral o principio de autorización (Hanna Fenichel, 1972) y en la medida en que hay elecciones periódicas y los candidatos compiten libremente para conseguir el voto de los electores.

En este trazo se ubican las dimensiones de la democracia postuladas por Robert Dahl<sup>65</sup>(1971:1) y el señalamiento de las condiciones para que emerja un sistema político democrático. En sentido semejante, Alain Tournaine<sup>66</sup> advierte que la democracia es “el conjunto de garantías institucionales que permiten combinar la unidad de la razón instrumental con la diversidad de las memorias, el intercambio con la libertad. La democracia es el reconocimiento del otro (...)”. Desde otro ángulo, pero también desde la óptica de Tournaine (2000:17) el arreglo institucional se define como el “conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quien está autorizado a tomar las decisiones y a través de qué procedimientos”; es la toma de decisiones por la mayor cantidad de ciudadanos electores. Un régimen es más democrático en la medida en que una mayor proporción participa, directa o indirectamente en la toma de decisiones. En esta visión moderna de la democracia, la concepción orgánica se ve sustituida por una noción más individualista; se proyecta la visión económica y utilitaria. Pero el modelo descrito es distinto de la realidad, advierte Bobbio. La democracia se enfrenta a los peligros que representan los grandes electores: la presencia de las grandes organizaciones sociales, los partidos políticos y los sindicatos: las “democracias populares” características de los regímenes autoritarios de un solo partido hegemónico, como fue el caso de México desde los orígenes del Partido Revolucionario Institucional en 1929 hasta la 1997. En estas circunstancias la soberanía del pueblo se ve seriamente disminuida.

De acuerdo con las dimensiones poliárquicas formuladas por Robert Dahl (1971), un sistema político es democrático si hay libertad de expresión y de organización, si se

---

<sup>65</sup> “Given a regime in which the opponents of the government cannot openly and legally organize into political parties in order to oppose the government in free and fair elections. What conditions favor or impede a transformation into a regime in which they can?” *Polyarchy. Participation and Opposition*. Yale University.

<sup>66</sup> *¿Qué es la democracia?* México. FCE. Segunda edición en español. 2000. Página 8.

tiene el derecho a votar y ser votado, si existe el derecho a competir a puestos de elección, si la oposición no es acosada, si los medios de oposición no son censurados, si los votos no son manipulados, si hay elecciones libres y competitivas y si hay las condiciones para la alternancia en el gobierno. Estas dimensiones de la democracia son esenciales, pero para estudiosos como Juan Linz y Alfred Stepan, además de las dimensiones enumeradas, una democracia no se puede consolidar si no incorpora a todos sus ciudadanos, sobre todo en un estado multiétnico, como es el caso de México (1996:33).

En modo semejante, Guillermo O'Donnell (2003:28-33) ve la democracia en sus conexiones con el desarrollo humano y los derechos humanos. Desde esta perspectiva O'Donnell evalúa la calidad de las democracias existentes. Su argumento es que la democracia, el desarrollo humano y los derechos están basados en la concepción del ser humano como agente.

O'Donnell, al igual que Huntington (1991:10), se instala en la temática de la calidad de la democracia. Es decir, los gobiernos que resultan de las elecciones pueden ser ineficientes, irresponsables, corruptos o incapaces para generar políticas públicas que la ciudadanía espera después de un proceso electoral, pero eso no los hace antidemocráticos; tal vez son incapaces de ejercer el poder: sea porque responden a los grandes intereses de grupo; o acaso por los límites establecidos por el diseño institucional, sobre todo si recordamos el hecho de que en los sistemas presidenciales existe la división de poderes y la división de propósitos (Matthew Soberg Shugart y Stephan Haggard, 2001:64-101). En estas circunstancias tenemos un Poder Ejecutivo y un Poder Legislativo distintos en su origen y en su pervivencia.

La calidad de la democracia puede tener implicaciones en el sistema político. Una democracia instalada permanentemente en el límite inferior de la escala de un continuo variable puede exhibir rasgos de inestabilidad. Es decir, un sistema político puede ser más o menos democrático y más o menos estable, puede ser más o menos durable.

Como sabemos, los sistemas políticos son diferentes en cada uno de los países. El diseño institucional es distinto, aun en los casos de los sistemas presidenciales o en los sistemas parlamentarios. En cada caso, el sistema político responde a las circunstancias históricas de cada nación, como advierten Gary W. Cox and Matthew D. McCubbins: "La diversidad de políticas económicas está enraizada en la diversidad de las instituciones

democráticas de cada país” (2001:21-63). El caso mexicano es paradigmático; su sistema político es distinto del resto de los países latinoamericanos y su desarrollo<sup>67</sup> es también distinto; pero al menos ahora es poliárquico; que su democracia se mantenga o profundice, dependerá de que sus beneficios se reflejen en la sociedad en su conjunto.

### 2.6.2 Democracia deliberativa.

En los comentarios de la introducción, sobre todo en la discusión relativa a la representación entendida como una actuación (acto de lenguaje), hemos advertido la importancia de la dimensión deliberativa que presupone la interacción entre los actores políticos entre sí, pero también supone la interacción horizontal — entre las instituciones — y entre las instituciones y el electorado — interacción vertical (cf. figura 1 del capítulo I). Sólo si nos instalamos en esta perspectiva estaremos en condiciones de precisar cómo se construye la representación política en el proceso de confección de las políticas públicas.

Si en el capítulo I he mantenido que la representación política no pre-existe, sino que se construye en la interacción vertical como horizontal, nuestro estudio deberá comprender el análisis de las interacciones en esos dos niveles. Sólo de esa manera se podrán tomar en cuenta las relaciones representación-mandato y representación-rendición de cuentas en los planos vertical y horizontal.

Si como hemos advertido anteriormente, la democracia mexicana exhibe el mínimo institucional y procedimental que permite la competencia partidista libre y justa en el proceso electoral, la composición partidista en la representación nacional — El Congreso de la Unión — exhibirá una composición que refleje el mandato-representación del electorado. Pero este mandato representación resulta no sólo de la preferencia o perfil partidista del electorado y la preferencia individual del momento, sino también de las preferencias de los electores que comúnmente conocemos como “indecisos” o que no pertenecen a ningún partido; los electores que mantienen su voto en secreto hasta el último momento. De acuerdo con datos recientes, este porcentaje oscila alrededor del 35 % del electorado, sin contar la movilidad de los electores que normalmente los actores políticos tienden a considerar como parte del “voto duro”. ¿Cómo se logra obtener el voto de este

---

<sup>67</sup> Véase el artículo de Paulo Sergio Pinheiro “Democratic Consolidation and Human Rights in Brazil”, Working Papers No. 256, Hellen Kellogg, Institute for International Studies, Notre Dame University. 1998.

importante bloque de electores que no se identifica con ningún partido? Sin duda mediante la interacción que los actores de los partidos tienen con el electorado en general a través de su plataforma electoral y de las proposiciones de campaña formuladas durante el proceso electoral en: a) las concentraciones de masas; b) las reuniones con grupos de interés; c) las conferencias de prensa; d) los debates; e) los mensajes televisivos; f) y los eslóganes de campaña.

#### 2.6.2.1 **Deliberación en la esfera pública.**

Nos encontramos ante una suerte de deliberación en el ámbito de la esfera pública entendida como “red para hacer circular la información y los puntos de vista” (a network for communicating information and points of view) de acuerdo con J. Habermas (1996:360), que no se circunscribe a una sola institución u organismo, sino como el flujo de ideas, proposiciones y argumentos característicos de una sociedad política moderna. Los procesos electorales constituyen, justamente, un flujo de ideas, debates y argumentos sobre políticas públicas que se irán adecuando según los momentos y los espacios de la comunicación y de la interacción con la sociedad civil, esto es, el espacio donde se generan las opiniones públicas. Pero para que esto exista se tienen que satisfacer los requerimientos poliárquicos mínimos: libertad de expresión, de asociación, de información y una competencia electoral competitiva y justa. El proceso electoral del 2000 satisfizo estos requerimientos.

Sin embargo, la concepción de una democracia deliberativa es reciente, como es naciente la democracia mexicana. Los teóricos de la política se han interesado en el tema a principios de los noventas (Jurgen Habermas, 1996; Jon Elster, 1999) y ahora es un tema más visible en la bibliografía (Jeffrey Tulis, 2003; John Dryzek, 2001; Michael Rabinder, 2004). Existe, sin embargo, la discusión entre la deliberación en el ámbito de la esfera pública y la deliberación en el ámbito electoral. La deliberación en la esfera pública es más abierta y sin restricciones, ideal para la expresión de las voces marginadas de las minorías (étnicas o nacionales, de género, incluso las voces de los sujetos cuyo discurso está orientado hacia la destrucción de las instituciones<sup>68</sup>; es un foro de circulación de ideas que

---

<sup>68</sup> El discurso de la “Otra campaña” enarbolada por el Comandante Marcos exhibe este tipo de contenido en la medida que está en contra de todos los partidos políticos y sus actores.

no lleva a una decisión colectiva que afecte a la sociedad política en su conjunto (John Dryzek, 2000; Seyla Benhabib, 2002; Michael Rabinder, 2004:109); en el segundo caso, en cambio, es en cierta forma restrictiva, la deliberación se ve constreñida por incentivos estratégicos, con frecuencia se ve violentada por la búsqueda del puesto de elección.

La deliberación informal en la esfera pública fomenta el diálogo, traspasa las fronteras de los grupos, pero también puede generar conflictos grupales (Michael Rabinder, 2004:110). Se requiere, sin embargo, de algún tipo de representación, como hemos podido observar en los movimientos ciudadanos<sup>69</sup> o en el movimiento zapatista conocido como “la otra campaña”<sup>70</sup> enarbolada por el comandante Marcos en su gira por los estados de la república. Sin embargo, ¿hasta qué punto este tipo de deliberación es realmente participativa? Las voces están ahí, los signos de participación están ahí, no obstante, como ocurrió con la marcha que realizaron los zapatistas a lo largo y ancho del país antes de que se llevara a cabo la discusión de la propuesta de ley de la COCOPA en el Congreso de la Unión en abril del 2001.

De ahí la importancia del discurso de la Comandanta Esther en la Cámara de Diputados, que si bien se da en el marco institucional, delibera de manera informal con los representantes de la nación. Si bien su discurso se instala en el ámbito informal dentro de una institución formal, su finalidad fue la de hacer circular las ideas de los zapatistas en el seno de la Representación Nacional; fue una forma de sensibilizar a los representantes. Pero, como veremos en el análisis del debate, los representantes no sólo no respondieron bien (*responsive*) como destinatarios, sino que no tuvieron la capacidad de imaginar el diseño constitucional idóneo para responder a una representación-mandato ofrecido a los electores por el Ejecutivo en funciones: Vicente Fox.

Los medios, como parte integral de la esfera pública, si bien amplían las posibilidades de deliberación, al ensanchar el ámbito de deliberación de las ideas y los argumentos, erosionan la igualdad y la autonomía de los grupos; pero además borran la distinción entre la sociedad civil y la sociedad económica (cf. Juan Linz y Alfred Stepan, 1996). No obstante, los medios posibilitan la difusión de expresión de tres tipos de

---

<sup>69</sup> Las marchas en contra de la violencia que tuvieron lugar en México en el 2004.

<sup>70</sup> El comandante Marcos, que detenta la representación de los zapatistas, se mueve en el ámbito de la sociedad civil, delibera de manera informal con el gobierno, con los partidos políticos a los que a su vez desconoce y, sin embargo, establece una interlocución con ellos. Pero, por otro lado, hace escuchar lo que el plantea como la otra voz, la voz de los pueblos indígenas marginados de las decisiones públicas.

representantes: a) los oficiales elegidos; b) los expertos en política y c) los comunicadores expertos. Los primeros, bien sabemos, establecen la agenda de discusión que los comunicadores retoman en sus noticias, en sus diálogos<sup>71</sup> y en sus entrevistas con los actores políticos.

El monopolio de los medios, como el monopolio del Ejecutivo difundiendo la obra pública en tiempos electorales, si bien exhibe tintes tendenciosos, en los casos del ciudadano crítico, puede persistir la autonomía deliberativa. Es decir, el ciudadano puede apropiarse de las contribuciones de los medios, combinarla con sus propias creencias y experiencias, reflexionar y desarrollar sus preferencias, sus intereses y sus opiniones en el marco de sus lecturas y sus procesos de interpretación (William Gamson, 1994). Para el caso de México ya disponemos de este tipo de estudio para las elecciones de 1997 (cf. Alejandro Moreno, 1999: 114-146). De acuerdo con Moreno, los efectos de campaña refuerzan el voto partidista, pero el voto no partidista se vuelve más volátil. De ahí pues la importancia del estudio de los efectos de los procesos electorales: cómo perciben los electores el mensaje político y cual es su comportamiento político; el voto en las urnas y las razones de su voto, estudio que se desprende de las encuestas de salida.

En otras palabras, si bien puede haber en el ciudadano un déficit en la autonomía deliberativa, logra, no obstante, desarrollar sus perspectivas a partir de los puntos de vista expuestos en los medios, sobre todo, si éstos exhiben igualdad deliberativa. Ante estas circunstancias, nos podemos preguntar, ¿hubo igualdad deliberativa en el caso de la ley de derechos indígenas? Pareciera que sí, si tomamos en cuenta el recorrido zapatista por lo largo y ancho del país, la intervención de la Comandante Esther en el congreso de la Unión, los foros de discusión como el realizado en el Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana en el mes de marzo del 200; o el seminario "Constitución y derechos indígenas" que tuvo lugar el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM los días 14 y 15 de marzo del 2001.

Sin embargo, cabe preguntarse ¿qué tanta igualdad deliberativa hubo en los medios televisivos o periodísticos? Esto se podría constatar revisando los programas de televisión y los contenidos de los diarios del periodo inmediato a la aprobación de la ley indígena en

---

<sup>71</sup> Recordemos el programa Diálogos iniciado en el proceso electoral del 2006, conducido por comunicadores destacados con expertos en los temas de la agenda política de los candidatos a la presidencia de la república.

abril del 2001. Los resultados arrojarían la existencia de la igualdad deliberativa en las minorías étnicas o su inexistencia en la esfera pública: deliberación informal, que complementaría el ámbito formal: el Congreso de la Unión.

Central para la democracia liberal<sup>72</sup>, como lo es la democracia representativa y deliberativa, es el principio fundamental de la reciprocidad que sostiene que los ciudadanos deben a los demás ciudadanos las correspondientes justificaciones en los casos en que llegan a decisiones colectivas que les afectan en sus intereses (Amy Gutman y Dennis Thompson, 2003:33). La oferta de justificaciones no es sólo dar razones de corte mayoritario o procedimental; significa proporcionar razones que justifiquen la imposición de leyes en los ciudadanos. La negación del sufragio<sup>73</sup>, por ejemplo, es un déficit procedimental que es inconsistente con el principio de reciprocidad; la rendición de cuentas es un principio de reciprocidad, como lo son las libertades básicas o las oportunidades básicas justas (Gutman y Thompson, 203:35). La reciprocidad es fundamental para la ética política, como lo es la demostración en la ética científica. Esto es lo que implica la deliberación en una democracia: demostrar que lo que es correcto para la generalidad lo es también para los casos particulares. Y esto me parece que no fue suficientemente demostrado en el proceso legislativo respecto de la ley de derechos indígenas. ¿Tuvieron algún rol los principios sustantivos como la justicia, la libertad y las oportunidades básicas justas en el proceso deliberativo de la ley indígena? ¿Fue justa la deliberación interpartidista e intrapartidista en la toma de decisión colectiva? ¿Existieron razonamientos prejuiciosos? De ser así, aun si se cumplieron los principios procedimentales, se habría faltado al principio de reciprocidad.

¿Cómo examinar el funcionamiento de la reciprocidad en el análisis de los debates legislativos y/o los procesos electorales? La vía que me propongo es la del análisis argumentativo que nos muestra los argumentos y los contra-argumentos. Este tipo de análisis nos permite ver los razonamientos que se presentan como racionales y que desempeñan una función de justificación ante una decisión colectiva. Pero también lo haré desde el señalamiento de las estructuras mentales que entran juego en el proceso deliberativo. Esto lo podemos ver ya desde la exposición de motivos que el presidente

---

<sup>72</sup> La democracia en sus variantes es la siguiente: liberal, constitucional, procedimental y deliberativa.

<sup>73</sup> En sus expresiones más soterradas.

Vicente Fox incorpora a la iniciativa de la Propuesta de ley COCOPA. La argumentación de normatividad jurídica expuesta en la iniciativa delinea no sólo esgrime principios sustantivos, sino que postula el tipo de razonamiento que habrá de seguirse en la discusión, prefija una forma de pensamiento, un tipo de estructura mental de base que a su vez proyectará recorridos cognitivos de vinculación con otras estructuras mentales mediante procesos analógicos (cf. Gimete-Welsh, 2006):<sup>74</sup> postula redes de unidades cognitivas que proyecta redes de pensamiento. Estas redes determinan la deliberación. Cito un fragmento, como muestra de lo que anticipo será el debate parlamentario: “Una reforma constitucional no puede, por definición, ser inconstitucional” (Iniciativa de Reforma Constitucional, Documento 05/12/2000). Las redes de pensamiento proyectadas son, sin duda, las siguientes: a) una reforma constitucional es constitucional; la propuesta de ley COCOPA contiene elementos inconstitucionales. Y esto lo podemos constatar en el enunciado: “subrayo que la iniciativa que hoy presento a ese H. Cuerpo Colegiado, debe leerse en consonancia con todo el texto constitucional” (p. 4). Esta advertencia del Ejecutivo es retomada en el dictamen que envía el Senado a la Cámara de Diputados que dice a la letra:

Destaca en la minuta que envía el Senado a esta Cámara colegisladora el método de trabajo utilizado para elaborar el dictamen; se indica que en la propia exposición de motivos de la iniciativa que envió el Ejecutivo se previene acerca de interpretaciones equivocadas que puedan darse a algunas disposiciones del articulado original acordado entre la Cocopa y el EZLN (Diario número 16, 27 de abril del 2001).

Tenemos aquí una muestra de determinaciones de pensamiento, un ejemplo de la interacción institucional: Ejecutivo-Legislativo y Gobernación-Legislativo<sup>75</sup>, tema que abordaré en la sección correspondiente del análisis. Por el momento, sirva de ejemplo del tipo de deliberación horizontal entre instituciones. Pero también apreciamos lo que conocemos como “deliberación interna o reflexiva” (Robert E. Goodin, 2003:54). La iniciativa de Fox contiene razonamientos constitucionales en los que se ofrecen razones a favor y en contra de ciertas resoluciones: es una forma de deliberación interna o pensamiento que adquiere una forma argumentativa y se corporiza discursivamente. De ahí

---

<sup>74</sup> “comportamiento legislativo. Iniciativa de ley de ingresos de la federación. Año 2003. Mirada desde la representación. Puerto Rico. LASA 2006.

<sup>75</sup> Intervención del Secretario de Gobernación Santiago Creel en el Senado el 30 de marzo del 2001 para explicar la iniciativa del Ejecutivo.

la importancia no sólo del análisis argumentativo, sino de la necesidad de tomar en cuenta el análisis de los espacios mentales que se proyectan en la deliberación en sus múltiples modalidades.

Ante la exposición de motivos del Ejecutivo y de la decisión colectiva unánime del Senado, emerge la pregunta, ¿qué tipo de representación procesaron el Ejecutivo y el Senado? De entrada, pareciera que prevaleció una concepción de la representación nacional: consenso total entre dos instituciones: Senado de la República y Poder Ejecutivo, unidad entre los poderes de la Unión, unidad nacional.

## Bibliografía

- AGUAYO, Sergio. 2000. "Mexico's Victory. The external Factor". *Journal of Democracy*. Volume II, Number 4. October
- BÉJAR, Luisa, Rosa María Mirón. 2003. *El congreso mexicano después de la alternancia*. México. Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios. Senado de la República
- BECERRA, Ricardo, Pedro Salazar, José Woldenberg. 2000. *La mecánica del cambio político en México*. México. Cal y Arena
- BENHABIB, Seyla. 2002. *The Claims of culture*. Princeton. Princeton University Press
- BOBBIO, Norberto. 1992. *Liberalismo y democracia*. Breviario número 476. México FCE
- BRUHN, Kathleen. 1997. *Taking on Goliath. The Emergence of a New Left Party and the Struggle for Democracy in Mexico*. University Park. The Pennsylvania State University Press
- CAROTHERS, Thomas. 2002. "A Reply to my Critics" en *Journal of Democracy*. Volume 13. Num. 3
- COPPEDGE, Michael. 2005. "Defining and Measuring Democracy". *Political Concepts. Working Papers*. IPSA-CIDE
- COX, Gary y Matthew McCubbins. 2001. "The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes" en *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge. Cambridge University Press
- DAHL, Robert. 1971. *Polyarchy. Participation and Opposition*. New Haven and London. Yale University Press
- DE REMES, Allain. 2000. *Municipal Electoral Processes in Latin America and Mexico*. Mexico. CIDE
- DRYZEK, John. 2001. "Legitimacy and Economy in Deliberative Democracy" en *Political Theory*, 29
- \_\_\_\_\_. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford. Oxford University Press
- EISENSTADT, Todd. 2004. *Courting Democracy. Party Strategies and Electoral Institutions*. Cambridge. Cambridge University Press
- GAMSON, William. 1994. *Talking Politics*. Cambridge. Cambridge University Press.
- GARRIDO, Luis Javier. 1993. *La ruptura. La corriente democrática del PRI*. México. Grijalbo
- GEERTZ, Clifford. 1988. *Interpretación de las culturas*. Barcelona. Paidós
- GIMATE-WELSH, Adrián. 1994. *Democracia. Entidad de dos caras. El discurso del PRI y la Corriente Democrática*. México. Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Autónoma de Oaxaca y Editorial Coyoacán
- GOODIN, Robert E. 2003. "Democratic Deliberation Within" en *Debating Deliberative Democracy*. James Fishkin y Peter Laslett (editors). Melbourne. Blackwell
- GRAHAM, Lawrence. 2002. "Restructuring the State in Latin America in an Era of Transitions" en *Transitions from Authoritarianism*. Randall Baker (Ed.). Wesport, Conn., London. Praeger
- GUTMAN, Amy, y Dennis Thompson. 2003. "Deliberative Democracy and Beyond" en *Debating Deliberative Democracy*. James s. Fishkin y Peter Laslett (Editores). Melbourne. Blackwell.

- HUNTINGTON, Samuel. 1991. *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma. Oklahoma University Press
- HAGOPIAN, Frances, Scott Mainwaring. 2005. *The Third Wave of Democratization in Latin America. Cambridge. Advances and Setbacks*. Cambridge University Press
- KRAUZE, Enrique. 2000. Julio. *Revista Time*
- LABASTIDA M. del CAMPO, Julio, Miguel A. Leyva. 2004. "México. Una transición prolongada". *Revista Mexicana de Sociología*. Año 66. Número 4. Octubre-diciembre. México. Universidad Nacional Autónoma de México
- LAAKSO, Markku, Rein Taagepera. 1979. "Effective Number of Parties". *Comparative Political Studies*. Vol. 12. No. 1. Sage Publications
- LAWSON, Chappel, Joseph Klesner. 2004. "Political Reform, Electoral Participation, and the Campaign of 200" en *Mexico's Pivotal Democratic Election*. Jorge Dominguez and Chappel Law son (eds.). San Diego. Stanford University Press
- LINZ, Juan y Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-communiste Europe*. Baltimore and London. The Johns Hopkins University Press
- MAGALONI, Beatriz. 2005. "The Demise of Mexico's One-Party Dominant Regime: Elite Choices and the Masses in the Establishment of Democracy" en *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*. Frances Hagopian, Scott Mainwaring (editors). Cambridge. Cambridge University Press
- MORENO, Alejandro. 1999. "Campaign Awareness and Voting in the 1997 Mexican Elections" en *Towards Mexico's Democratization*. Jorge Dominguez, Alejandro Poiré (editors). New York, London. Routledge
- NACIF, Benito. 2003. "Policy Making under Divided Government in Mexico". Working Paper 305. Helen Kellogg. Notre Dame University
- PLIEGO C., Fernando. 2004. "La contribución de la figura jurídica de "Asociación civil" a la transición democrática en México" en *Las reglas y los comportamientos: 25 años de reformas institucionales en México*. Yolanda Meyenberg L. y J. Mario Herrera Ramos (Coordinadores). Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México.
- OCHOA-REZA, Enrique. 2004. "Multiple Arenas Struggle. *Federalism and Mexico's Transition to Democracy*" en *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore, London. The Johns Hopkins University Press
- O'DONNELL, Guillermo, Philippe Schmitter. 1986. *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore. John Hopkins University Press. Existe la versión española (1994), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*. Buenos Aires. Paidós
- O'DONNELL, Guillermo. 2002. "In Partial defense of an Evanescent Paradym". *Journal of Democracy*. Volume 13, num. 3
- \_\_\_\_\_. 2003. *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*. Homo Sapiens Ediciones. Argentina
- PASTOR, Robert. 2000. *Journal of Democracy*. Volume 11, number 4
- PAZ, Octavio. 1982. "Latin America and Democracy" en. Octavio Paz et al. New York. Foundation for the *Democracy and Dictatorship in Latin America: a Special Publication Devoted Entirely to the Voices and Opinions of Writers from Latin America* Independent Study of Social Ideas

- RABINDER, Michael. 2004. *Deliberative Democracy and the Plural Polity*. Kansas. University Press of Kansas
- REYES H. Federico. 1986. *Transfiguraciones políticas del estado mexicano*. Mexico. Fondo de Cultura Económica
- ROSENBERG, Jonathan. 2001. "Mexico. The End of Party Corporativism" en *Political Parties and Interest Groups. Shaping Democratic Governance*. Clive Thomas, editor. Boulder, London. Lynne, Rienner Publishers
- ROSTOW, Dankwart. 1999. "Transitions to Democracy. Towards a dynamic model" en *Transitions to Democracy*. Lisa Anderson (editora). New York. Columbia University Press
- SCHEDLER, Andreas. 2000. "The Democratic Revelation". *Journal of Democracy*. Volume 11, Num. 4
- SCHUMPETTER, J. 1947. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York. Harper and Row. Capítulo 21
- SHOBERG SHUGART, Matthew y Stephan Haggard. 2001. "Institutions and Public Policy in Presidential Systems" en *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge. Cambridge University Press
- TOURRAINE, Alain. 2000. *¿Qué es la democracia?* México. FCE. Segunda edición en español
- ZINDER, Richard, David J. Samuels. 2004. "Legislative Malapportionment in Latin America" en Federalism and Democracy in Latin America. Edward Gibson (ed.). Baltimore. Johns Hopkins University Press

## **CAPÍTULO III.**

### **ORGANIZACIÓN Y COMPOSICIÓN DE LA LVIII LEGISLATURA.**

#### **3.0 Introducción**

En el apartado metodológico de la introducción hemos advertido la importancia de conocer cuál es la forma de organización legislativa para el caso del diseño mexicano. Esta clase de información es relevante para nuestro estudio en la medida que nos ayuda discernir si el modelo de organización está en función del fortalecimiento partidista, si promueve la especialización o si prioriza la dimensión del intercambio en los procesos de negociación.

Podríamos preguntarnos, asimismo, ¿qué tipo de legislatura tenemos? ¿Se inserta en el modelo británico o el estadounidense? En otros términos, ¿Es una legislatura del tipo “arenas” que refleja la composición social del Estado? O ¿Es una legislatura transformativa? (Cf. Nelson Polsby, 1990). Sin duda la legislatura mexicana se ubica en esta última categoría. La representación no es de clase, sino de partidos en los que se expresan todas las clases y los grupos de interés. Si la legislatura mexicana es transformativa, tiene capacidad independiente para transformar las iniciativas que le llegan desde el Ejecutivo. Dar cuenta del producto y de cómo se toman las decisiones colectivas, implica no sólo averiguar quién hace la propuesta a la legislatura, sino cómo se procesa la minuta y quiénes son los responsables de llevar a cabo dicho proceso, sobre todo en el contexto del análisis de las interacciones intrainstitucionales e interinstitucionales (Cf. más adelante el capítulo IV, la sección correspondiente a los actos del lenguaje y/o el diálogo intertextual).

En una legislatura, que es del tipo “arenas”, los resultados legislativos están determinados por factores externos: el estudioso de esta clase de legislatura debe indagar cuáles son los antecedentes de los legisladores, cómo son reclutados, a qué tipo de grupos de interés están vinculados y sus relaciones partidistas extra-parlamentarias. En cambio, en una legislatura transformativa lo decisivo es la estructura interna parlamentaria; la estructura de los comités o de las comisiones y los procesos de designación en la integración de las comisiones, los procesos institucionales de socialización y el funcionamiento de las reglas de los procedimientos internos. De acuerdo con Polsby, entre

más amplia sea la coalición encabezada por la fracción partidista dominante, la legislatura será más transformativa; entre menos centralizado y menos jerárquico sea el manejo legislativo de parte de los partidos, más transformativa será la legislatura; entre menos fija sea la composición de las mayorías legislativas en asuntos consecutivos, más transformativa será la legislatura. Me pregunto, ¿Cuál es la situación del congreso Mexicano? ¿Cuál fue la situación en el caso de la LVIII Legislatura? Tal parece que lo que tenemos es una suerte de híbrido. Algunas de estas respuestas serán vislumbradas en la segunda parte de este capítulo.

En primer lugar, nos preguntaremos sobre el modelo de organización. Sin embargo, interrogarnos en abstracto no es del todo conveniente, sobre todo si recordamos que por muchas décadas el Poder Legislativo se encontraba subordinado al Poder Ejecutivo. El presidencialismo mexicano, como bien sabemos, borraba cualquier frontera de división de propósitos y equilibrio de poderes. Sólo recientemente existe una verdadera división de poderes, que vio fortalecida aún más con la reforma constitucional de 1994 que hace del Poder Judicial un poder autónomo. Antes, sin embargo, abordaremos algunos temas que son claves, sobre todo en el contexto del análisis del comportamiento legislativo.

### **3.1 El concepto de rol legislativo**

Sin duda, en un régimen político, como el presidencialismo mexicano que prevaleció hasta fines del siglo XX, altamente estructurado y jerarquizado, las preferencias individuales se encontraban sometidas a los roles que se esperaba que los actores políticos deberían desempeñar (Donald D. Searing, 1991). ¿Fueron los roles en el régimen autoritario del presidencialismo los mismos que se perciben en la recientemente instaurada democracia mexicana? Me parece que no. La existencia misma de múltiples liderazgos al interior de los partidos políticos en el cuerpo legislativo es una muestra de un nuevo tipo de institucionalismo que está en ciernes. Las estructuras institucionales — el Poder Ejecutivo y el partido monolítico — moldeaban la conducta de los políticos; las reglas formales e informales aseguraban, a su vez, el tipo de conducta esperada. En este contexto, la disciplina partidista en el ámbito legislativo cobra mayor importancia. La determinación de

las normas y los roles nos daría una pauta del comportamiento de los actores políticos al interior del cuerpo legislativo.

Pareciera que con la transición a la democracia, el poder legislativo muestra ciertos indicios de un nuevo institucionalismo, menos rígido, con la presencia de los roles informales y, sobre todo, con el arribo de los modelos económicos de comportamiento político; es decir, hay una suerte de escenificación de los intereses o preferencias individuales (Kenneth Shepsle, 1978; 1989; Gimete-Welsh, 2006) que ha venido a sacudir al autoritarismo de los líderes parlamentarios.

Sin duda, los actores políticos se mueven institucionalmente, pero también defienden su propia agenda política, resguardan sus ambiciones (Joseph Schlesinger, 1966),<sup>1</sup> sobre todo los políticos que exhiben una ambición progresiva: son más activos, buscan un público más amplio, están siempre en los medios. En este nuevo panorama, se conjugan las reglas, los roles y las razones con la nueva cara del institucionalismo parlamentario: una democracia representativa más auténticamente deliberativa.

Esta forma de mirar al Poder Legislativo se ha convertido en la nueva ola de los estudios legislativos, que se halla complementada con el modelo económico de las preferencias individuales. El nuevo institucionalismo nos ofrece un campo fértil para el estudio de las “reglas racionales” y los “roles racionales”. Sin embargo, el énfasis ha sido colocado básicamente en la dimensión formal de las reglas, soslayando las reglas informales que también tienen su lugar en el comportamiento legislativo. Dicho de otra manera, instalados en la dimensión formal, nos colocamos en las reglas definidas constitucionalmente que precisan las líneas de autoridad, la división del trabajo, los deberes y las responsabilidades de los legisladores. En el caso mexicano, las reglas formales están definidas en el artículo 72 constitucional y en el Reglamento Interno/ Ley Orgánica del Congreso. Las reglas informales, que no están especificadas constitucionalmente, pero que son críticas para la organización o funcionamiento legislativo, se desarrollan en los acuerdos, en las prácticas legislativas, sobre todo en el ámbito de la interacción legislativa:

---

<sup>1</sup> Son tres los tipos de ambición: a) la ambición discreta, aquella en la que el legislador ocupa un puesto y después se retira; b) estática, ocupar un puesto y desear mantenerlo; c) progresiva, ocupar un puesto y afanarse por ocupar otro inmediatamente superior.

las negociaciones entre los individuos de las fracciones parlamentarias que, en un plano mayor, conocemos como las coaliciones interpartidistas.

El análisis de las interacciones entre las reglas formales, las informales y las preferencias individuales nos puede ayudar a entender el Poder Legislativo en tanto institución política. Pero implica una nueva concepción de los roles que sea sensible a la interacción de las reglas –formales e informales- con las preferencias individuales. Una de las problemáticas radica, como veremos más adelante en el análisis de las sub-unidades legislativas, en la confusión conceptual del rol que desempeñan los legisladores: rol representativo, rol partisano, rol distrital, rol institucional, rol contextual, rol individual (Cf. capítulo I, el esquema final en el que aparece señalado el término rol).

No obstante la polisemia del concepto, podemos examinar el término y su uso en tres acercamientos generales: 1) estructural; 2) interaccional y 3) motivacional. Si bien no es este el espacio para examinar detenidamente las características de cada uno de estos acercamientos, baste decir que en la mirada estructural se subraya el dominio de la institución sobre el individuo ya que los roles se ven como constructos que son preservados por las instituciones. Los roles desde esta perspectiva son una especie de casilleros que existen independientemente de los individuos que los llenan en determinado momento (Cf. D. Searing, 1991:1245). El acercamiento interaccionista, que tiene sus orígenes en las ciencias sociales y antropológicas (Ralph Turner, 1962 y 1968), hace hincapié en la idea de que los significados surgen de los procesos de interacción; éstos, a su vez, devienen fuerzas importantes que moldean el comportamiento. Este tipo de interacción se concibe como el espacio en el que emanan las reglas informales y se recrean en ella. En este ámbito se generan las negociaciones entre los individuos. Para lograr una reconstrucción fidedigna de la interacción habría que fungir como investigador participante en alguna de las Comisiones de alguna de las cámaras<sup>2</sup>. Finalmente, el acercamiento motivacional sostiene que la mejor forma de entender los roles de los políticos es a través del examen de su comportamiento, en sus actos –la deliberación y los votos individuales, que serán objeto de nuestra investigación. De acuerdo con esta perspectiva, las preferencias e incentivos de los políticos

---

<sup>2</sup> Como lo hizo John Manley en el Committee of Ways and Means de la Cámara de Representantes de US (1965, 1968)

preexisten a la actividad en sí como una suerte de constructo mental que ponen en acción las actividades mentales en acciones como el debate mismo y que, posteriormente, se traducen en decisiones individuales: argumentos, acuerdos y votos.

La problemática, sin embargo, subsiste. ¿Cómo distinguir entre el rol de una posición (partidista) y los roles de preferencia. Me parece que esto puede dilucidarse si el análisis se complementa con lo que ya adelantamos en el capítulo I. Me refiero al análisis de los haces de relaciones de las estructuras de pensamiento. De esta forma, el análisis de los roles y las preferencias, según se manifiestan en los votos visibles, podrá complementarse con el análisis de las relaciones que se establecen entre las estructuras mentales de base y las proyecciones de esas estructuras en otros mapeos o espacios mentales, como he mostrado en el análisis del comportamiento legislativo a propósito de la iniciativa de la ley de ingresos del 2004 que, como bien sabemos, fue el principio de la ruptura patente entre el presidente del PRI, Roberto Madrazo y la Secretaria General del PRI, Elba Esther Gordillo en el 2005. Esta disputa, según he expuesto en otro trabajo, más allá de las motivaciones de orden personal o de la ambición de los actores, se debió asimismo a una contradicción entre el rol institucional –la posición- y la preferencia o la agenda política individual, sino a la incomprensión de la jerarquía de roles institucionales inter-actantes: el rol de representante, el rol de coordinador de bancada partidista, el rol de líder y el de militante partidista. Por ello, en el estudio del comportamiento legislativo, existe la necesidad de ver los perfiles de los representantes de los partidos, su integración en comisiones y la forma de organización legislativa, sobre todo si pensamos en el acercamiento motivacional.

Estas tres posibles concepciones de los roles, sin duda se hacen presentes en la deliberación parlamentaria; efectivamente, las podemos percibir en los votos y sobre todo en el análisis deliberativo en el contexto del análisis del debate sobre la Ley de Derechos Indígenas. La acción de los liderazgos partidistas los podemos ver en estos contextos en los distintos espacios del cuerpo legislativo. ¿Cómo resuelven los actores políticos estos empalmes de roles para el caso de la Ley Indígena? Lo veremos en el análisis del proceso legislativo por el que pasa la propuesta de Ley Cocopa.

Estas reflexiones sobre el rol y el comportamiento legislativo de los representantes tienen por finalidad subrayar que en el análisis no nos limitaremos a la dimensión argumentativa *per se*; la integraremos al examen institucional, procedimental y motivacional. En suma, reconocemos que los roles de los actores políticos en el congreso, si bien están determinados por el contexto institucional (estructural e interaccional), también, en tanto jugadores que desempeñan un rol, son actores que tienen propósitos y preferencias individuales. La noción de rol, desde un punto de vista independiente, nos relaciona con lo dicho por Edmund Burke en su discurso a los electores de Bristol:

El parlamento no es un congreso de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros debe sostener, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados, sino una asamblea *deliberante* de una nación, con un interés: el de la totalidad; donde deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el bien general que resulta de la razón general del todo. Elegís un diputado; pero cuando lo habéis escogido, no es el diputado por Bristol, sino un miembro del *Parlamento* (Edmund Burke:1996:313)<sup>3</sup>

Apreciamos en la referencia al discurso de Burke un llamado al punto de vista que surge de la interacción –reglas informales- estructural o institucionalmente determinada, pero también a la racionalidad y a la toma de posición independiente. Dicho en otros términos, emerge, una vez más, la idea de que la representación surge en la deliberación –en sus distintos niveles- en el seno de la institución de las reglas formales e informales.

### 3.2 La organización legislativa.

Hemos discutido la importancia de las reglas formales e informales en los roles y el comportamiento legislativo expresado en la deliberación y en la emisión del voto. Nuestra premisa de partida es que en las circunstancias actuales de la democracia mexicana, librada del autoritarismo presidencial, el comportamiento parlamentario no lo podemos

---

<sup>3</sup> *Textos políticos*. México. Fondo de Cultura Económica.

circunscribir a la dimensión formal, institucional o estructural, sino que debemos tomar en cuenta las reglas informales que se suscitan en la interacción y los condicionamientos motivacionales pre-existentes en el representante: i.e., las estructuras de pensamiento que entran en escena en la interacción legislativa en el contexto institucional.

Si las dimensiones institucionales y procedimentales, las interaccionales y las agendas políticas individuales –motivaciones- determinan el rol del legislador expresado en el comportamiento legislativo, nuestra interrogante siguiente es ¿cómo se organiza la LVIII Legislatura y qué tipo de relaciones e interacciones se establecen entre los aspectos formales, los informales y los motivacionales? El análisis de estos aspectos nos ayudará a esclarecer cómo fue que los legisladores procesaron la representación política. Como puede verse desde ahora, la representación política no se limita a la representación mandato, tampoco termina en la representación-rendición de cuentas. Es todo esto, pero es mucho más. Si tomamos en cuenta lo dicho hasta el momento, la representación en el marco deliberativo la podemos formalizar según la figura 3.1

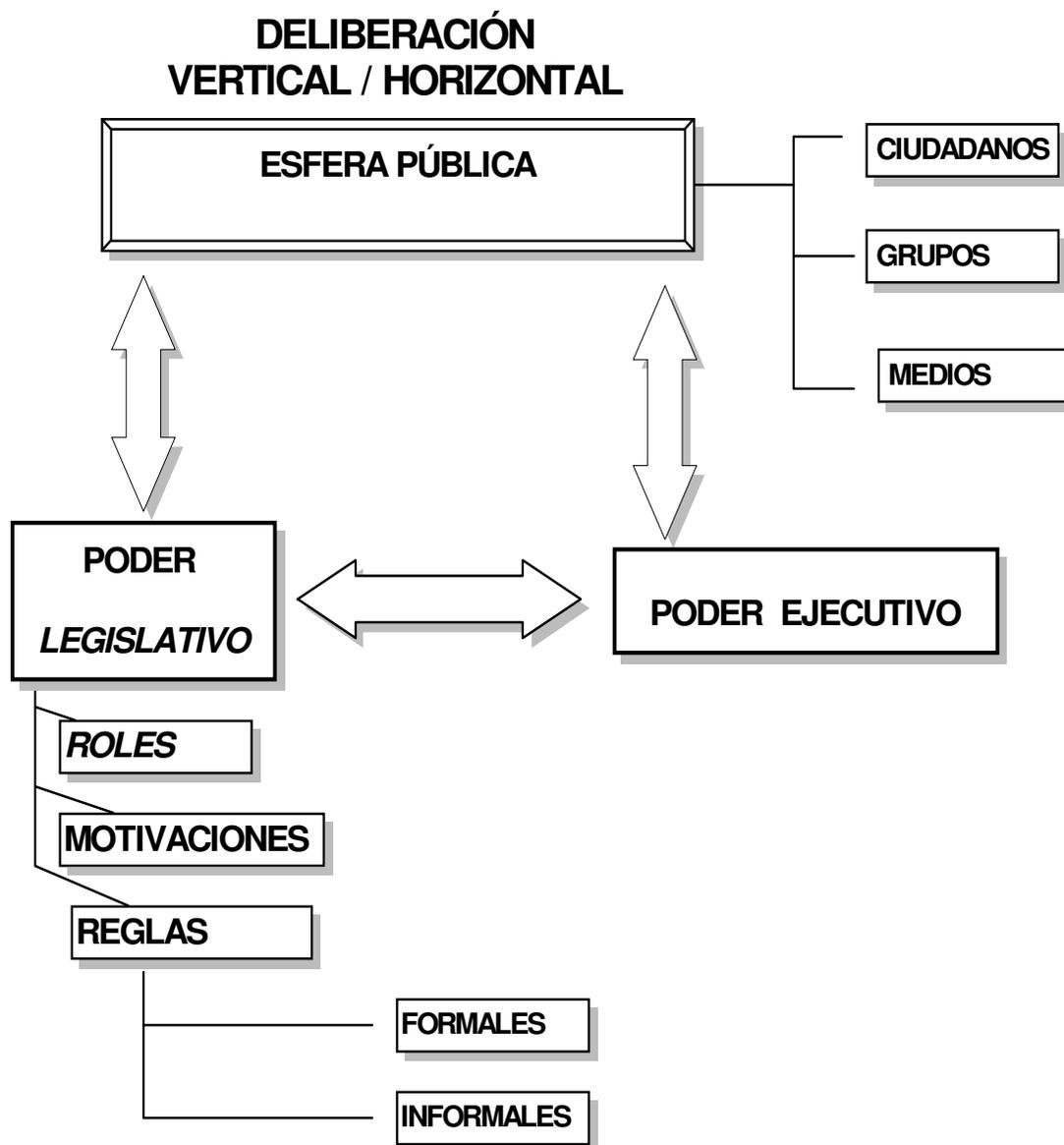


Figura 3.1 Dimensiones de la deliberación: esfera pública y poderes Legislativo y Ejecutivo.

Las flechas, izquierda/derecha indican la deliberación o interacción horizontal, es la deliberación interinstitucional; las flechas arriba/abajo indican la deliberación vertical que emerge de las interacciones entre la esfera pública y los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

Los ciudadanos o electores, los grupos (de interés) y los medios, en tanto dimensiones de la esfera pública, si bien sus decisiones no son obligatorias, si son señales que los legisladores así como el Ejecutivo habrán de tomar en cuenta; son una suerte de representación/mandato y representación/rendición de cuentas que se actualizan en cada momento. Por ello sostenemos que el mandato y la representación no pre-existen, sino que se construyen en todo momento. Dicho lo anterior, pasemos a revisar cómo se organiza el poder legislativo.

### 3.2.1 Tres teorías de organización legislativa

En párrafos previos del capítulo I hemos advertido de la existencia de diversos modelos de organización parlamentaria, íntimamente vinculados con el ejercicio de la dimensión reglamentaria, sobre todo en su dimensión formal. Estas miradas son: 1) la teoría partidista; 2) la informacional y 3) la distributiva. Los diversos autores, si bien comparten ciertos puntos de vistas sobre estos modelos, llegan, sin embargo, a conclusiones diferentes. Veamos.

El primer modelo sugiere que el congreso está organizado de modo que se facilite la aprobación de la legislación partidista. De acuerdo con los autores que sostienen este punto de vista, la aplicación de la reglamentación se hace con el objeto de proteger el dictamen que proviene de los comités de manera que éste no sufra modificaciones en el ámbito del pleno que puede resultar hostil al dictamen de ley.

Los autores del segundo modelo sostienen que mediante la delegación de tareas y la especialización los legisladores obtienen ganancias; la reglamentación se aplica en casos de cuestiones técnicas. Los beneficios de la especialización se reflejarán en la colectividad (Keith Krehbiel, (1991).

El tercer modelo, que se conoce como distributivo, delinea una organización que abre la puerta a las ganancias a través del intercambio –de utilidades- entre los legisladores. En estos casos, los legisladores que se han auto-propuesto para las comisiones pensando en sus constituyentes, adquieren un enorme poder sobre las iniciativas (Keith Krehbiel, 1991)<sup>4</sup>. Sin embargo, estudios realizados por Barbara Sinclair (1994) sobre las legislaturas 100 y

---

<sup>4</sup> La investigación de Krehbiel se limita a las legislaturas 98 y 99 del Congreso Estadunidense.

101, demuestran que el modelo de Krehbiel (1981) no se ve apoyado con los resultados de su estudio.

Por su parte, Dion y Huber (1996) argumentan que la aplicación de las reglas restrictivas de parte del Comité de Reglas es con el fin de evitar que en el pleno surjan resoluciones de políticas no centristas. Cabe señalar que lo que interesa a estos dos autores es el perfil legislativo. Les importa medir, en consecuencia, si la mediana de los comités substantivos de los miembros de los comités y del comité de reglas se encuentran en la misma posición que la mediana del pleno. Su hallazgo consiste en señalar la importancia<sup>5</sup> predictiva de la variable “perfil legislativo” en la selección de las reglas restrictivas. De acuerdo con Greg Thorson y Tazina Nitzsche, el modelo de Dion y Huber no ponen a prueba una teoría de organización parlamentaria; su análisis se centra más bien en la dimensión ideológica que la partidista. Para mis propósitos, este punto me parece pertinente, puesto que me interesa averiguar si la dimensión ideológica fue más preponderante que la composición de los comités de Asuntos Indígenas, Puntos Constitucionales y Asuntos Legislativos en la deliberación sobre la Ley de Derechos Indígenas. No obstante, examinaré con detalle cuál fue la composición y la organización de las comisiones legislativas que participaron de manera directa en el proceso de discusión de la iniciativa sobre asunto indígena.

Efectivamente, uno puede preguntarse, ¿qué tanto la composición partidista tuvo consecuencias en el resultado final de la iniciativa?<sup>6</sup>, sobre todo si reflexionamos de qué manera se hicieron coincidir las diversas propuestas de ley. Si bien, en la discusión inicial se presentaron las iniciativas del Partido Acción Nacional, la del ex-presidente Zedillo y la del Partido Verde Ecologista, en el marco de la iniciativa de Vicente Fox, — propuesta de Ley Cocopa —, la exposición de motivos que la acompañó se convirtió en el eje de la discusión. Las circunstancias en las que se presenta la iniciativa de hecho coinciden con la hipótesis que sostienen Thorson y Nitzsche en el sentido de que importa más quiénes apoyan la iniciativa y quiénes están en contra en la aplicación de las reglas en el debate del pleno. En efecto, la votación unitaria de los miembros de los partidos en la Comisión de

---

<sup>5</sup> “Testing the Three Theories of Legislative Organization: An Examination of rule Assignments during the Postreform Period”. Universidad de Minnesota y Universidad de Washington

<sup>6</sup> Véase en el capítulo IV la comparación de las iniciativas sobre la ley de derechos indígenas.

Asuntos Indígenas y Estudios Legislativos fue coincidente con la composición mayoritaria del pleno; la política resultante no fue centrista, fue expresión de la convergencia partidista múltiple.

Debo hacer un alto en este momento para subrayar que, si bien es importante tomar en cuenta las teorías de la organización legislativa en el análisis del comportamiento legislativo en torno de la Ley de Derechos Indígenas, los modelos existentes: Krehbiel (1991, 1997), Douglas Dion y John D. Huber (1997), Barbara Sinclair (1981, 1994), David Rhode (1994), Cox y McCubbins (1993) y Thorson y Nitzsche (2005), están basados en el modelo bipartidista, sin duda distinto del multipartidismo legislativo mexicano que caracteriza a la LVIII Legislatura.

Para mis propósitos, la interrogante que me planteo es la siguiente, en la aprobación del dictamen de ley ¿permitieron las reglas — formales — algunas modificaciones a ciertas porciones al dictamen o fueron prohibidas las modificaciones? Si el proceso se manifestó en este último sentido, la reglamentación puede considerarse restrictiva. Como veremos en el análisis, la reglamentación sí fue aprobada en el Senado como en la Cámara de Diputados. (*Cf.* El capítulo V).

Pero el interés por la organización legislativa del congreso mexicano tiene sentido en la medida que podemos examinar cuál fue el proceso a que fue sometida la iniciativa de ley indígena. De acuerdo con John Carey (2005), ¿cómo enfrentaron los legisladores esta responsabilidad constitucional? La LVIII Legislatura, si bien es el cuerpo de la representación nacional, es también la expresión de la diversidad, es un foro de debate que dadas las múltiples temáticas requiere de actores expertos y de vías para allegarse la información necesaria; requiere de las condiciones procedimentales necesarias para llegar a decisiones en el debate intrainstitucional e interinstitucional.

En el marco de una democracia representativa, la deliberación en torno del tema indígena, en tanto foro abierto a la esfera pública, permite ver el funcionamiento del proceso interno de deliberación, lo que posibilita un monitoreo de parte de los actores externos; además de que facilita la transparencia y la rendición de cuentas.

### 3.2.2 Representación de la pluralidad.

Teóricamente, el cuerpo legislativo representa de manera más adecuada la diversidad de la nación; más aún, fomenta, en principio, la relación entre los representantes y los electores (cf. figura 1, capítulo 1). Esta representación, sin embargo, no es individual, es colectiva, representa grupos de interés (Cf. Clive Thomas, 2001: 1-23).<sup>7</sup> En un partido político existen, sin duda, diversos grupos de interés: 1) organizaciones laborales, 2) organizaciones campesinas, 3) organizaciones de negocios. El caso de México es paradigmático. El Partido Revolucionario Institucional ha estado formado por múltiples grupos de interés alrededor de la Confederación Mexicana de Trabajadores (CTM): 1) la CNC, 2) la CNOP, 3) la FTSE, 4) el SUTERM y 5) el SNTE; 6) la CROC; 7) la CROM (Jonathan Rosenberg, 2001:247-265); es lo que conocemos como corporativismo partidista, íntimamente ligado al presidencialismo omnipresente. Estos actores colectivos tenían el rol hipotético de la representación local, estatal y federal; cada uno con su cuota de poder en el Poder Legislativo. La disciplina de partido se refleja asimismo en los grupos de interés que lo componen. Esta misma disciplina que le da fortaleza al régimen presidencial, libera simultáneamente al gobierno para actuar de manera independiente de su base partidista. Los líderes del partido, por su parte, controlan a sus bases y mantienen la lealtad de sus miembros mientras las políticas públicas no socaven sus liderazgos en los distintos niveles.

De acuerdo con autores diversos, los grupos de interés se caracterizan según tres rasgos generales (C. Thomas, 2001; Harmon Zeigler, 1992; W.A. Maloney, G. Jordan, A.M. Maughlin, 1994).

- Comparten actitudes e intereses que convergen; unen sus esfuerzos en acciones políticas.
- Tienen una organización formal que busca influir en las políticas públicas.
- Son organizaciones que participan en política.

Si nos detenemos un momento en los rasgos de las caracterizaciones dos y tres antes indicadas, veremos que la noción “grupos de interés que buscan influir en las políticas

---

<sup>7</sup> Aquí me remito a la distinción que establece Clive S. Thomas en “Studying the Political Party-Interest Group Relationship,” en *Political Parties and Interest Groups. Shaping Democratic Governance*. Clive Thomas (editor). Boulder, London. Lynne Rienner Publishers.

públicas” puede comprender a cualquier grupo en las diversas expresiones de la democracia: desde intereses empresariales y económicos hasta intereses ambientales o ecológicos. El tema indígena significó, sin duda, más allá de las demandas de justicia y de igualdad, intereses de orden económico y ambiental, entre otros más que seguramente se manifestaron de manera latente en el debate.

Nos preguntamos, ¿logró el cuerpo legislativo auto-transformarse para representar de manera efectiva la diversidad? La respuesta, tal vez parcial, la veremos al final después del examen de las deliberaciones y de la aprobación de la ley indígena; pero sobre después de ver cómo se traduce la modificación constitucional en reglamentaciones secundarias.

### 3.2.3 La deliberación en el cuerpo legislativo.

Siguiendo a Habermas (1996:287-328), si entendemos la política legislativa como un proceso que comprende varias formas de negociación y de argumentación, condiciones necesarias para la legitimación de la generación de leyes, dicho proceso habrá que verlo en el marco de la esfera política en términos de lo que anteriormente hemos denominado las interacciones formales e informales y las motivaciones de los actores políticos. Vista la democracia desde esta perspectiva, la génesis de las leyes se ve cubierta de legitimidad. Instalados en esta interpretación de la democracia, los atributos postulados por Robert Dahl<sup>8</sup> adquieren otro sentido; la dimensión procedimental se reviste de un nuevo contenido: convergen los modelos normativos de la democracia con las teorías sociológicas de la democracia que rescatan la dimensión interactiva, como hemos señalado en los párrafos iniciales de este capítulo y los últimos apartados de capítulo II. La democracia liberal mayoritaria se encuentra, desde esta perspectiva, en constante proceso de legitimación. Se postula una suerte de rescate de la democracia que adquiere la forma de auto-gobierno (Habermas, 1996:297). Desde la perspectiva de O’Donnell (2003), significa la recuperación del verdadero agente político: el ciudadano, la esfera pública, la totalidad política. Concebida la democracia en estos términos, la distinción clásica entre representación mayoritaria y representación proporcional deja de ser central. Ingresa en escena una

---

<sup>8</sup> Me refiero al postulado de que en una democracia plural la legitimidad proviene de una mayoría que se logra en elecciones libres y competitivas, justas y secretas.

representación en constante construcción, siempre y cuando las señales de la esfera pública sean escuchadas por los poderes del régimen político.

El debate, por otro lado, como veremos en el análisis (capítulo V), moviliza los grupos de interés, moviliza la opinión, refuerza las lealtades intrainstitucionales e interinstitucionales, pero también moviliza las dimensiones de la esfera pública.

En suma, entendida la democracia deliberativa como un foro público, el legislador en la medida en que está expuesto al escrutinio público, promoverá decisiones colectivas que beneficien el interés general. De otra forma corre el riesgo de ser castigado electoralmente en la próxima elección. La deliberación desde esta perspectiva deviene un bien público general. Y, si el proceso de generación de las políticas públicas es un foro abierto a la esfera pública, ¿qué tanto de ese proceso es visible de modo que la ciudadanía tenga los elementos para llamar a cuentas a sus representantes? Existen dos formas: los votos visibles y el debate en sí. Ambos los podemos englobar en lo que conocemos como el comportamiento legislativo de los representantes.

### 3.3 El comportamiento legislativo.

En efecto, el comportamiento de los legisladores se mueve por intereses múltiples, entre ellos, el cálculo de la próxima elección y la rendición de cuentas al electorado. Eso está más que demostrado desde Anthony Downs (1957).<sup>9</sup> Los legisladores se mueven en múltiples arenas: complacen a los grupos económicos que les dieron apoyo económico en el proceso electoral, a sus partidarios, a sus comités de acción política en sus distritos, a los líderes de partido y a sus líderes parlamentarios; pero también tienen una agenda política propia (Kenneth A. Shepsle, Mark S. Bonchek, 1997:312-344).<sup>10</sup> Esta agenda la conocemos como “ambición” política.

---

<sup>9</sup> *Economic Theory of Democracy*. Boston. Harvard University Press.

<sup>10</sup> *Analyzing Politics. Rationality, Behavior, and Institutions*. New York, London. W.W. Norton and Co. Existe la versión en español *Las formulas de la política. Instituciones, racionalidad, y comportamiento*. 2004. México. Taurus. CIDE.

### 3.3.1 Agenda política de partido o agenda individual.

De acuerdo con Joseph Schlesinger (1966), la ambición se clasifica en tres categorías: 1) la ambición discreta: es el caso del legislador que anhela ocupar un puesto y después de haberlo ocupado se retira; 2) la ambición estática: el legislador ocupa un puesto y desea mantenerlo; es una suerte de profesionalización legislativa; 3) la ambición progresiva: ocupar un puesto y afanarse por ocupar uno superior al que ya se tiene. Rebekah Herrick y Michael Moore (1993)<sup>11</sup>, apoyándose en Hibbing (1989)<sup>12</sup>, proponen que la tipología de la ambición del político debe incorporar la idea de búsqueda de nuevas posiciones: “*position seeking*”, de suerte que los legisladores con ambición progresiva son más activos, buscan un público más amplio y, en consecuencia, tratan de estar en la noticia en los diversos medios, tienden a respetar las normas para demostrar que están comprometidos con la legalidad y tienen un personal más amplio que les asegure la aprobación de las iniciativas que les dé visibilidad.

Pero los líderes, son agentes. No pueden actuar de manera autónoma. Los líderes deben asegurar el apoyo de aquellos que los siguen, sobre todo en los grupos en que el líder debe expresar la voluntad de los miembros del grupo<sup>13</sup>. El líder, para lograr sus objetivos, debe inducir a sus seguidores a la cooperación, persuadirlos a seguirlo; no hacerlo puede resultar costoso, como ocurrió con Elba Esther Gordillo en la LIX Legislatura que fue removida por los miembros de su partido (cf. A. Gimete-Welsh, 2006: 6).<sup>14</sup> ¿Respondió el comportamiento de los legisladores a la agenda política de los partidos trazada en el proceso electoral del 2000 o fue una expresión de la agenda política personal de los legisladores? Estas interrogantes las podremos responder después del análisis de las plataformas políticas de los partidos y sus propuestas en el proceso electoral y después de los análisis del proceso de deliberación en el congreso de la Unión.

---

<sup>11</sup> “Political Ambition’s Effects on Legislative Behavior: Schlesinger’s typology Reconsidered and Revised”. *The Journal of Politics*, Vol. 55, No. 3, 765-776.

<sup>12</sup> “The Career Paths of Members of Congress”. Ponencia presentada en el encuentro del Centro para el estudio de políticos elegidos. Escuela de Gobierno Kennedy. Universidad de Harvard. Referencia tomada de Rebekah Eric y Michael Moore.

<sup>13</sup> De acuerdo con el artículo 27 de la Ley Orgánica del Congreso.

<sup>14</sup> Elba Esther Gordillo, quien fuera electa el 19 de julio del 2003, con el voto de 124 legisladores del total de 222, es removida del cargo el 3 de diciembre del 2003 por 118 legisladores priístas. En su lugar fue elegido Emilio Chuayffet, exgobernador del Estado de México.

### 3.3.2 Argumentación y agenda política. Un acercamiento cognitivo.

¿Cómo descubrir las huellas de los grupos de interés en pugna al interior del cuerpo legislativo? Una vía es el análisis inferencial: reconstruir cómo y qué deliberan los grupos antagónicos y cuáles son los nexos de sentido que se establecen entre las fracciones parlamentarias. Existen dos vías que se pueden integrar en una sola. Una de ellas es el análisis de la argumentación parlamentaria<sup>15</sup> desde la perspectiva dialógica (Christian Plantin, 1998) que me permitirá exhibir las cadenas de argumentación de los actores políticos oponentes en el proceso de resolución de las diferencias de opinión y la construcción del consenso. Partiendo de la premisa de que el dictamen de ley es presentado por un actor (colectivo) que se convierte en *Proponente* y de que el dictamen es cuestionado por un actor (colectivo) *Oponente*, emerge el tema del debate que deviene el tercer estadio de la argumentación: un tercero (T) que juega un rol central en la resolución. El proponente exhibe en su argumentación al menos un esquema argumentativo mínimo (cf. infra, página 194): a) una premisa, b) una ley de paso y c) una conclusión. Sin duda, si la conclusión es aceptada no habrá contra argumento. Pero, como suele ocurrir, si la proposición no es aceptada, se genera entonces la contra argumentación, produciéndose de esta manera las cadenas argumentativas de parte del proponente y del oponente. El análisis mostrará estas cadenas de argumentación.

La confrontación entre los actores políticos en la discusión de la iniciativa de ley y del dictamen en el pleno la podemos representar de manera formal mediante la figura siguiente<sup>16</sup>:

---

<sup>15</sup> La discusión metodológica la presento en el capítulo V en el contexto del análisis mismo.

<sup>16</sup> Las gráficas A y sus subíndices representan la argumentación del proponente como del oponente.

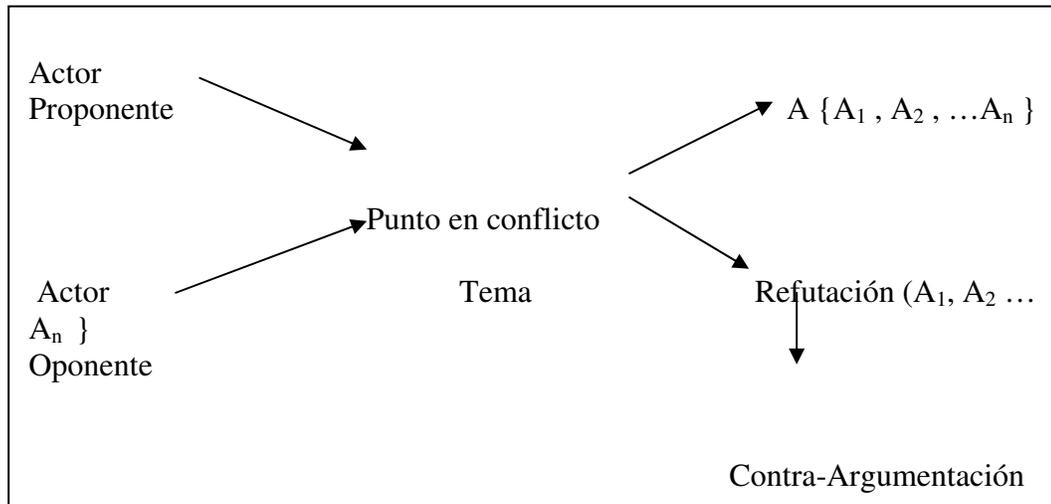


Figura 3.2: Cadenas de argumentación y contra-argumentación<sup>17</sup>.

El proponente, mediante su discurso, hace un ofrecimiento, que en nuestro caso es la resolución del dictamen de la Comisión Mixta que resolvió sobre la ley de derechos indígenas. Dado que no hay una aceptación del ofrecimiento, hay un contra discurso de parte del oponente. Surge el problema, el punto en conflicto y se genera la argumentación de parte de los actores políticos.

Los datos de esta fase de la investigación me permitirán reforzar el estudio de las coaliciones, sobre todo si consideramos que un acercamiento trialógico permite un análisis de la formación de coaliciones; y, desde esta perspectiva, llevar a cabo el análisis espacial del comportamiento legislativo expresado en los votos de los legisladores en lo colectivo, en lo individual y a partir de los datos llegar a una reflexión no sólo sobre la cohesión partidista (John Owens, 2003),<sup>18</sup> sino sobre el establecimiento de la coalición sobre el asunto en concreto.

La propuesta metodológica someramente delineada en el párrafo anterior me permitirá analizar la variable dependiente: el comportamiento legislativo, que resulta de la

<sup>17</sup> Dada la importancia del modelo, esta figura vuelve a aparecer en el capítulo IV, páginas 172.

<sup>18</sup> “Explaining Party cohesion and Discipline in Democratic Legislatures: Purposiveness and Contexts”. Ponencia presentada en la reunión anual de la Asociación Americana de Ciencia Política.

afiliación partidista y las preferencias de los legisladores. De este modo llevaré a cabo, en primer lugar, el análisis del debate en torno de la iniciativa de ley indígena enviada por Vicente Fox al Senado de la República, su discusión en la Comisión Mixta compuesta por la Comisión de Estudios Legislativos, la Comisión de Puntos Constitucionales y la Comisión de Asuntos Indígenas y en el pleno del Senado, en una primera fase de análisis. Posteriormente haré un análisis del debate en la Comisión Mixta de Asuntos Indígenas y Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados y su debate en el Pleno con el propósito de inferir el tipo de representación política que reflejan los grupos parlamentarios en el proceso de discusión de la Ley Indígena; y precisar el tipo de vínculo que le otorga sentido a la formación de las coaliciones. El análisis espacial del comportamiento legislativo lo centraré en los liderazgos antagónicos al interior del PRD, aludiendo a los vínculos que establecen con otras fracciones partidistas en el Senado como en la Cámara de Diputados.

¿Por qué un análisis del debate? Porque si bien un análisis basado en los votos visibles se funda en datos duros, sólo miden el momento de la decisión: el recuento de los votos; no exhiben los aspectos latentes de las diferencias intrapartidistas e interpartidistas; tampoco explican bajo qué aspectos sustantivos se dan las aproximaciones o distanciamientos entre los partidos. Los votos exhiben las preferencias visibles de los legisladores, pero los diputados pueden mostrar sus preferencias de múltiples maneras: presentan modificaciones al dictamen, agregan artículos, precisan el sentido del articulado, por ejemplo. Dicho de otra manera, mucha de la actividad legislativa no se manifiesta en el voto, sino a través del debate: 1) el rol de los líderes de partido, 2) el rol de los líderes de la coalición gobernante, como la manipulación de las reglas y procedimientos a fin de estructurar las preferencias legislativas sobre todo en el contexto de la formación de coaliciones<sup>19</sup> en respuesta a los requerimientos de incentivos *ex ante* en el contexto de los procesos electorales.

El debate parlamentario, como ya hemos advertido en varios momentos, es foro de discusión, es una competencia –un saber de naturaleza múltiple– entre los participantes u

---

<sup>19</sup> Cf. “Coalitional Politics and Logrolling in Legislative Institutions” de Clifford J. Carrubba y Craig Volden. *American Journal of Political Science*. Vol. 44, num. 2. 2000.

opponentes del debate, cada uno tratando de construir espacios mentales<sup>20</sup> y conexiones con el propósito de producir las inferencias requeridas para lograr un comportamiento legislativo esperado en la votación nominal; cada uno de los grupos en oposición trata de instaurar una red de conexiones de sentido en sus partidarios pero también en sus oponentes a fin de establecer las identidades o afinidades de pensamiento necesarias. En otras palabras, cada grupo opositor buscará la construcción de sentidos que facilite la toma de decisión colectiva.

¿Cómo se lleva a cabo el proceso de construcción del significado en el discurso ordinario en general y en el parlamentario en particular? Todo discurso implica un complejo proceso de operaciones mentales que se llevan a cabo dentro de un mismo dominio y a través de múltiples dominios mentales en los procesos de comunicación intersubjetiva (Gilles Fauconnier, 1997: 8-9). Pensamos y nos comunicamos a través de mapeos mentales, esto es, mediante dominios cognitivos: es la proyección de un dominio cognitivo en otro, como suele ocurrir, por ejemplo, en los procesos metafóricos y analógicos en el ámbito literario o pictórico (Cf. Gimote-Welsh, 2005:351-361, 2006). De acuerdo con la teoría cognitiva, para pensar y hablar de un dominio que es nuestra meta u objetivo utilizamos la estructura de otros dominios que son la fuente u origen. Un ejemplo de este tipo de procesos lo podemos apreciar en los casos en que se tiene una estructura mental de origen con un sentido de “continente” o de “corporización” que se emplea para proyectar un dominio abstracto –la estructura mental o dominio meta: “el cuerpo de la representación nacional”, que proyecta el sentido de soberanía nacional. Procesos de este tipo son procesos inferenciales (George Lakoff, 1987).

La interrogante que seguramente surge de inmediato es la siguiente: ¿cómo funcionan estos procesos en una situación de debate parlamentario? De acuerdo con lo planteado en la figura 3.2, en el debate legislativo, como en muchas de las discusiones, existe una propuesta, si es aceptada, no hay polémica. Pero si la propuesta no es aceptada, entonces surge la contrapropuesta que genera la cadena argumentativa, sobre en el contexto de un gobierno dividido, como ha sucedido desde la segunda parte del gobierno de Ernesto

---

<sup>20</sup> El tema de los espacios mentales lo trataré de manera más puntual en el capítulo V, en el contexto del análisis del debate. Permítaseme decir que la parte conceptual sobre el tema sólo tiene sentido en el contexto del análisis de los fragmentos discursivos.

Zedillo (Cf. Jeff Weldon, 2002: 377-410)<sup>21</sup>. La propuesta se sustenta en un conjunto de espacios mentales, de marcos (frames) y de conexiones analógicas que el espacio mental de base proyecta sobre un espacio mental meta. Digámoslo de otro modo, en la medida en que se desarrolla el debate legislativo, se establecen espacios mentales con sus respectivos marcos y roles para cada uno de los casos en que intervienen los actores políticos. La tarea será, entonces, descubrir esos espacios mentales lo que nos permite recuperar lo sustantivo del debate en la construcción de la representación. Estos procesos inferenciales nos permiten reconstruir bajo qué procesos analógicos se construyen las identidades políticas – aproximación espacial o identificación de preferencias- en la toma de decisiones colectivas. Partimos de la base de que todo espacio mental de base tiene un conjunto de marcos: a) trasfondo de conocimiento: 1) mundo idealizado; 2) modelos culturales o valores ideológicos; 3) costumbres; 4) creencias; 5) modelo político, etc. b) un marco local: 1) roles; 2) espacio; 3) tiempo, etc.

A manera de ejemplo, veamos una muestra de análisis de un fragmento del debate sobre el dictamen de ley de ingresos que fue discutido en la Cámara de Diputados en diciembre del 2003. El fragmento en referencia representa un espacio mental contra-factual del oponente (O) en respuesta al proponente (P). Se trata de la propuesta de aplicar el IVA a los alimentos y medicinas y la oposición de no aplicar el IVA a los alimentos y medicinas (Cf. Gimata-Welsh, 2006b). Veamos las muestras del discurso y su análisis en espacios mentales. El fragmento siguiente corresponde al argumento esgrimido por Juan Francisco Molinar Horcasitas del Partido Acción Nacional.

Los asuntos fiscales son y deben ser políticos por excelencia, pero deben ser políticos en el mejor sentido de esa noble palabra, el que es sinónimo de responsabilidad social (...) la responsabilidad social nos obliga con seriedad a un hecho clave del sistema tributario mexicano, su más grave debilidad en que está en que casi la mitad de los bienes y servicios que forman el mercado, no se gravan con ningún impuesto (...) El dictamen propone (...) mantener la tasa cero en alimentos y medicinas, pero introduciendo un impuesto de control de 8 % (...) Los sujetos de este impuesto serán importadores, fabricantes y comerciantes, no los consumidores (...)

---

<sup>21</sup> “The Legislative Delegation of the Budget in Mexico”. Legislative Politics in Latin America. Scott Morgenstern, Benito Nacif. Cambridge. Cambridge University Press

Es un compromiso con México (Diario de debates, 11, diciembre, 2003).

Sin entrar en demasiados detalles de análisis, diremos que la cognición subyacente en la producción discursiva de Molinar Horcaditas especifica datos, cantidades y esgrime argumentos de valor que resultan incuestionables, como el fortalecimiento del federalismo — principio sustantivo — de modo tal que si hay elementos coincidentes en las estructuras mentales de sus interlocutores, éstos se muevan a la acción legislativa colectiva. El decir de Molinar Horcaditas, en tanto busca el control cognitivo, delinea una orientación cognitiva — un saber — que tiene por sustento la información que va de lo concreto a lo abstracto (véase la última línea). Y, como puede verse en el fragmento, se postulan redes de unidades cognitivas: un nuevo marco conceptual, un nuevo lenguaje, una forma alternativa de concebir la representación.

La coalición opositora, integrada por las fracciones partidistas del PRI, del PRD, del PT y de Convergencia, proceden atacando de inmediato contrafactualmente las orientaciones cognitivas de la coalición Elbi-Azul del gobierno, proponiendo a su vez nuevas orientaciones cognitivas. . En palabras del diputado Pablo Gómez del Partido de la Revolución Democrática:

El momento electoral es el momento en que los partidos definen posturas, ofrecen hacer o luchar por determinados cambios o porque no cambien determinadas cosas que otros quieren cambiar, y en esta última campaña electoral del 2003, varios partidos, entre ellos el Revolucionario Institucional como el PRD, dijimos que con toda claridad, iremos al Congreso a oponernos al programa del Presidente Fox, de ponerle impuestos a las medicinas y alimentos (Diario de debates, 11, diciembre, 2003).

El fragmento discursivo del diputado Gómez exhibe redes de unidades discursivas que establecen vínculos de experiencias compartidas; sobre todo, una representación-mandato compartido; un lenguaje compartido que posibilita la cercanía espacial y la identidad de preferencias legislativas, como también lo hacen los actores políticos del Partido del Trabajo, Convergencia y la oposición priísta a la coalición de Esther Gordillo y de Acción Nacional. La identidad de preferencias y la identificación espacial se aprecia en el discurso del diputado José Luís Flores Hernández del PRI:

Todos nosotros somos representantes populares, llegamos a esta honrosa representación con el apoyo de nuestros partidos políticos, pero sobre todo con el apoyo de la gente que confió en nosotros, porque le hicimos una oferta política (el subrayado es mío). En mi caso y en el de mis compañeros de partido, la oferta fundamental fue buscar elementos que permitieran recuperar la generación de empleos y el crecimiento económico, al mismo tiempo que nos comprometimos a no imponer nuevos gravámenes que lesionen a la gente más necesitada del país (Diario de debates, 11, diciembre, 2003).

La coalición opositora a la coalición proponente del IVA a los alimentos y medicinas en el gobierno de Vicente Fox se propone dos tareas cognitivas: postular un saber contra-factual que se sustenta asimismo en datos duros y en conceptualizaciones abstractas a fin de que el procesamiento de la información posibilite una valoración de la iniciativa de ley. Pero sobre todo, posibilite la construcción de estructuras mentales identitarias que al fomentar la cercanía espacial, promueva la acción colectiva. Estos acercamientos topológicos los podemos formalizar según se puede ver en la figura 3.3

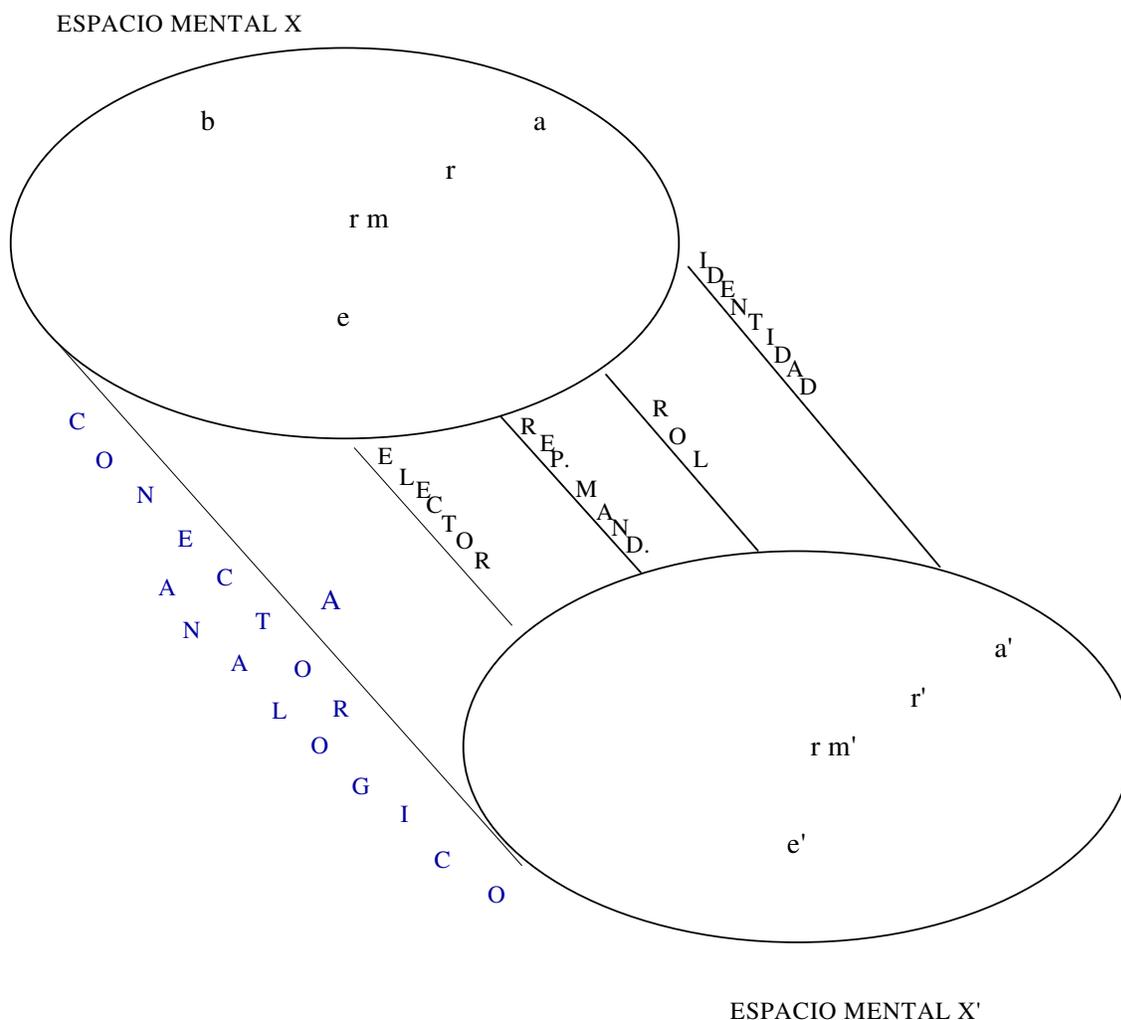


Figura 3.3 Espacios mentales: origen y meta

La coalición opositora al dictamen postula una nueva estructura mental que establece nuevos nexos entre los objetos (valores) a partir del conector analógico que posibilita el acercamiento espacial entre los legisladores. Si el símbolo **a** en la figura 3.3 representa la coalición opositora, **a'** representa el espacio mental de identidad entre los legisladores según se aprecia en el discurso del diputado perredista y en el legislador priísta: “somos representantes populares”, “hicimos una oferta política”, “nos comprometimos a no imponer nuevos gravámenes” (José Luís Flores). El contenido sustantivo — el principio de representación — del diputado del PRI es la representación-mandato (*Cf.* figura 1 del capítulo I) que, prospectivamente, tiene como contenido subyacente un sentido alternativo

de responsabilidad frente al sentido que proyecta el diputado del PAN.

El rol del legislador que delinea el actor político es, en consecuencia, el de la defensa de las clases pobres y de este modo se establece el vínculo entre los legisladores de fracciones partidistas diferentes y de éstos con el electorado, representado en la figura 3.3 con los símbolos e y e'.

Como puede apreciarse en los fragmentos citados, la agenda de partido se hace evidente en las intervenciones del diputado priísta como del perredista que, sin duda, se puede corroborar con un análisis del proceso electoral del 2003. Estos aspectos sustantivos del debate nos recuerdan el señalamiento de Cox y McCubbins (1991:145)<sup>22</sup> en el sentido de la importancia de las señales que envían los líderes del partido a los legisladores antes de la votación nominal. Incluso, se podría decir, que si bien es una votación sobre el dictamen, es también una votación sobre la agenda política del propio partido. Votar en contra del dictamen es votar a favor de la agenda del partido, es votar de acuerdo a un mandato-representación, es votar responsablemente, es una votación a favor de los liderazgos de partido. Todos estos sentidos son los que se proyectan como espacios mentales. Más aún, votar en contra del dictamen es fortalecer la cohesión de partido. Vemos expresado aquí uno de los puntos de la ambición política del liderazgo nacional del PRI frente a la contestación de parte de la Secretaria General del Partido, Elba Esther Gordillo. Más allá de las preferencias de los legisladores, lo que vemos en la votación nominal, además, es una votación determinada por los liderazgos de partido, particularmente en el PRI.

Si bien pre-existe la noción de representación, es aquí, en el proceso deliberativo donde se construye en el contexto de un asunto legislativo, como un acto de imaginación que se concreta en el debate –acto de lenguaje- y finalmente en la decisión colectiva. El proceso de representación implica el establecimiento de tipos de correspondencias o nexos entre el representante y el representado y esto lo vemos con nitidez en los tipos de conectores analógicos que los legisladores establecen entre sí y que posibilitan un comportamiento legislativo nominal expresado en los votos visibles, como veremos en el apartado siguiente.

---

<sup>22</sup> “On the Decline of Party Voting in Congress” , *Legislative Studies Quarterly*, 16:547-570.

**3.3.3 Análisis de la votación.**

Por lo general, la disciplina de partido se ve en función del voto nominal, el voto visible (John Carey, 2004). Pero más allá de la visibilidad del voto individual o de grupo, lo central es la argumentación subyacente a toda votación; es ésta la que le otorga contenido al voto, sobre todo en el contexto de la construcción o afianzamiento de las alianzas y de los procesos electorales futuros y de rendición de cuentas al electorado. Antes de la votación, como bien sabemos, los legisladores ofrecen toda clase de justificaciones; argumentan su voto, suelen decir. Pero esto no es lo más visible. Lo patente son los votos, información que puede ser usada por los actores políticos en los procesos electorales, como lo hizo George Bush en contra de John Kerry en el debate por la presidencia de Estados Unidos. Como muestra de análisis espacial tomaré el caso antes aludido: el debate sobre el dictamen de ley de ingresos del 2003 en la Cámara de Diputados. El análisis lo llevo a cabo de acuerdo con el modelo de Keith Krehbiel (2000).<sup>23</sup> Según este modelo, el comportamiento de los legisladores expresado en el voto visible se puede representar según la figura 3.4 abajo.

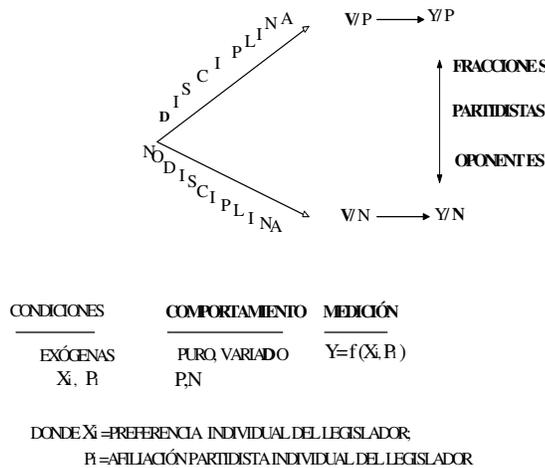


Figura 3.4 Comportamiento legislativo: voto visible

Podemos ver en la figura 3.3 dos formas extremas de comportamiento legislativo: en un caso, la disciplina partidista perfecta (V/P) y en el otro la negación de la disciplina (V/N).

<sup>23</sup> “Party Discipline and Measures of Partisanship”. *American Journal of Political Science*, Vol. 44, No. 2

Por tanto, Y/P y Y/N se oponen. Si nos remitimos al análisis de la fase anterior a la votación, esto es, el debate, veremos que la estrategia de los liderazgos partidistas era la de obtener la disciplina perfecta.

Del comportamiento legislativo expresado en el voto colectivo e individual, ¿podemos realmente inferir disciplina o cohesión partidista o es un voto que tiene como sustento la ambición personal de los legisladores? Ante un PRI dividido, los liderazgos partidistas, en el marco de su agenda política individual, se ven obligados a fortalecer la cohesión de sus grupos. Para lograrlo, los liderazgos en pugna centran su estrategia en dos frentes. En el caso de Roberto Madrazo: a) neutralizar el liderazgo legislativo de Elba Esther Gordillo en la Cámara y b) fortalecer los liderazgos alternos priístas: Manlio Fabio Beltrones y Emilio Chuayffet, ambos exgobernadores. El primero había competido en contra de Gordillo por la Coordinación de la bancada priísta en la Cámara. Elba Esther Gordillo, por su parte, se propone debilitar la figura de Roberto Madrazo reforzando la imagen que ya le había construido de “mentiroso” en la entrevista con Joaquín López Dóriga y b) apoyándose en los procedimientos formales de la institución que le daban sustento a su rol como Coordinadora de la bancada priísta. Pero, ¿cómo ver el comportamiento legislativo en los votos?

Si en el partido mayoritario el rango de preferencias para el conjunto de los legisladores priístas está en el rango (0,1), el punto de corte entre las preferencias de izquierda y derecha será de 0.5, donde la mayor heterogeneidad de preferencias será de 1.0 y la máxima homogeneidad es de 0.0 Si nos remitimos a los votos visibles, individualizados, tendremos el panorama siguiente. Descontando las ausencias y las abstenciones, de los 222 legisladores priístas, votaron 214; 71 votos a favor del dictamen de la Comisión de Hacienda y Presupuesto que proponía un impuesto de 8 %<sup>24</sup> a los alimentos y medicinas; 141 votos en contra del dictamen, o sea, un voto a favor del *status quo*. El comportamiento de los legisladores priístas lo podemos representar<sup>25</sup> del modo siguiente.

---

<sup>24</sup> Un “impuesto de control de 8 %” de acuerdo con el argumento del diputado Juan Molinar Horcasitas.

<sup>25</sup> De acuerdo con el modelo de Keith Krehbiel “Party Discipline and Measures of Partisanship”. *American Journal of Political Science*, Vol. 44, No. 2 (2000)

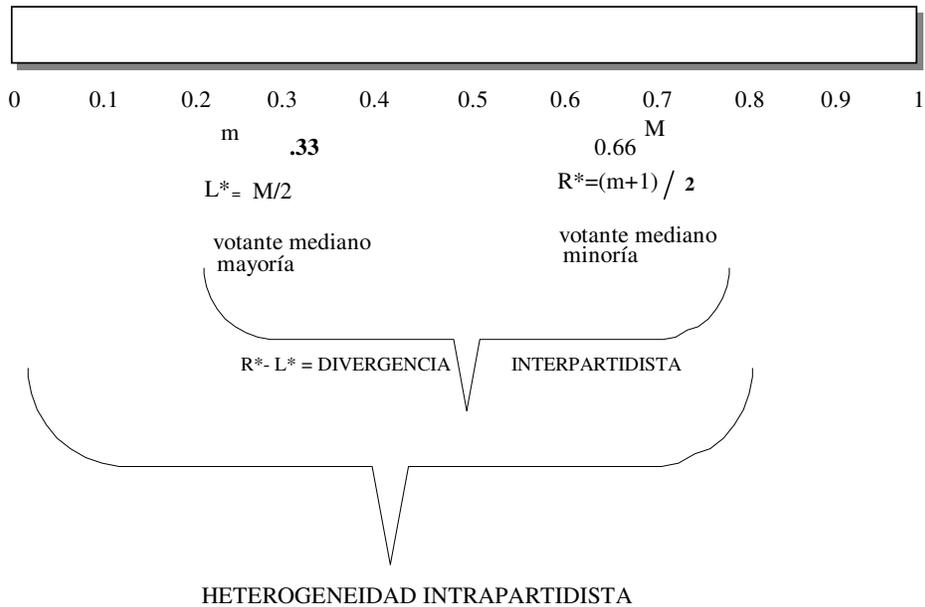


Figura 3.5: Distribuciones partidistas

De acuerdo con el comportamiento legislativo de los votos de los legisladores priístas, el valor de Y, que es función de Xi y Pi (preferencia individual y afiliación partidista), resulta de la heterogeneidad de los liderazgos o pugna entre los liderazgos al interior del Partido Revolucionario Institucional de modo tal que el liderazgo en contra del IVA a los alimentos y a las medicinas se encuentra ubicado espacialmente, por lo menos, en el lugar del votante mediano, esto es, en el 0.33 del intervalo (0,1); el liderazgo a favor del IVA se halla, igualmente, en la posición de su votante mediano en el punto 0.66 del intervalo (0,1).

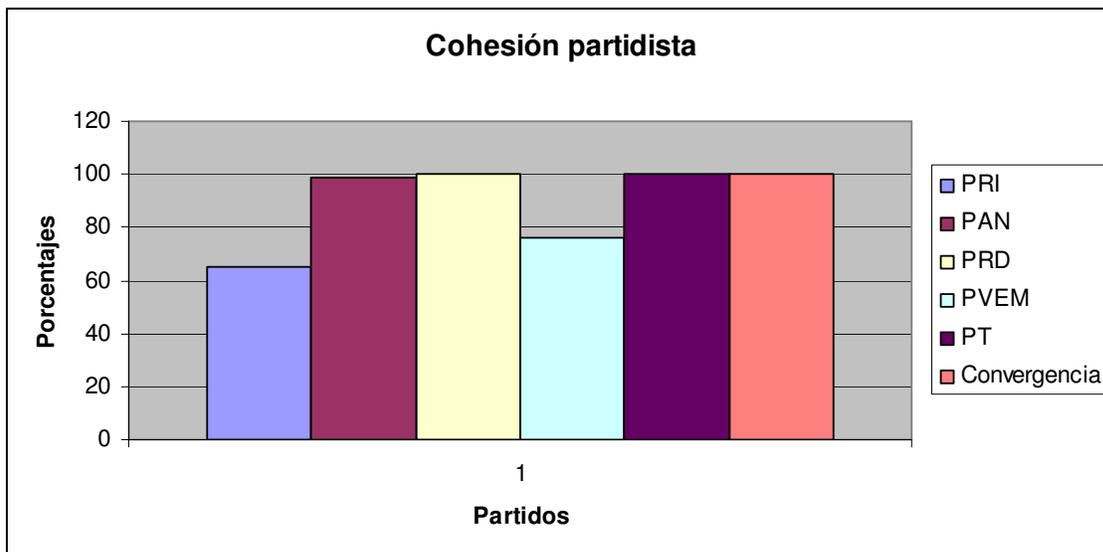
El modelo refleja la distribución de las preferencias de los legisladores en el asunto de l IVA. La premisa subyacente es que, si bien la composición del Congreso de la Unión es pluripartidista, los diversos partidos se aglutinaron en dos bloques: los defensores del IVA en los alimentos y las medicinas y los opositores. Por tanto, la idea subyacente es la de dos bloques partidistas en oposición: el de la izquierda (I), ubicado en el espacio del status quo; y el de la derecha (D)<sup>26</sup>, que busca la transformación del status quo; ambos bloques partidarios están ubicados en el intervalo (0,1). El miembro del partido I de la extrema izquierda tiene su punto ideal en 0; mientras que el punto ideal del miembro del partido D

<sup>26</sup> Cf. Keith Krehbiel, 2000. Página 215.

tiene su punto ideal en 1. El miembro de la extrema derecha del partido I tiene su punto ideal en M (mayoría); y el de la extrema izquierda del partido D en m (minoría).

Como puede apreciarse en la figura 3.4, la posición del partido en el asunto del IVA se ve reflejada en la posición de los coordinadores de los partidos, su punto ideal. Para el caso del bloque de izquierda el punto ideal es de  $.33^{27}$  y para el bloque de derecha es de  $.66$  que en la figura están representados por las siglas  $L^*$  y  $R^*$ . El punto de corte entre las dos posiciones  $R^* + L^* / 2 = .49$ , que se encuentra ligeramente abajo del punto de corte entre los legisladores que se oponen al IVA y los que están a favor del IVA, situación que es muy semejante a la votación nominal en las coaliciones de los partidos: 233 a favor del IVA y 251 en contra. El votante mediano espacialmente se ubica en 0.52 y 0.48 en el intervalo (0,1).

Entendiendo la votación nominal como el resultado de las preferencias legislativas y la afiliación partidista, los resultados de la votación nominal en el asunto de la aprobación o rechazo del IVA a los alimentos y medicinas, nos arroja los siguientes datos de cohesión partidista (gráfica 3.1).



Gráfica 3.1 Cohesión partidista

<sup>27</sup> La fracción está calculada según los resultados de las votaciones nominales de los priistas: a) los que exhibieron disciplina perfecta ( $V/P \rightarrow Y/P = M/2 = .32$ ) y no disciplina ( $V/N \rightarrow y/N = m + 1/2 = .66$ ).

Sin duda, la fortaleza partidista que resulta de la cohesión<sup>28</sup> expresada en los votos nominales, es también expresión de los liderazgos intrapartidistas y de las relaciones interpartidistas en un determinado asunto. Como muestra de ello, veamos cómo fue la suscripción del dictamen de parte de los legisladores en la Comisión de Hacienda y Presupuesto. De acuerdo con las firmas del dictamen tenemos lo siguiente:

LEGISLADORES QUE SUSCRIBIERON EL DICTAMEN	
A FAVOR SIN RESERVAS	17
A FAVOR CON RESERVAS	10
EN CONTRA	3

El diputado Roberto Campa Cifrian (del PRI) firma el dictamen con reservas. Sin embargo, en la votación, dados los argumentos, las presiones de los liderazgos priístas y sin duda la agenda política, y dadas las circunstancias de la aplicación de los procedimientos de votación, el legislador Campa Cifrian vota a favor del dictamen. La diputada Dolores Padierna (PRD), quien firma el dictamen sin ninguna reserva, no sólo vota en contra del dictamen en el pleno, sino que hace una intervención resaltando la injusticia de la medida: “La iniciativa (...) elbi-azul (...) están pensando en que los millones de pobres son un inmenso mercado al que hay que gravar”.

Se hace pues patente la importancia de las señales que envían los liderazgos a sus legisladores, como ya lo han advertido Cox y McCubbins para el Congreso de los Estados Unidos (1991). Como he señalado en párrafos anteriores, la votación no es sólo la votación de un asunto político, asimismo, se debate y se votan asuntos partidistas, se debaten y se votan los liderazgos partidistas, y se vota en función de la rendición de cuentas en los próximos procesos electorales.

<sup>28</sup> 1= PRI, 2=PAN, 3=PRD, 4=Convergencia, 5= PT, 6= Verde Ecologista

### 3.4 Estructura, composición y organización de la LVIII Legislatura

Si partimos de la premisa de que el comportamiento legislativo del representante responde al perfil partidista del que surge para ocupar un puesto de representación política<sup>29</sup>, sobre todo si su carrera política depende del modelo jerárquico y vertical de partido (Cf. Pippa Norris, 1997; Luisa Béjar, 2006:133), a sus aspiraciones, ambiciones (Rebekah Herrick, Michael Moore, 1993) o preferencias individuales, diremos que el representante se encuentra en una constante tensión. El esclarecimiento de esta tensión, desde esta doble perspectiva, nos ayudará a explicar el comportamiento de los legisladores en el asunto que nos ocupa: la ley de derechos indígenas. Dicho de otra manera, si evidenciamos la relación de los legisladores con su grupo parlamentario y/o con su partido podremos hacer patente el impacto que tiene en su concepción de la representación. Lo anterior nos conduce a una revisión de la plataforma electoral del partido y a un examen de las ofertas de campaña de los actores políticos en el proceso electoral correspondiente.

Mejor aún, ¿hasta qué punto la disciplina de partido fue favorable en la toma de decisiones colectivas? ¿La existencia de liderazgos diversos al interior del grupo parlamentario constituyó un obstáculo para hacer de la legislatura un cuerpo legislativo transformativo? En el asunto de la ley de derechos indígenas, ¿respondieron los legisladores al mandato ciudadano o a las líneas trazadas por el grupo parlamentario al que pertenecen? En los párrafos siguientes trataré de esclarecer algunas de estas interrogantes, a partir del seguimiento del perfil de los legisladores que conformaron las Comisiones de Derechos Indígenas, Puntos Constitucionales, Asuntos Legislativos del Senado; y de las Comisiones de Asuntos Indígenas y Estudios Legislativos.

#### 3.4.1 Estructura del Poder Legislativo.

México, al igual que 56 legislaturas de otro tanto de países del mundo (George Tsebelis, Jeannette Money, 1997: 44), tiene una estructura bicameral, con sus propias variantes institucionales que resultan de su desarrollo: la Cámara de Diputados compuesta de 500 diputados y la Cámara de Senadores integrada por 128 senadores.

---

<sup>29</sup> La idea de que los legisladores hacen campaña con base en la plataforma del partido y de la fortalezas de sus ofertas políticas (Cf. M. soberg Shugart, 1998; Cf. supra, página 18, *Introducción*).

Históricamente, ambas cámaras han tenido una composición distinta, sobre todo a partir de las modificaciones constitucionales que permitieron la representación de partido y posteriormente la representación proporcional. Como bien sabemos, la Cámara de Diputados se compone de 500 legisladores, 300 por el principio de mayoría relativa de los 300 distritos electorales de México y 200 de representación proporcional que corresponden a las cinco circunscripciones. De acuerdo con estos datos la composición de la LVIII Legislatura fue la siguiente:<sup>30</sup>

<b>PARTIDO</b>	<b>MAYORÍA</b>	<b>PLURINOMINALES</b>	<b>TOTAL</b>
P R I	132	78	210
P A N	136	71	207
P R D	24	28	52
P V E M	6	10	16
PT	2	6	8
PSN	0	3	3
PAS	0	2	2
Convergencia	0	1	1
Individual	0	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>300</b>	<b>200</b>	<b>500</b>

Tabla 3.1 Composición LVIII Legislatura

El Senado que tiene una membresía de 128 senadores: dos por cada uno de los 31 estados y el Distrito Federal por el principio de mayoría, más 64 adicionales de representación proporcional.

<b>PARTIDO</b>	<b>MAYORÍA RELATIVA</b>	<b>PRIMERA MINORÍA</b>	<b>REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL</b>	<b>TOTAL</b>
P R I	32	15	13	60
P A N	27	10	9	46
P R D	4	7	5	16
P V E M	1	0	4	5
CONVERGENCIA	0	0	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>64</b>	<b>32</b>	<b>32</b>	<b>128</b>

Tabla 3.2 Tipo de representación Senado

<sup>30</sup> Fuente: Congreso de la Unión

Los cuadros de ambas cámaras nos demuestran no sólo los modos de composición, sino además los tipos de representación. Más aún, si examinamos las cifras de los partidos en ambas cámaras, veremos que existe cierta congruencia en ambas cámaras: hay semejanza de composición política: el Partido Revolucionario Institucional tiene mayoría en la Cámara alta como en la Cámara Baja; el Partido Acción Nacional, igualmente, es segunda mayoría en ambas cámaras; esto es, ambos partidos tienen una representación política semejante en el Senado y en la Cámara de diputados; es decir, ambas instituciones exhiben congruencia.

Dadas las diferencias en la selección de los miembros, su composición y la representación del Senado y la Cámara de diputados, nos viene a la mente la pregunta, ¿fue la interacción bicameral asimétrica o simétrica? (Arend Liphart, 1984). Además de la existente congruencia de ambas, tal como fue discutida y aprobada la iniciativa, apreciamos que hubo asimismo casi total simetría: las preferencias de ambas cámaras coincidieron casi en su totalidad, salvo por la oposición del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara Baja; no hubo necesidad de regresar la iniciativa a la cámara de origen, no hubo conflicto bicameral. ¿Cómo fue que el 12.5 % de miembros del Senado del Partido de la Revolución Democrática exhibieran una posición simétrica con las fracciones del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Acción Nacional?

Podríamos suponer, entre otras cosas, que la explicación la podemos encontrar en la diferencia de los métodos de selección de sus miembros. De los 16 senadores que tuvo el PRD en el Senado, 12 surgen de la representación proporcional<sup>31</sup> y primera mayoría y sólo 4 son de mayoría; y estos 4 representan al Distrito Federal, entidad geográfica muy lejos de ser caracterizada como indígena. Se aprecia, en consecuencia, una notoria variación de la representación. Diríamos, en la línea de pensamiento de Mathew Shugart,<sup>32</sup> sin duda se impone la representación nacional frente a la representación local; no hubo representación etnolingüística (Cf. capítulo VII, páginas 362-363)<sup>33</sup>. Todo ello, resultado del sistema

---

<sup>31</sup> Este punto lo veremos más detenidamente en el rubro siguiente: Perfil y composición de los miembros de las cámaras.

<sup>32</sup> Cf. "Intraparty Dimension and Legislative Representation", texto inédito.

<sup>33</sup> Esta misma idea la encontramos en la entrevista realizada al ex-diputado Jorge Moreno Collado quien señala: "Los diputados y senadores de representación proporcional son representantes no de las entidades

electoral vigente en México que nos muestra un balance entre la representación nacional y la representación local o regional.

Más aún, las fracciones partidistas del PRD en la Cámara y en el Senado fueron asimétricas en sus preferencias: no hubo simetría entre la votación en la Cámara de Diputados con la votación en la Cámara de Senadores. Una vez más, la variación la podríamos atribuir al método de selección en la composición de los miembros del PRD en ambas cámaras. Pero también lo podemos atribuir a los liderazgos existentes en las cámaras. Este comportamiento de los legisladores perredistas, sin duda, confirmaría lo que K. Krehbiel (1993) sostiene: los partidos en el congreso pueden verse como un solo cuerpo pero estas organizaciones legislativas pueden no ejercer una influencia significativa en la generación de las leyes.<sup>34</sup>

Los comentarios precedentes sobre el comportamiento de la Cámara Alta y la Cámara Baja nos apuntan a la importancia de la variación institucional y procedimental del bicameralismo. Si, teóricamente las dos cámaras tienen posiciones ideales distintas, dados sus métodos de selección y composición, ¿cuál es el sentido subyacente de la simetría de preferencias en el asunto de los derechos indígenas? Digamos que el punto de partida de la iniciativa de ley indígena se expresa en los puntos CB y CA de la figura 3.5, después del proceso de interacción bicameral, la relación simétrica los coloca en algún punto entre CB' y CA'.

---

federativas, sino de la nación. Llegan al congreso de acuerdo con el porcentaje obtenido por los partidos en la votación nacional”

<sup>34</sup> Cf. D. Roderick Kiewiet, Gerhard Loewenberg, Pererill Squire, editors, “The Implications of the Study of the US Congress for Comparative Legislative Research”. Legislatures. Comparative Perspectives on Representative Assemblies. Ann Arbor. The University of Michigan Press. 2002. Página 12.

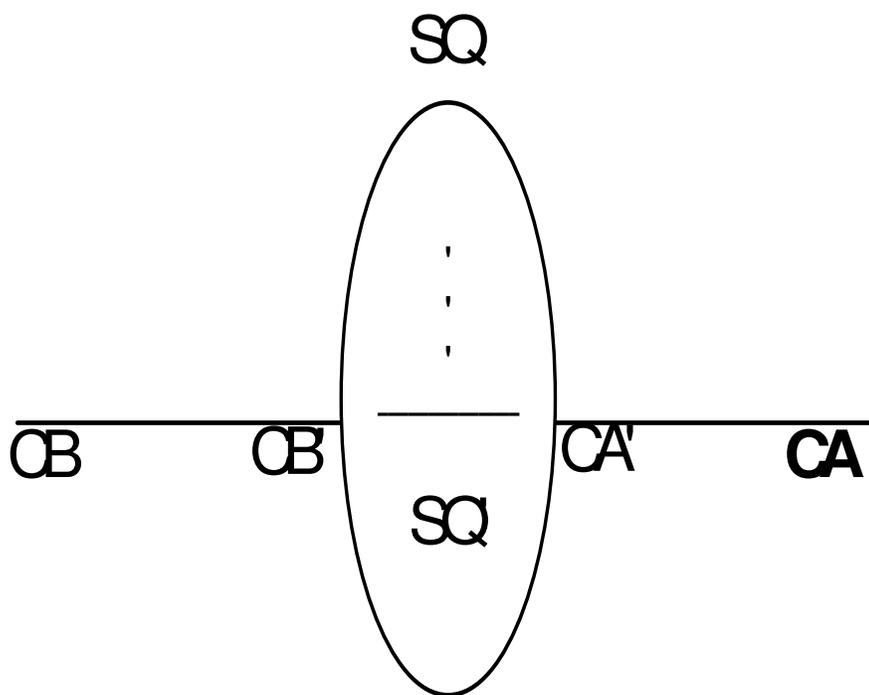


Figura 3.6 Puntos ideales del bicameralismo<sup>35</sup>

Las diferencias iniciales en las posiciones ideales de ambas cámaras se deben a las variaciones de su representación, de acuerdo con el diseño constitucional; en un caso, la representación de los distritos y las circunscripciones, pensaríamos en la representación local y regional<sup>36</sup>: la Cámara de Diputados; en el otro, la representación de las entidades federativas: el Senado. En ambas cámaras pueden recrearse distintos juegos o escenarios; los asuntos en discusión pueden acercar o mantener alejadas a las cámaras. Si bien correspondió al Ejecutivo el envío de la iniciativa de ley de derechos indígenas al Senado, fue la Cámara Alta la que envió a la Cámara Baja la minuta de ley a los diputados en donde fue aprobada por mayoría; no hubo ida vuelta — shuttle — del dictamen de ley. La simetría de preferencias de ambas cámaras apunta, sin duda, a un nuevo *status quo* (*SQ'*),

<sup>35</sup> Este modelo refleja la comparación de los sistemas unicamerales frente a los bicamerales. Cf. Tsebelis y Money, 1997, p. 74. Aquí reproducimos el modelo sólo porque nos interesa ver en qué medida el Senado y la Cámara de Diputados encuentran su nuevos *Status Quo* en el asunto de los derechos indígenas.

<sup>36</sup> En un trabajo aún no publicado, Matthew Shugart discute el problema de representación nacional y la representación local, dilema aún no resuelto, central en el estudio de la democracia representativa. Cf. “Intraparty Dimension and Legislative Representation”.

supuestamente distinto del *status quo* anterior a la aprobación de la Ley de Derechos Indígenas. Se diría, en consecuencia que el *status quo* se movió hacia la izquierda del continuo ideológico: hay un nuevo *status quo*, hay un nuevo GI<sup>37</sup>. Este punto lo abordaremos más adelante en el análisis del comportamiento legislativo (cf. capítulos VI y VII).

Si el punto de simetría se halla entre CB' y CA', ¿hacia cuál de los dos se aproxima? De entrada nos parece que se inclina hacia CA' en virtud de que a la minuta proveniente del Senado no se le hicieron modificaciones sustantivas. Pero esto lo averiguaremos detenidamente en el análisis del proceso legislativo en el capítulo IV. Por el momento baste decir que si hay congruencia entre ambas cámaras y, si sus puntos ideales son simétricos, entonces la distancia entre ambas será muy pequeña. Dicho de otra manera, la decisión colectiva de ambas cámaras se encuentra cerca de su punto ideal. La interrogante que surge, sin embargo, es la siguiente, ¿es el nuevo *status quo* muy distinto o alejado del *status quo* anterior? Tal parece que el nuevo *status quo* no está muy alejado del viejo *status quo* y que a eso se debe la simetría de preferencias. Si esto es así, la conclusión que se desprende es que la interacción bicameral (el bicameralismo) no sólo contribuye al mantenimiento del *status quo* — hace más difícil los cambios constitucionales —, sino que además minimiza los conflictos parlamentarios. Pero esta resolución, convertida en ley, también habría que verla desde la óptica de la agenda política que los partidos ofrecieron al electorado a partir de la comparación de su plataforma electoral del 2000 y de sus ofrecimientos de campaña, esto es, desde su representación mandato.

Advertidos los puntos ideales en ambas cámaras y sus coincidencias en una determinada política, nos viene otra interrogante respecto de su comportamiento en el proceso de interacción intracameral. Dicho de otra manera, ¿Podemos distinguir entre una preferencia de partido en la votación y una votación de preferencia del legislador en lo individual? (Krehbiel, 1993). En el caso indígena, pareciera que la tesis de que los legisladores votan en la línea del partido en el congreso, lo hacen en la medida que sus

---

<sup>37</sup> Intervalo Gridlock. Utilizo esta terminología para referirme a las reglas legislativas que protegen a las políticas de ser cambiada: el conjunto de políticas *status quo*, como en el caso de los jugadores veto: el Senado y el Ejecutivo; son los casos en que las iniciativas van y vienen de una institución a otra. El poder de veto crea un punto pivote en la escala de la posición ideológica del extremo de cualquiera de las cámaras.

preferencias son coincidentes, pero en los casos en que discrepan de la postura del partido, rompen con la línea del partido y votan de acuerdo con sus preferencias que pueden tener incentivos individuales de ascenso o responder a los liderazgos parlamentarios con los que se identifican. Esta puede ser la explicación del comportamiento de los legisladores del Partido de la Revolución Democrática en el Senado y en la Cámara de Diputados en el caso de la Ley de Derechos Indígenas, pero también de los legisladores priístas que votaron en contra de la iniciativa de ley en la Cámara de Diputados (cf. capítulo VII).

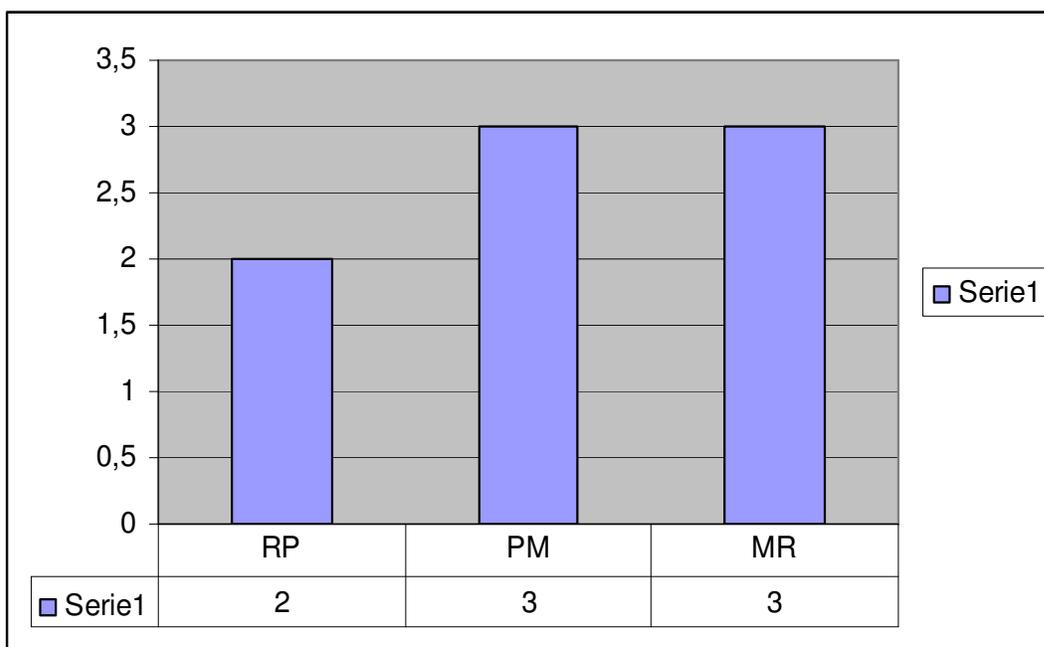
La importancia de los efectos del partido en las preferencias de los legisladores la veremos con mayor detenimiento en el análisis del proceso legislativo por el que transcurrió la ley indígena. Por el momento, nos detendremos en la composición de las comisiones que intervinieron en la elaboración de los dictámenes concernientes a la ley indígena del Senado y de la Cámara de diputados, indicando sus perfiles, sus antecedentes políticos o legislativos y su escolaridad. Pero sólo en términos gráficos, los detalles se podrán ver en los anexos que presento en el CD que acompaña a la tesis.

### **3.4.2 Las Comisiones de Asuntos indígenas, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos.**

#### **3.4.2.1 Las Comisiones de Asuntos Indígenas en el Senado y la Cámara de Diputados**

Antes de mostrar cuál es el perfil de los integrantes de las comisiones, conviene preguntarnos cuál fue la ruta de los miembros de las comisiones para llegar al Senado (Luisa Béjar, 2004: 53) y a la Cámara de Diputados. ¿Fue un itinerario jerárquico (Pippa Norris, 1997) o un itinerario horizontal? Dada la pertinencia del modo en cómo llegaron al Congreso de la Unión, me parece importante mostrar no sólo el método de elección, sino los antecedentes políticos y el perfil profesional de los legisladores que componen la comisión de Asuntos Indígenas tanto del Senado como de la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura (ver tabla 3.1) La tabla que aparece en los anexos nos muestra los antecedentes de los legisladores: 1) si son de mayoría relativa, de representación proporcional, o de primera minoría; también nos exhibe su perfil: antecedentes académicos, militancia en el partido, puestos de elección, de dirección o coordinación en organizaciones sociales o partidistas.

Una mirada a los métodos de selección y representación de los integrantes de la Comisión de Asuntos Indígenas nos exhibe la distribución siguiente (ver gráfica 3.2 ). Asimismo, si bien los estados de Oaxaca (2), Veracruz (1), Michoacán (2), Chiapas (1) y Puebla (1), que tienen una población indígena están representados; otros estados, como San Luís Potosí, Guerrero, Hidalgo, Yucatán y Guerrero no tienen representación en dicha comisión. De los ocho integrantes de la comisión, sólo el senador Carlos Rojas parece haber tenido alguna experiencia en los asuntos indígenas en el marco del Instituto Nacional Indigenista y por su función como Director del Centro Indígena de Huayacocotla, Veracruz. Sin embargo, ¿Qué tanto conocimiento o experiencia pudo haber tenido la Presidenta de la Comisión, la senadora María Luisa Calderón Hinojosa<sup>38</sup> o Lázaro Cárdenas<sup>39</sup> Batel. Eso habrá que verlo en sus intervenciones en el debate del Senado. Veamos la modalidad de cómo llegan al Senado de la República.

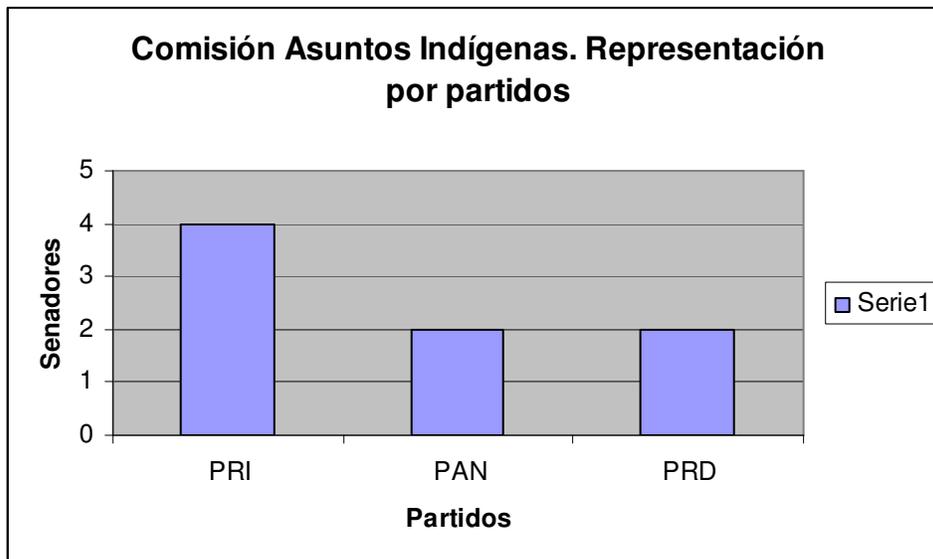


Gráfica 3.2

<sup>38</sup> Véase su *curriculum vitae*.

<sup>39</sup> Seguramente su presencia en la Comisión se debe a que posee una licenciatura en antropología.

En cuanto a la composición de la Comisión de Asuntos Indígenas por partido, tenemos la representación siguiente.



Gráfica 3.3 Composición por partidos

Un examen de los antecedentes de los legisladores con relación a sus niveles de escolaridad, disciplina de estudio y sus puestos de representación previos, tenemos la siguiente tabla.

Tabla 3.4 Escolaridad, disciplinas y representación

Escolaridad	Licenciatura	62.5 %
	Maestría	25 %
	Doctorado	12.5 %
Puesto de representación	Local	75 %
	Federal	75 %
Disciplinas	Sociales/Humanidades	62.5 %
	Administración	25 %
	Ingeniería	12.5 %

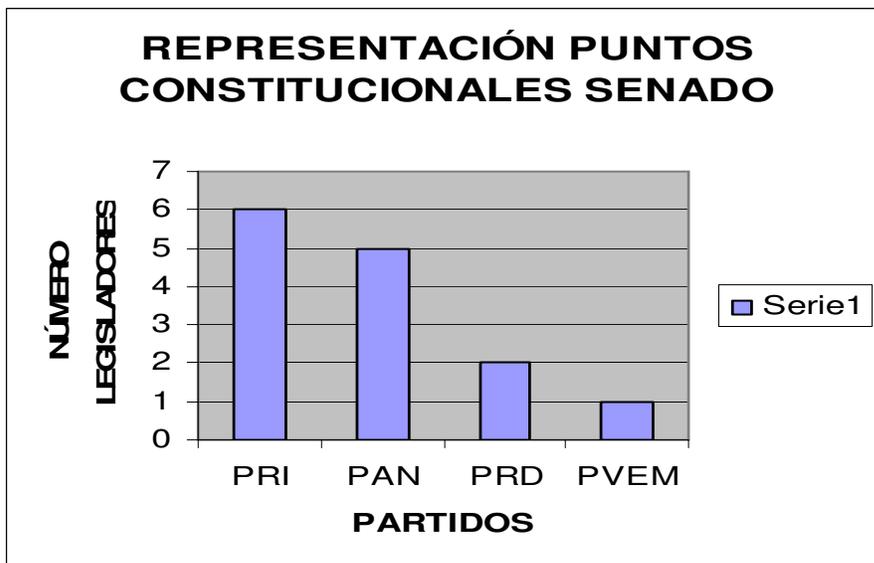
Una mirada a los puestos de representación que anteceden a su representación en el Senado de la República muestra el vínculo del legislador con su partido (Luisa Béjar, 2006:133). Los legisladores del Partido Acción Nacional, del Revolucionario Institucional y de la Revolución Democrática han tenido cargos de representación en los tres niveles, local, Federal (diputados) y Senado. Su arribo al Senado se nos presenta como el reconocimiento a la disciplina de partido. No sorprenderá, entonces, que la cohesión partisana sea tan alta en los casos de decisiones sustantivas, salvo en las circunstancias de pugnas por los liderazgos y de rompimientos en potencia. Como puede verse en la figura 3.2, el 62.5 % de los senadores que conforman la Comisión de Asuntos Indígenas son de representación proporcional y primera minoría lo que nos hace ver el fuerte vínculo con sus partidos. Se confirma el carácter jerárquico y vertical de su relación con sus partidos.

### **Comisión de Puntos Constitucionales del Senado**

Con relación al perfil del nivel de estudios, disciplinas y puestos de representación, los legisladores de la comisión de Puntos constitucionales exhiben los siguientes porcentajes.

Nivel de Escolaridad	Licenciatura	84.6 %
	Maestría	7.6 %
	Doctorado	7.6 %
Puesto de Representación	Diputado Local	38.4 %
	Diputado Federal	46.0 %
	Presidente Municipal	23.0 %
	Gobernador	15 %
Disciplinas de estudio	Sociales/Humanidades	76.9 %
	Ciencias Básicas	7.6 %
	Administración	15.3 %

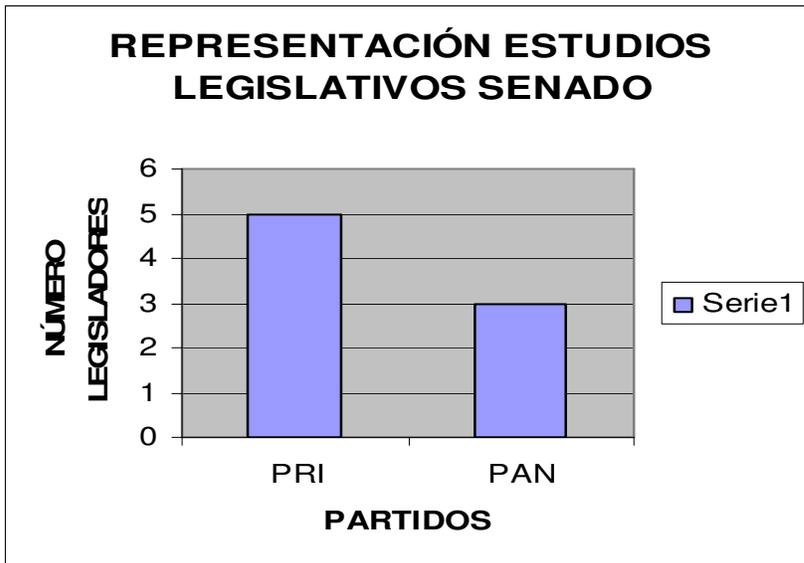
Cabe señalar que de los 13 miembros de la Comisión de Puntos Constitucionales, nueve tienen el título de licenciado en derecho, dos en administración, uno en relaciones internacionales y un químico. De acuerdo con estos datos, la composición de las comisiones estaría respondiendo al criterio de la especialización o al juicio informacional en la composición de las comisiones.



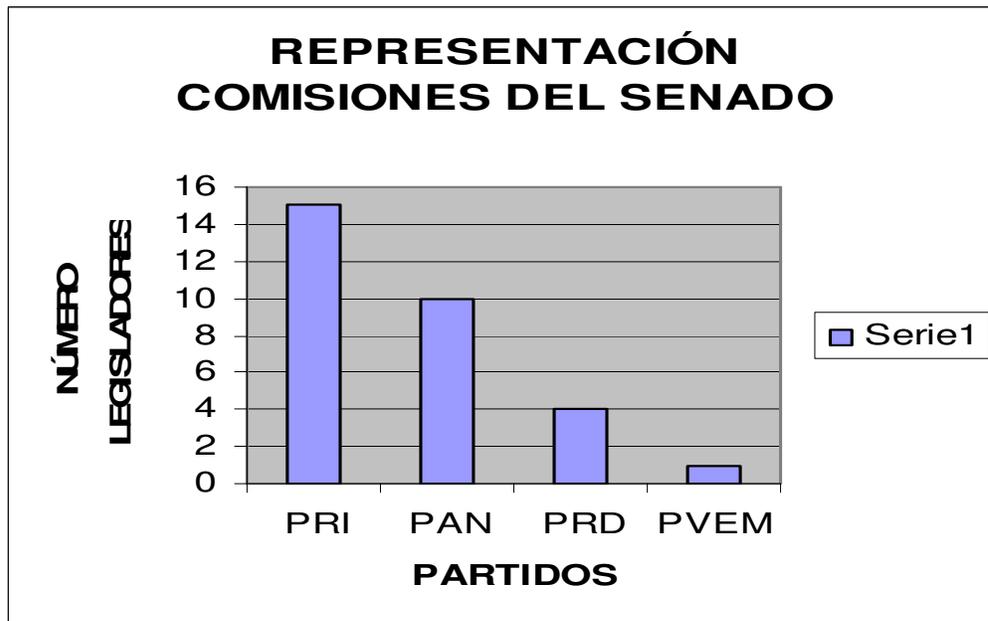
Gráfica 3.4 Representación partidos Comisión Puntos Constitucionales

### **Comisión de Estudios Legislativos**

Como se puede apreciar en la gráfica 3.5 siguiente, los partidos Acción Nacional y Revolucionario Institucional son los únicos partidos representantes en esta comisión.

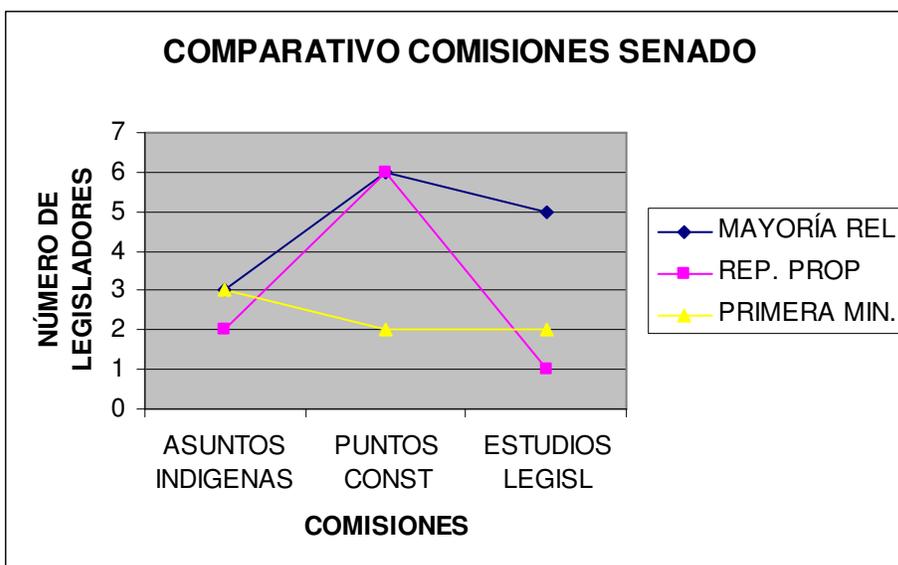


Gráfica 3.5 Representación Comisión Estudios Legislativos Senado



Gráfica 3.6 Representación Comisiones Senado

Una comparación de la representación de las comisiones mixtas del Senado nos muestra la distribución siguiente.



Gráfica 3.7 Comparativo representaciones Senado

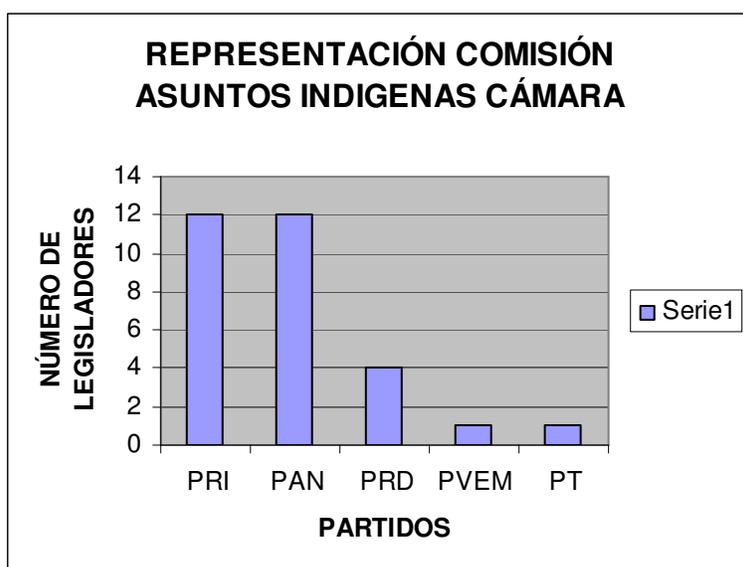
El comentario general que se desprende del examen de las tablas que se encuentran en los anexos y las gráficas que aquí aparecen es la movilidad de los legisladores en distintos puestos de representación: Presidente municipal, legislador local, diputado federal, gobernador y senador de la república.

La lealtad al partido, a sus dirigentes y al candidato presidencial también es recompensada con la representación en el Senado, como es el caso de Carlos Rojas quien de Secretario de la Sedesol: De Secretario pasa al Senado mediante la figura de la Representación Proporcional. Antes, sin embargo, fue coordinador de la campaña presidencial de Francisco Labastida. El tipo de representación predominante no es la mayoría relativa; la representación proporcional y la primera minoría dominan en la composición de la Comisión Mixta para el asunto de los derechos indígenas.

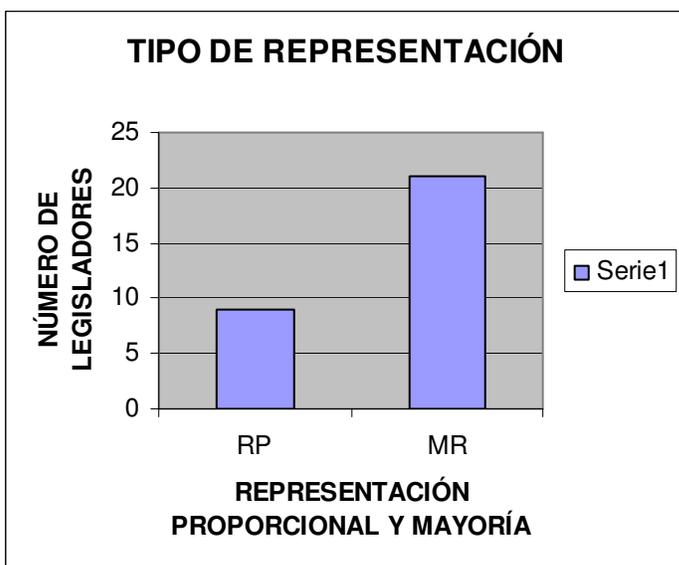
Cabe advertir el poder para definir la agenda legislativa (Gary Cox, 2005): las tres presidencias de las tres comisiones: Asuntos Indígenas, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos las controlan el Partido Revolucionario Institucional (dos comisiones) y el Partido Acción Nacional (una comisión). Este poder de control se ve reforzado en el número de legisladores que tienen los partidos en dichas comisiones: 15 el PRI, 10 el PAN y 4 el PRD (ver gráfica 3.6)

### Cámara de Diputados

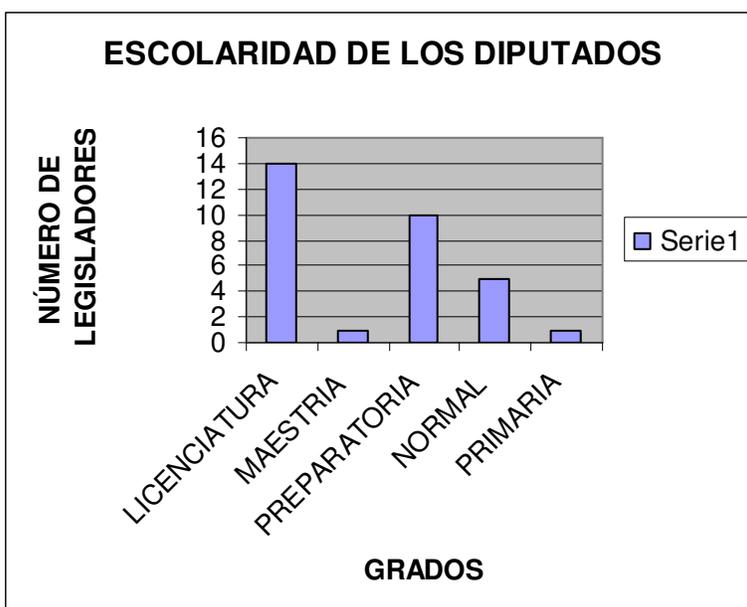
Del perfil de los legisladores de la LVIII legislatura, para el caso de la Comisión de Asuntos indígenas, se resaltan algunos aspectos relacionados con el tipo de representación, como el grado de escolaridad y la falta de experiencia en temas legislativos o de representación.



Una vez más la composición de la comisión está dominada por representantes que pertenecen a las bancadas del PRI y del PAN. Veamos en primer lugar el tipo de representación. El tipo de representación se distribuye de la manera siguiente.



Con relación al grado de escolaridad, aquí apreciamos una gran disparidad: desde legisladores que sólo tienen la escuela primaria (del PRI) hasta uno solo que ostenta una maestría, pasando por un alto número de representantes que sólo tienen la preparatoria (se dicen pasantes de licenciatura o cursan estudios de licenciatura).



El ideal del legislador competente sabio en la materia y culto del que hablan James Madison y John Suart Mill se encuentra muy lejos, como puede verse en la gráfica anterior.

En comparación con la colegisladora — el Senado —, el perfil de los legisladores miembros de la Comisión de Asuntos indígenas, exhibe mucho menos experiencia en asuntos legislativos; muchos de ellos, incluso, del Partido Acción Nacional, no tienen antecedentes en asuntos parlamentarios. Véase la gráfica siguiente.



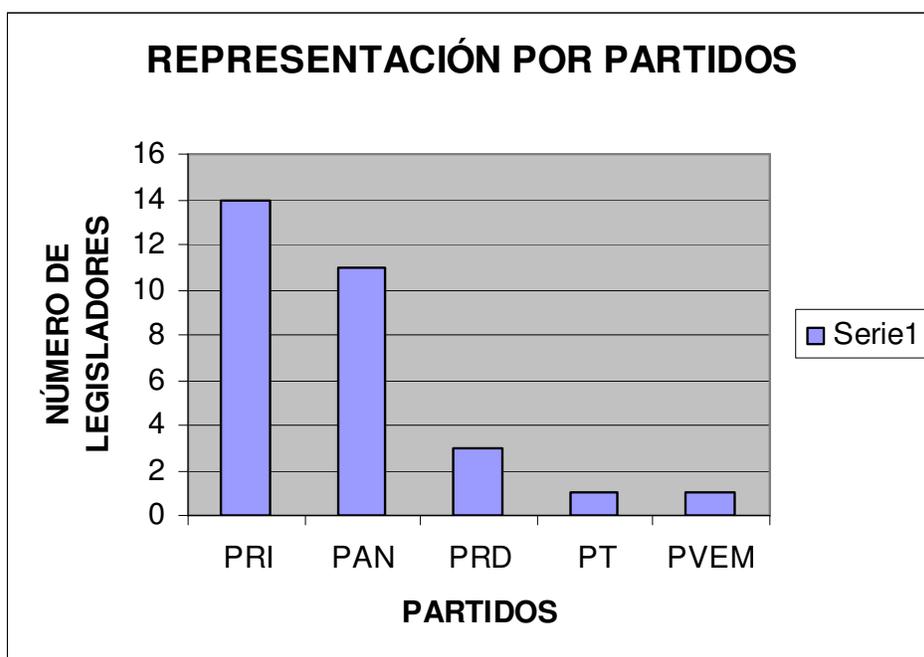
De los legisladores que tienen una licenciatura, la mayoría pertenecen a las ciencias duras (cuatro) o la medicina (3).

### **Comisión Puntos Constitucionales de la Cámara**

De perfil de los miembros de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, podemos resaltar lo siguiente. En contraste con la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara, la Comisión de Puntos Constitucionales exhibe un mayor alto grado de escolaridad, los 30 representantes tienen la licenciatura; el perfil profesional es más acorde con el asunto legislativo ya que de los treinta legisladores, 26 tienen el grado en derecho y cuatro en disciplinas como economía, antropología, historia y educación.

En cuanto a la experiencia legislativa, el perfil es semejante al de la Comisión de Asuntos Indígenas ya que en ambas hay un alto número de legisladores sin experiencia parlamentaria y la mayoría proviene del Partido Acción Nacional (cinco de diez), según se puede ver en la gráfica siguiente.

De los legisladores que componen la Comisión de Puntos Constitucionales, los representantes del PRI son los que muestran mayor experiencia no sólo legislativa sino de gobierno estatal y municipal. Son precisamente, los legisladores del PRI quienes dominan la comisión, según se puede ver en la gráfica siguiente.



Asimismo, son los legisladores del Partido Revolucionario Institucional los que exhiben mayor experiencia no sólo legislativa, sino de gobierno: estatal, federal y municipal. Una vez más hay un número importante de representantes que no tienen ninguna experiencia legislativa, menos aun en temas indígenas. Véase la gráfica siguiente.



De lo anterior se desprende que una tercera parte de los legisladores no tienen experiencia ninguna experiencia en asuntos indígenas. Es cierto, 26 de los treinta legisladores tienen una licenciatura en derecho. El tratamiento al asunto indígena, sería, luego entonces, jurídico. Veremos en el análisis de los debates qué tan cierto es el supuesto.

En suma, el análisis del perfil de los diputados de la LVIII de las Comisiones de Asuntos Indígenas, de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, que trataron la iniciativa enviada por el Ejecutivo el 7 de diciembre del 2000, muestra una mayoría absoluta de los partidos Revolucionario Institucional y de Acción Nacional. El primero exhibe además una amplia experiencia legislativa y de gobierno; es, además el que muestra mayor escolaridad. Estos datos serán retomados en los análisis de los debates en el congreso, sobre todo en el análisis de cuestiones fundamentales como la autonomía y la autodeterminación.

## Bibliografía

- CAREY, John. 2005. "Legislative Organization". First Draft. April. Prepared for *The Oxford Handbook of Political Institutions*
- CARRUBBA, Clifford, Craig Volden. 2000. "Coalitional Politics and Logrolling in Legislative Institutions". *American Journal of Political Science*, Vol. 44, num. 2
- COX, John y M. Mcubbins. 1991. "On the Decline of Party Voting in Congress". *Legislative Studies quarterly*. 16:547-570
- DOWNS, Anthony. 1957. *Economic Theory of Democracy*. Boston. Harvard University Press
- GIMATE-WELSH, Adrián. 2006a. "Comportamiento legislativo. Iniciativa de ley de ingresos de la federación. Año 2004". XXVI Congress. "Decentering Latin American Studies. LASA. San Juan, Puerto Rico. 15-18 de marzo. 2006
- \_\_\_\_\_. 2006b. "Metáfora, semejanzas, relaciones, transposiciones y arbitrariedades: sus dimensiones espaciales y pictóricas." En *Metáfora en Acción*. Adrián Gimata-Welsh (editor). Universidad Autónoma Metropolitana
- HERRICK, Rebekah, Michael Moore. 1993. "Political Ambition's Effects on Legislative Behavior: Schlesinger's typology Reconsidered and Revised". *The Journal of Politics*, Vol. 55, No. 3, 765-776
- HABERMAS, Jurgen. 1996. *Between Facts and Normas. Contributions to Discourse theory of Law and Democracy*. Cambridge. The MIT Press
- KREHBIEL, Keith. 1991. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor. The University of Michigan Press
- \_\_\_\_\_. "Where is the party"? *British Journal of Political Science*. 23:235-266
- \_\_\_\_\_. 2000. "Party Discipline and Measures of Partisanship". *American Journal of Political Science*, Vol. 44, No. 2
- LAKOFF, George. 1987. *Women, fire and Dangerous things*. Chicago. University of Chicago Press
- LIPHART, Arend. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One countries*. New haven: Yale University Press.
- MALONEY, W.A., G. Jordan, A.M. McLaughlin 1994. "Interest Groups and Public Policy". *Journal of Public Policy*. 14:17-38

- OWENS, John. 2003. "Explaining Party Cohesión and Discipline in Democratic Legislatures: Purposiveness and contexts". Ponencia presentada en la reunion annual de la Asociación Americana de Ciencia Política
- PLANTIN, Christian. 1998. *La argumentación*. Barcelona. Ariel Practicum
- ROSENBERG, Jonathan. 2001. "Mexico. The End of Party Corporativism." *Political Parties and Interest Groups*. Boulder, London. Lynne Reinner Publishers
- SEARING, Donald. 1991. "Roles, rules, and Rationality in the New Institutionalism". *American Political Science Review*. Vol. 85, No. 4.
- SINCLAIR, Barbar. 1994. *Legislative Studies Quarterly*. 19: 477-494.
- SHEPSLE, Kenneth. 1978. *The Giant Jigsaw Puzzle: the Democratic Committee Assignments in the Modern house*. Chicago. University of Chicago Press
- 1989. "Studying Institutions: some lessons from Rational Choice Approach". *Journal of Theoretical Politics* 1:131-147.
- , Mark S. Bonchek. 1997. *Analyzing Politics, Rationality Behavior and Institutions*. New York, London. W.W. Norton & Co.
- THOMAS, Clive. 2001. *Political Parties and Interest Groups. Shaping Democratic Governance*. Boulder, London. Lynne Reinner Publishers
- THORSON, Greg, Tazina Nitzsche. 2005. "Testing the Three Theories of Legislative Organization". *Journal of Politics*. 58:25-53
- TSEBELIS, George, Jeannette Money. 1997. *Bicameralism*. Cambridge. Cambridge University Press
- TURNER, Ralph. 1962. "Role Taking: Process versus Conformity". *En Human Behavior and social Processes*. Arnold Rose (editor) Boston. Houghton Mifflin
- 1968. "role: sociological Aspects". *En International Encyclopedia of the Social Sciences*. Vol. 13, David L. Sills (editor). New York. Macmillan/ Free Press
- WELDON, Jeff. 2002. "The Legislative Delegation of the Budget in Mexico". *Legislative Politics in Latin America*. Scott Morgenstern y Benito Nacif. Cambridge. Cambridge University Press
- ZEIGLER, Harmon. 1992. "Interest Groups". *En The Encyclopedia of Government and Politics*. Vol. 1. London. Routledge

## CAPÍTULO IV

### CONCEPTOS METODOLÓGICOS PARA EL ANÁLISIS DE LA DELIBERACIÓN PARLAMENTARIA

#### **4.0 Introducción.**

En el capítulo I, inciso 1.1 he delineado algunas ideas sobre el acercamiento semiótico y cognitivo a la representación y su pertinencia para el estudio de la representación política. Pero si la representación surge en el contexto de una democracia deliberativa, emerge como un acto de un conjunto de procesos discursivos. En este marco de reflexiones he punteado de manera muy general algunas ideas sobre la interacción intersubjetiva mediatizada por los actos del lenguaje en los procesos de estructuración de la representación política en los procesos de generación de las políticas públicas en el Poder legislativo. De manera más concreta podemos preguntarnos, ¿Cuáles son, en esencia, las categorías metodológicas que me permiten examinar de cerca el proceso de construcción de la representación política? La respuesta a esta interrogante constituye el contenido de este apartado capitular.

#### **4.1 Supuestos sobre el discurso parlamentario.**

Ante todo, conviene esbozar algunos supuestos que me permitirán delinear más adelante mi propuesta metodológica. En primer lugar, podemos asumir que el discurso parlamentario es una especie de una categoría más general del discurso: el discurso político. Ambos comparten el rasgo general de que uno y otro están íntimamente vinculados con la acción y con el poder. Instalados en el ámbito político, la relación discurso acción entraña el poder en el marco de la interacción: el poder de la palabra y el poder político fundado en el control de las instituciones. Ambos, discurso parlamentario y discurso político, a su vez forman parte de una categoría más general que es el discurso en el sentido de Emile Benveniste, como la puesta en marcha del aparato formal de la lengua en actos de enunciación.

La noción de interacción implica la idea de intercambio de información, de ideas, que se lleva a cabo mediante hechos de lenguaje que tienen un carácter deliberativo en el

ámbito parlamentario. Desde la perspectiva de Jürgen Habermas, este es un requisito fundamental para la legitimidad de las decisiones colectivas.

Los hechos de lenguaje, por otro lado, en tanto productos de los sujetos políticos, exhiben dos dimensiones: a) una dimensión interna que nos remite a la identidad discursiva, a la memoria, inscripción, o estructura conceptual del actor político que tiene un entorno cognitivo subyacente (Dan Sperber y Deirdre Wilson, 2001:46-47) y; b) una dimensión externa que instala al sujeto político en el contexto interactivo en el que se encuentra inserto el actor político. Para el caso que concierne, son las dimensiones institucionales y procedimentales que en mayor o menor grado determinan el comportamiento discursivo de los actores parlamentarios según veremos más adelante en los capítulos VI y VII, sin olvidar, por supuesto, otro tipo de determinantes como las motivaciones individuales o ambiciones personales que pueden estar estimuladas por el principio de mayor utilidad. Este marco general, que conocemos como situacional (Cf. Patrick Charaudeau, 2001), determina los roles discursivos o enunciativos que se deben asumir cada uno de los actores políticos.

Pero el concepto de acción al que nos referimos ahora es el poder de persuasión o de influencia que un sujeto ejerce sobre otro; es la intención de modificar la estructura mental del sujeto al que se dirige el discurso, es la capacidad de influir en el saber del otro de modo que se establezcan identidades que compartan un mismo fin y que fomenten un comportamiento parlamentario esperado. Muchas de estas estructuras discursivas exhiben formas verbales en modo subjuntivo que expresan el sentido de posibilidad de acción, pero además están acompañadas de embragues actoriales y temporales que muestran homologación de sujetos, como veremos más adelante en el análisis. Esta acción de un sujeto sobre otro corresponde a la dimensión discursiva, entendida como una actividad realizada por un sujeto que dispone del aparato formal de la lengua, en el sentido que fue planteado por Emile Benveniste (1981).<sup>1</sup>

Sabemos muy bien, por otro lado, que las estructuras de poder, esto es, los liderazgos en el nivel institucional, sin duda actúan de manera importante en el

---

<sup>1</sup> Este punto lo trataremos con detenimiento más adelante en el contexto del tema de la enunciación.

comportamiento del sujeto legislador<sup>2</sup>. Esto lo podemos ver de manera explícita en el análisis de la fundamentación de la minuta de la ley indígena en el Senado hecha por el Presidente de la subcomisión mixta de Puntos Constitucionales, Asuntos Indígenas y Asuntos Legislativos, Manuel Bartlett (cf. capítulo VI, páginas 308-312) y el la Cámara de Diputados (Cf. capítulo VII, páginas 373 en adelante). Por ello, sostenemos que en el análisis del comportamiento legislativo ambas dimensiones deben ser tomadas en cuenta: las institucionales y procedimentales, así como las dimensiones discursivas, sobre todo si consideramos que el discurso parlamentario está llamado a convencer, a transformar las relaciones entre los sujetos políticos intrapartidariamente como extrapartidariamente, si estamos de acuerdo con el modelo de la argumentación de S. Toulmin.<sup>3</sup>

El discurso parlamentario, como todo tipo de discurso, en tanto objeto con características *sui generis*, exhibe un conjunto de coherencias textuales tales como las enunciativas — actoriales, espaciales, temporales, temáticas —, pero también las elocutivas y las perlocutivas: su dimensión pragmática.

Pero, como veremos más adelante en el análisis del discurso parlamentario, éste exhibe asimismo una suerte de architexto, si nos instalamos en la perspectiva de Michael Riffaterre (1983). Es decir, el discurso parlamentario muestra una cierta relación muda o implícita con otros textos. Desde otro ángulo, es un texto que reenvía a su(s) tipo(s) de texto<sup>4</sup>; es un discurso que surge de aquello que constituye su esencia: un discurso polémico y contractual. Polémico por su naturaleza argumentativa y contra-argumentativa; y contractual, porque los sujetos que realizan esa interacción lo hacen en el contexto de un conjunto de acuerdos, convenciones — reglas, formales, plasmadas en la Ley Orgánica y en el Reglamento Interno del Congreso, sin olvidar el artículo 72 constitucional al que hace constante referencia el diputado Augusto Gómez Villanueva en su intervención para no aceptar la moción suspensiva propuesta por el Partido del Trabajo antes de iniciar el debate

---

<sup>2</sup> Cf. el capítulo III, el apartado relacionado con la designación de los liderazgos en las posiciones del congreso, sobre todo, los liderazgos de la Junta de Coordinación Política, la Presidencia de la Mesa Directiva y las presidencias de las comisiones.

<sup>3</sup> Ver el esquema de los modelos de la argumentación contemporáneos que esboza Julieta Haidar (2006), capítulo V.

<sup>4</sup> Al género en el que está incluido.

en lo general en la Cámara de Diputados<sup>5</sup>; y las reglas informales que surgen de la interacción legislativa pero que son pasadas por alto ante un nuevo acuerdo.

Pero, por otro lado, como muchos otros tipos de texto, el texto parlamentario exhibe características intertextuales<sup>6</sup>: es la idea de que todo texto reenvía a un número indefinido de textos del presente o del pasado. En términos de Julia Kristeva, “todo texto se construye como un mosaico de citas” (1969); esto es, contiene referencias que pueden ser relaciones metatextuales que apuntan a relaciones entre los actores políticos, relaciones discursivas y relaciones ideológicas — de derecha o de izquierda — de acercamiento o de distanciamiento (críticas); son relaciones heteroglósicas, en el sentido bajtiniano. Estos tipos de relaciones se verán de manera más explícita en el análisis del debate parlamentario que haremos más adelante en los capítulos VI y VII.

De entrada, el discurso parlamentario muestra diversidad y uniformidad discursiva; refleja, precisamente, las representaciones políticas encarnadas en los partidos que componen el cuerpo legislativo, representaciones que no son fijas ni predeterminadas, según hemos visto en el capítulo II; son representaciones que se moverán en el sentido de la representación nacional, en la dirección de la representación regional o de intereses.<sup>7</sup>

Dependiendo del asunto legislativo, el proceso discursivo se moverá en la dirección de la diversidad o de la uniformidad. Por ello la pertinencia de la identificación de las estrategias discursivas y las configuraciones enunciativas, polémicas y contractuales que nos permitirán realizar algunos trazos de las gramáticas<sup>8</sup> del poder legislativo; esto es, nos permitirá establecer unidades de uso de lengua en situaciones de interacción: las gramáticas particulares que identificarán a los grupos parlamentarios; lo que podemos llamar estilo argumentativo. Tales gramáticas nos mostrarán sus competencias discursivas, pero sobre todo, sus estructuras mentales o conceptuales. Y, para el asunto de los derechos indígenas,

---

<sup>5</sup> Véase la intervención del diputado Gómez Villanueva, *Diario de Debates*, número 17, 28 de abril, 2001, páginas 29-31.

<sup>6</sup> Ver más abajo la noción de macro-análisis

<sup>7</sup> Véase, por ejemplo, al final del capítulo VI la esquematización de la representación política de acuerdo con el análisis de la deliberación en el Senado.

<sup>8</sup> Utilizo la noción de gramática en el sentido amplio del término. Me refiero a las marcas que se proyectan en los actos del lenguaje: los tipos de enunciados, el encadenamiento de enunciados, los marcos actoriales y temporales así como el uso de los modos verbales que apuntan a la necesidad, a la posibilidad o nos describen hechos mediante enunciados constatativos, de ahí que utilicen formas verbales en indicativo, en tiempo presente, etcétera.

nos mostrará si exhiben una estructura mental tradicional; esto es, mapas cognitivos que reafirman una concepción integracionista; o una estructura mental alternativa que implique un rediseño de la ingeniería constitucional.

La noción de poder la empleamos aquí en términos de las modalidades de existencia que se expresa en los actores colectivos. Para el caso nuestro, son los actores políticos que representan la posición del partido en el debate parlamentario. Estos actores colectivos (actantes)<sup>9</sup> exhiben una doble competencia: a) del Ser y b) del Hacer. La primera como repertorio virtual de acciones, ideología, pasiones, etcétera; la segunda, vinculada a la racionalidad parlamentaria, un saber-hacer: el representante competente, en el sentido de John Stuart Mill (Cf. supra, página 20).

Nuestra propuesta teórica y sus consecuencias metodológicas nos obligan a sostener una definición amplia del concepto de texto para permitirnos, además de lo señalado en párrafos anteriores, especificar cómo se manipulan ciertas categorías discursivas más que otras, cuál es su combinatoria, las formas de ocultamiento (el sofisma) de la verdad y, sobre todo, las marcas de racionalidad que se fundan en la confluencia de la demostración y la argumentación (Cf. G. Vignaux, 1976).

De ahí entonces que nuestra mirada del texto será textual y contextual (entorno). Este acercamiento nos permitirá además, tener una aproximación intertextual, sobre todo, si queremos hacer hincapié en la representación-mandato según la hemos definido en el capítulo I (cf. página 20, figura 1). Ésta se expresará como huellas o inscripciones textuales provenientes de otros marcos de actos de habla<sup>10</sup> en el manejo de las categorías discursivas en el debate parlamentario.

El señalamiento de las marcas discursivas manifiestas por los actores políticos nos indicará la orientación no sólo de la representación política de los legisladores sino sus

---

<sup>9</sup> Utilizo el término en el sentido en que se usa en la semiótica estructuralista desarrollada por A.J. Greimas. Cf. DU sens II. Du Senil.. Paris. 1983, p. 48. Un actante sujeto puede tener en el plano de la manifestación varios actores; pero también un actor puede tener varios actantes. Este tipo de situaciones es muy factible en el discurso parlamentario: un actor político que responda a varios actores colectivos o actantes diversos; por ejemplo, responder a varias instituciones, moverse en dos paradigmas jurídicos, en dos entornos cognitivos, como en el caso de la Diputada Nicasia García Domínguez, del Partido Verde Ecologista de México que, por un lado se asume como indígena, se dice indígena, pero piensa como mestiza, por ejemplo.

<sup>10</sup> Marcos de habla que nos remiten a otros tiempos, espacios y otras relaciones de interacción y sobre todo en otros espacios públicos.

marcos conceptuales, lo cual podremos lograr mediante el análisis de las marcas de los actos de habla, esto es, del uso efectivo del lenguaje. Uno de los pasos para lograrlo será mediante el análisis de las estructuras semánticas en uso<sup>11</sup>, que a la vez nos permitirá trazar los actos de enunciación, sobre todo para enfrentar los fenómenos de la presuposición y de los implícitos (Cf. O. Ducrot, 1978) presentes en el debate parlamentario.

Nuestro objeto de análisis no es en sí los enunciados, sino las relaciones entre los enunciados y las relaciones entre las formaciones discursivas: los textos. Este acercamiento, no sólo nos ayudará a señalar los referentes conceptuales, sino que nos auxiliará a esclarecer cómo se dan los movimientos espaciales entre los actores políticos y sus bancadas en la construcción de coaliciones en un determinado asunto legislativo.

Como parte fundamental del análisis, uno de los pasos a seguir es la descripción de las estrategias enunciativas. Su señalamiento nos mostrará la organización y la transmisión de los contenidos de la interacción parlamentaria e indicará la dirección discursiva postulada por los liderazgos partidistas. Entre otras cosas, se verán las modalidades de aparición del sujeto de la enunciación, que son mecanismos de explicitación o de implicación empleados por el sujeto hablante:<sup>12</sup> son los mecanismos de embrague o desembrague, aspectos fundamentales de los procesos de enunciación.

---

<sup>11</sup> No en el sentido tradicional de la lingüística, sino en el sentido de la identificación de los objetos discursivos y su representación en esquema cognitivos a partir de la identificación de las correspondencias analógicas.

<sup>12</sup> Me refiero en particular a las operaciones de desembrague pronominal, por ejemplo, que significa la cancelación del sujeto de la enunciación de su enunciado: es un “no-yo”. “El dictamen propone (...) mantener la tasa cero en alimentos y medicinas, pero introduciendo un impuesto de control de 8 % (...) Los sujetos de este impuesto serán importadores, fabricantes y comerciantes, no los consumidores (...) Es un compromiso con México (Diario de debates, 11, diciembre, 2003). Discurso pronunciado por Juan Molinar Horcasitas en la LIX Legislatura con motivo del IVA en alimentos y medicinas. La operación opuesta sería hacer coincidir el sujeto de la enunciación con el sujeto del enunciado. El sujeto garantiza la verdad de su decir con la aparición del sujeto. Véase el ejemplo del discurso de Pablo Gómez del PRD en la LIX Legislatura. “varios partidos, entre ellos el Revolucionario Institucional como el PRD, dijimos que con toda claridad, iremos al Congreso a oponernos al programa del Presidente Fox, de ponerle impuestos a las medicinas y alimentos” (Diario de debates, 11, diciembre, 2003). Aquí el sujeto de la enunciación se distancia del sujeto del enunciado. Habla Molinar Horcasitas, pero establece una distancia del sujeto gramatical, que es, sin duda, una estrategia de persuasión.

Un acercamiento desde estos aspectos nos permitirá correlacionar instancias enunciativas con formaciones discursivas (ideológicas) (Cf. Michel Foucault, 1969)<sup>13</sup> que en el comportamiento legislativo — expresado en los votos visibles — apuntan a la formación de coaliciones y su manifestación en movimientos izquierda-derecha del continuo parlamentario ( ver supra, figura 3.4).

Podemos reconocer en el discurso parlamentario, asimismo, una estructura polémica que le es subyacente: frente al sujeto que se presenta como el héroe, aparece también la figura del anti-sujeto que se desarrolla en sentido puesto, el villano, ambos disputando el mismo objeto de valor, esto es, el sentido de la iniciativa política.

Paralelamente a la estructura polémica, se desenvuelve una estructura contractual de intercambio o contrato.<sup>14</sup> El discurso parlamentario se presenta, si suscribimos lo antes dicho, como el lugar de las representaciones imaginadas — noción que es coincidente con el planteamiento de Hobbes (cf. supra, p. 16) — de las diferentes formas de comunicación de los legisladores, caracterizadas por estructuras de equilibrio, lo que conocemos como *status quo*, y/o estructuras tensivas, que se mueven hacia la izquierda o hacia la derecha del continuo espacial (cf. supra, capítulo III, figura 3.4).

Los comentarios vertidos hasta el momento, en este apartado capitular, nos obligan a hacer un alto en un conjunto de conceptos provenientes de la lingüística textual, de la argumentación y de la lingüística cognitiva. El objeto de estudio nos lo exige: La representación política es un objeto transdisciplinario. La presentación de cada una de estas disciplinas no será de ninguna manera exhaustiva. Los puntos abordados sólo responderán a las necesidades fundamentales del análisis del debate parlamentario con el motivo de examinar el proceso de construcción de la representación política en torno de la Ley de Derechos Indígenas aprobada el 27 de abril del 2001.

---

<sup>13</sup> En el sentido en que, desde la óptica de Foucault, hay que ver las oraciones en el contexto en que éstas surgen, en el ámbito de las prácticas discursivas.

<sup>14</sup> Estas nociones cobran mayor importancia si recordamos los procesos no sólo de la comunicación en general, sino los dones y contraponos que conocemos como Pork-barrel, logrolling en los proceso de votación legislativa.

#### 4.2 La lingüística textual o lingüística del discurso.

En líneas anteriores hemos advertido que el análisis del discurso forma parte de una línea más general del estudio de la lengua natural, pero también es parte integral de un conjunto de desarrollos no sólo en el ámbito de las ciencias de la significación, sino de otras disciplinas que se ocupan del lenguaje. En este apartado estableceremos la conexión con la ciencia lingüística.

Como sabemos, la teoría lingüística según el estructuralismo lingüístico, fundado por Ferdinand de Saussure, trata del sistema de la lengua natural. Tales sistemas se hacen patentes como sistemas de reglas que son convencionales, reglas que determinan la conducta verbal en situaciones de comunicación. El carácter convencional de las reglas hace que los miembros de una comunidad lingüística compartan dichas reglas. Los hablantes conocen esas reglas y son capaces de usarlas. Esto es lo que conocemos como competencia y actuación lingüísticas (cf. Noam Chomsky, 1965)<sup>15</sup>. El objetivo de una gramática es, en consecuencia, la reconstrucción teórica de dicho sistema. Dicha gramática de la forma requiere, asimismo, de una gramática del significado que correlacione forma y contenido (estructuras semánticas).

Pero igualmente estamos concientes que la teoría lingüística (y la gramática), como la hemos descrito en líneas anteriores, dejan de lado un conjunto de cuestiones que han sido objeto de grandes discusiones, no sólo en el ámbito lingüístico, sino en campos afines a la lingüística tales como la sociolingüística, la etnografía de la comunicación, la pragmática, la narrativa y la retórica (cf. Gimete-Welsh, 2005).<sup>16</sup> El desarrollo en estos campos ha resuelto algunas de las problemáticas que la lingüística estructural no había podido resolver.

Las discusiones críticas se basan en dos supuestos. Primero, la reconstrucción de los niveles gramaticales y semánticos deben verse complementados por un tercer nivel: el nivel de la acción. Es decir, una expresión lingüística no puede caracterizarse sólo en términos de su estructura interna y su significado, sino también del acto realizado en la producción de la emisión lingüística: el nivel pragmático. Y esto por una sencilla razón:

<sup>15</sup> Me refiero al texto *Aspects for a Theory of Syntax*. Boston. MIT Press.

<sup>16</sup> Para una discusión de estos temas, véase mi libro *Del signo al discurso. Dimensiones de la poética, la política y la plástica*. México. Gredos

todos los discursos son históricos y sólo se entienden por referencia a su contexto: cultural, ideológico y social. Dicho de otro modo, el contexto como mediador entre el lenguaje y la sociedad. El análisis de este nivel nos ayuda a reconstruir las convenciones que hacen que las emisiones sean aceptables con respecto al contexto comunicativo. Estas otras reglas también determinan el uso, más aún en contextos altamente ritualizados como lo es el espacio parlamentario.

El segundo supuesto concierne a las unidades abstractas que se consideran en la reconstrucción de las gramáticas. Tradicionalmente se ha considerado a la oración como la unidad básica en los niveles sintácticos y semánticos. Sin entrar en la discusión de las oraciones latentes y las patentes,<sup>17</sup> estudios recientes han demostrado la necesidad de considerar unidades mayores a la oración en la reconstrucción de las emisiones lingüísticas. La unidad mayor es el texto, considerado como construcción teórica abstracta que subyace a lo que normalmente denominamos un discurso. Como corolario consecuente de los dos supuestos enunciados, sostenemos que el discurso se vincula de manera sistemática con la acción comunicativa, esto es, la dimensión pragmática o contexto pragmático (Cf. Teun van Dijk, 1998).

Los supuestos anteriores, sin embargo, no resuelven todos los problemas metodológicos. Una de las interrogantes es ¿qué tipo de semántica se requiere para la construcción del plano del significado? Tradicionalmente, la base semántica de las frases lo constituye el léxico. Pero sabemos que eso no es suficiente. Una vía de solución es la especificación de las estructuras cognitivas: instalar el significado en el ámbito de la mente. Dicho en otros términos, los usuarios tienen un conocimiento del lenguaje, tienen una memoria cognitiva, marcos conceptuales, todo ello basado en pre-construidos (culturales), de acuerdo con Grice (1982).

Esta mirada es fundamental, no sólo por cuestiones de coherencia textual, sino para la construcción de otro tipo de temas tales como las estructuras narrativas y las retóricas. En nuestro caso, y relacionado con otras problemáticas del discurso. El tópico del discurso es, sin duda, en el asunto legislativo — los objetos discursivos — es el que denota de qué se está hablando, lo que se expresa no en una oración sino en una secuencia de enunciados.

---

<sup>17</sup> Las estructuras subyacentes y las de superficie, de acuerdo con la teoría de Noam Chomsky (1965).

Es decir, el asunto temático hay que verlo en la perspectiva de las macro-estructuras semánticas que le dan cohesión al discurso. Esto lo veremos con más detenimiento en la discusión de los marcos conceptuales o mapas cognitivos y e la identificación de los objetos discursivos.

#### 4.2.1 Texto, discurso y enunciado

Los orígenes de la noción del concepto de texto los podemos rastrear a las contribuciones de uno de los grandes retoricistas clásicos: M.F. Quintiliano<sup>18</sup>. En el libro IX de *Institutiones Oratoria* propone dos nociones de texto. Una, conocida como *textus* (IX, 4, 13) en la que incorpora las partes clásicas de la retórica: a) la composición, b) la invención, c) la disposición y d) la elocución<sup>19</sup>. La orientación quintiliana la podemos relacionar con lo que en la actualidad conocemos como la coherencia textual, que es una mirada intratextual. Su noción de texto apunta a la idea de apertura. Pero nos ofrece asimismo una segunda acepción mediante el término *textum* que apunta a la idea de apertura textual, lo que actualmente conocemos como transtextualidad o intertextualidad, puesto en escena inicialmente por M. Bajtín mediante su noción de *dialogismo*, popularizado por J. Kristeva (1969)<sup>20</sup> en la década de los sesentas, continuada por G. Genette (1989) y Michael Riffaterre (1983), entre otros autores.

Las propuestas bajtinianas, que están relacionadas con desarrollos posteriores del formalismo ruso, son continuadas por los integrantes de la Escuela de Tartú, Iuri Lotman en particular (cf. Julieta Haidar, 2006:74). Desde su perspectiva, el texto comprende tanto el discurso verbal como todas las demás producciones de significación. De ahí su noción de *semioesfera*. Luego entonces, todo fenómeno cultural deviene un texto. Y, en efecto, el discurso parlamentario, no es sólo discurso verbal. En su simultaneidad concurren otros sistemas de significación, entre ellos, el gestual. De ahí pues que la cultura es un texto o conjunto de textos, intertextos, metatextos. Esta línea de desarrollo, como veremos más

<sup>18</sup> Su obra es producto de sus enseñanzas y de su práctica como orador; fue cónsul en el imperio de Adriano.

<sup>19</sup> Para una explicación de estas partes, ver mi libro *Del signo al discurso*, capítulo III, páginas 86-96.

<sup>20</sup> . *Sèméiôtikè*. Paris. Seuil.

adelante, tiene un fuerte impulso sobre todo en el ámbito de los estudios narratológicos (Cf. Fernando Castaños Zuno, 2004)<sup>21</sup>

Definido el texto en términos de la cultura, habrá de concebirse como una práctica social, histórica, política regulada institucionalmente.

Pero un texto se desprende de su autor — dice Foucault — como la acción se desprende de su agente. Y justamente, la autonomización del texto como de la acción, constituye la dimensión social de la acción que se refleja en el texto. Si existe la autonomización del texto, como de nuestra acción, entonces sus efectos también se nos escapan, generando efectos de sentido no previstos. Sólo queda la inscripción, las marcas: la impronta social; la huella. Son estas improntas las que se convierten en documentos de la acción humana; son estas improntas que iremos señalando en el análisis de la deliberación.

Sin duda, en el ámbito legislativo existen acciones discursivas que se han convertido en improntas del trabajo legislativo que devienen documentos arquetipo, así como en el ámbito literario o filosófico hay documentos prototipo; textos que devienen hipotextos (Gerard Genette, 1982) de otros textos, textos primarios que generan textos secundarios, parafraseando a Octavio Paz. Estas inscripciones o marcas nos indicarán el tipo de relaciones que manifiestan no sólo entre los actores políticos sino las relaciones que se mueven entre las instituciones, sean de actos discursivos del momento o de actos discursivos de otros momentos y de otros espacios. Actualmente, y en el contexto del estudio de la cohesión textual, M.A.K Halliday y R. Hasan (1976), el texto es definido como la “unidad semántica (...) unidad semántica en contexto” (1976:293), definición que rescata la noción de interacción.

La coherencia textual, bien sabemos, tiene como fondo la lógica del discurso (J. Haidar, 2006:77); dicho en términos lingüísticos, tiene que ver con la lógica paradigmática y sintagmática: la combinatoria de los dos planos en el ámbito de la producción discursiva; es una competencia lingüística que se manifiesta en los actos de habla, que es diferente según sea el tipo de discurso. No es la misma coherencia en un discurso parlamentario que

---

<sup>21</sup> Sobre todo las focalizaciones temporales, como lo advierte Fernando Castaños para la narrativa en Pedro Páramo “Locos, muertos y ánimas”.

en un discurso narrativo como el literario. La dominante sintagmática en uno será diferente de la del otro.

En el discurso parlamentario, las macro-operaciones discursivas conocidas como la argumentación son las dominantes, si nos instalamos en la perspectiva de Román Jakobson (1975), pero igualmente han de exhibir coherencia textual: los argumentos deben ser relevantes en la resolución del punto en conflicto.

En esta orientación la unidad de análisis no es más la frase o la oración sino la secuencia de frases o enunciados organizados de acuerdo a reglas de coherencia interna. Más aún, los enunciados no se conciben más como unidades abstractas, sino como acontecimientos de lenguaje dados en condiciones de producción y de recepción.

Viene al caso recordar lo dicho por M. Bajtín: “La interacción es la realidad fundamental del lenguaje”; “hablar es interactuar”, dice Gumperz<sup>22</sup>. La idea de interacción nos introduce la noción de acontecimiento. El discurso será, en consecuencia, acontecimiento en forma de lenguaje, en actos de lenguaje, desde la perspectiva de Austin (1962) y de Searl (1969).

Dado que el discurso se manifiesta en la interacción, es temporal, lo que Émile Benveniste denomina *instancia del discurso*. Desde esta perspectiva, se opone a la lingüística de la lengua, que es atemporal, virtual. El discurso, por otro lado, remite al sujeto que lo enuncia, remite, en consecuencia, a un conjunto de embragues y desembragues de los sujetos de la enunciación. Por ello, la instancia del discurso es auto-referencial; es lo que conocemos como *Yo-Aquí-Ahora*. Más aún, el discurso se refiere a algo, un mundo que describe o representa: la función simbólica en el discurso, de la que habla G. Sartori en *Homo videns*.

Finalmente, en el discurso se expresa la idea de intercambio: el mensaje está dirigido a un interlocutor. Estos cuatro rasgos constituyen lo que Paul Ricoeur (2001:170) denomina el “discurso como acontecimiento”. Dice Ricoeur — cito —, sólo el discurso está dirigido a alguien, no la lengua” (Ricoeur, 2001:175), lo que constituye en fundamento de la comunicación; sobre todo pensado la acción misma como acción significativa

---

<sup>22</sup> Citas tomadas de Les interactions verbales. Catherine Kerbrat-Orecchioni. Paris. Paris. Armand Colin. 1998.

mediante el discurso, mediante rasgos internos semejantes a las marcas de los actos de habla, transformando el hacer en un acto de enunciación, como en los actos proposicionales de los que habla John Searl o Anthony Kenny (1963)

En suma, el discurso lo podemos ver en dos direcciones: a) el discurso como enunciado para conocer la organización discursiva interna en sus componentes sintáctico-semántico que nos coloca en el ámbito de la coherencia; y externa, la inscripción del discurso dentro de un discurso-clase dentro de una tipología.<sup>23</sup> Y b) el discurso como enunciación que lo inserta dentro del proceso de interacción discursiva. En este marco se conecta con la acción dentro de una determinada situación de comunicación y con el poder. Esta última conecta al discurso con la pragmática del diálogo, como lo ha sugerido Brigitte Schlieben-Lange (1987:12),<sup>24</sup> pero que tiene sus antecedentes en Mijail Bajtín y V.S. Voloshinov (1976). La lingüística del diálogo se conecta con la pragmática de la teoría de la acción social del habla o actos del lenguaje formulada por los filósofos del lenguaje.

Pero la noción de interacción nos introduce necesariamente el concepto de sujeto del discurso, que trataremos brevemente en el apartado siguiente.

#### 4.2.2 Pragmática del discurso o teoría de la acción.

La temática de la pragmática del discurso necesariamente reclama hacer algunos comentarios relacionados con la teoría de la acción social. Su estudio proporciona las bases para la interpretación semántica del discurso de la acción. Cuando decimos que al hablar hacemos algo más que hablar nos colocamos en los aportes del filósofo del lenguaje John Austin (1962). El uso del lenguaje no es sólo un acto específico, es también una interacción social regida por otros tipos de de convenciones que están más allá de las convenciones propiamente lingüísticas. Nos colocamos en un conjunto de juegos<sup>25</sup> que tienen sus propias reglas, distintas a las reglas y convenciones que determinan el comportamiento lingüístico.

---

<sup>23</sup> Recordemos, por ejemplo, el discurso literario como una clase de discurso que a su vez se desdobra en tipos de discurso: narrativo, poético, dramático, etc. lo que conocemos como géneros literarios.

<sup>24</sup> Para una discusión más amplia del tema, véase el capítulo "Situación actual del análisis del discurso" de mi libro *Del signo al discurso. Dimensiones de la poética, la plástica y la política*. 2005. México. Miguel Angel Porrúa.

<sup>25</sup> Noción que debemos a la contribución de L. Wittgenstein.

Un concepto fundamental ligado a la noción de acción es la de suceso o evento de modo que una acción es un evento originado por un sujeto. Ligado a la noción de suceso es la idea de cambio concebido como la relación entre mundos posibles o estados de cosas. Dicho de otra manera, un cambio implica una diferencia entre situaciones espacio-temporales; entre un mundo posible real y mundos posibles alternativos. El análisis implicaría una descripción de los estados existentes como un conjunto de proposiciones de igual manera que los mundos posibles pueden estar descritos como un conjunto de proposiciones. Para el caso de la ley de derechos indígenas, el estado real sería la descripción de las proposiciones en torno de los derechos indígenas existentes según la constitución y los mundos posibles sería la descripción de las proposiciones de los Acuerdos de San Andrés. La noción de cambio supone un estado inicial y un estado final que presumiría un estado intermedio. Si esto es así, el cambio se genera en marco de un proceso; esto es, pasa por eventos intermedios que generan cambios o bien generan continuidades en los casos en que las acciones suponen el no-cambio. Los sucesos de cambio pueden estar marcados por formas verbales como “cerrar”, “abrir”, como sucede por ejemplo en el debate parlamentario. La declaratoria, “se abre la sesión” es más que un formulario del ritual parlamentario, nos coloca en el escenario de un evento de cambio. Un evento de cambio puede estar marcado por una cadena de sucesos.

Pero las acciones no pueden observarse, como en los actos elocutivos, más que en la interpretación de las acciones expresadas discursivamente o mediante el comportamiento que adquiere la forma de una acción o de un evento, como el voto visible de los legisladores en un asunto legislativo. De modo que el “hacer persuasivo” sólo lo podemos constatar en el “hacer interpretativo”. Las acciones tienen que ser intencionales, esto es, que el evento de cambio resulte de una acción intencionada. Las acciones están marcadas por un deseo de cambio; hay un querer hacer. De lo anterior se sigue que las intenciones son, asimismo, actos mentales en tanto supone deseos, necesidades, etc. Por supuesto, las acciones a las que nos referimos en este estudio son secuencias de acciones, lo que implica la existencia de estados intermedios, estados iniciales y finales.

### 4.2.3 Coherencia discursiva

La temática de la coherencia discursiva concierne a la semántica del discurso (T. van Dijk, 1998:147). Otros autores como Halliday y Hasan emplean el término cohesión. Como primer rasgo, la coherencia es la identidad de relación referencial de objetos, de sujetos, de mundos posibles en el tiempo y en el espacio. Y dado que la interpretación de los enunciados no se da de manera aislada sino con relación a la interpretación de enunciados relacionados con modelos semánticos relacionados, la semántica que se postula es una semántica relacionada, que se inserta en un modelo discursivo. Desde esta perspectiva, un mundo posible — como la propuesta de poner el IVA a los alimentos y medicinas —, por ejemplo, que se interpreta en una frase o enunciado está determinado por la interpretación previa de modelos anteriores del modelo discursivo (Cf. Michel Foucault); lo mismo podemos decir de los cuantificadores y otros marcadores discursivos. Las relaciones pueden ser de inclusión, de pertenencia, de la parte-todo, posesión, etc. Un ejemplo de este tipo de coherencia semántica lo podemos ver en el fragmento del discurso de Pablo Gómez en la LIX legislatura:

“varios partidos, entre ellos el Revolucionario Institucional como el PRD, dijimos que con toda claridad, iremos al Congreso a oponernos al programa del Presidente Fox, de ponerle impuestos a las medicinas y alimentos” (Diario de debates, 11, diciembre, 2003).

Apreciamos, asimismo, relaciones de identidad partidistas entre los sujetos, pero también relaciones de identidad temporal. La identidad tiene como eje aglutinante del discurso la representación-mandato, que en este caso deviene el tópico. La interpretación del enunciado, está determinada, además, por las relaciones que tiene el enunciado con interpretaciones previas de modelos anteriores del modelo discursivo; pero también por una memoria discursiva.

Lo anterior nos subraya que la estructura semántica esperada está determinada por nuestro conocimiento: nuestra condición cognitiva, lo que conocemos como marco (frame) conceptual (Cf. Gilles Fouconnier, 1997). En el ejemplo del debate parlamentario, la memoria y el marco conceptual nos remiten al proceso electoral del 2003 y a los puntos programáticos de ambos partidos: el PRI y el PRD, cuya semántica está determinada por el modelo discursivo que les caracteriza, pero también por su plataforma electoral y por las

promesas de campaña de sus actores políticos de ese momento. Apreciamos asimismo embragues (v. más adelante, 4.2.4) enunciativos que fortalecen la construcción identitaria del PRI y del PRD: “dijimos”, “iremos”, que en términos de votos visibles apreciamos en los indicadores de cohesión partidista e interpartidista (cf. *infra*, representación espacial del comportamiento legislativo en el Senado y en la Cámara de diputados, capítulo VI). Adicionalmente, la coherencia es vital para las proposiciones que tienen que ser inferidas. Este es el caso de las estructuras implícitas. Esto es, los enlaces están omitidos. Este tema lo veremos un poco más en el apartado relacionado con los actos del lenguaje.

Por el momento, detengámonos un poco en el tema del tópico del discurso por su pertinencia en la caracterización semántica de las estructuras discursivas en el plano más general: el de las macro-estructuras. Dicho, de otra manera, ¿podemos identificar un tópico o varios? Sin duda, hay un eje temático al que se adhieren el resto de los tópicos. Podemos interrogarnos asimismo, ¿Qué relaciones hay entre los discursos? Esta temática, se instala, sin duda, en lo que anteriormente llamamos la intertextualidad, que abordaremos con cierto detalle más adelante. En otros términos, la interacción no es sólo intersubjetiva, es además textual.

El dialogismo textual, por su parte, nos proporcionará indicios de las interacciones entre los sujetos participantes y sus roles de poder o de subordinación, y sus propósitos. Dicho de otra manera, la identificación de las relaciones discursivas nos ayudará en la tipificación de las relaciones intrainstitucionales como interinstitucionales. En suma, la coherencia tópica es primordial no sólo para el microanálisis, sino también para el macroanálisis. La pertinencia de este acercamiento se hará más visible cuando veamos la interacción institucional en el caso de la iniciativa sobre derechos indígenas enviada por Vicente Fox al Senado de la República. Podremos ver, en consecuencia, la orientación de los sujetos participantes hacia sus identidades institucionales.

#### 4.2.4 Actos del lenguaje.

El discurso como acontecimiento se manifiesta en los actos del lenguaje que, según Austin y Searl, constituyen una jerarquía de actos en tres niveles: 1) el nivel de la locución o acto

de decir; 2) el nivel de la fuerza ilocucionaria<sup>26</sup> — promesa, orden, amenaza —, y 3) el nivel perlocucionario o efectos del hacer discursivo del sujeto que enuncia sobre sus interlocutores. Cabe advertir que la fuerza ilocucionaria en el debate parlamentario se apoya, además, en otros sistemas de signos concurrentes como la gestualidad o sistemas prosódicos, que normalmente no quedan inscritos en el texto. El efecto perlocutivo, por otra parte, es lo menos visible o inscribible en el discurso. Su influencia se aprecia en las emociones o disposiciones afectivas o ideológicas. Una forma de percibir tanto la fuerza locucionaria como la perlocucionaria es a través de procesos de interpretación: el hacer interpretativo, que es una forma de reescritura del hacer persuasivo.

Partamos de la premisa “hablar consiste en realizar actos conforme a reglas” (John Searl, 1980:31). Las reglas pueden remitirnos a enunciados a) asertivos, b) interrogativos, c) imperativos o d) volitivos. Cada uno de estos actos, que son diferentes, sin embargo, pueden tener en común otros actos; pueden designar o referirse a un mismo objeto de suerte que pueden tener la misma referencia y la misma predicación (cf. Searl, 1980:31-32). Los actos de habla que Austin llamó completos, son los actos ilocucionarios que se identifican con los verbos: describir, aseverar, aconsejar, observar, comentar, mandar, ordenar, pedir disculpas, criticar, censurar, aprobar, prometer, objetar, solicitar y argumentar. Así pues, todo hablante, al emitir un enunciado estará realizando al menos tres distintos actos: a) un acto lingüístico en términos de competencia: uso de las reglas; b) un acto de referir y predicar; c) y un acto de enunciar, mandar, etc. A los primeros, Searl los llama actos de emisión; a los segundos, actos proposicionales; e ilocucionarios a los terceros. A estos tres actos, Searl agrega lo que Austin denominó acto perlocucionario. Es decir, a cada acto ilocucionario correlativamente le corresponde la noción de efecto o consecuencia que los actos pueden tener sobre las acciones, pensamientos o creencias de los oyentes: por ejemplo, un acto de argumentación puede persuadir o mover al alguien a que haga algo; al informar, puede ser convencido o lograr que se dé cuenta de algo. Veamos un ejemplo de la intervención de Juan Molinar Horcasitas en la LIX Legislatura con motivo de la propuesta del IVA en los alimentos y medicinas.

---

<sup>26</sup> Aunque John Searl no acepta del todo la distinción entre actos locucionarios e ilocucionarios. Cf. J. Searl, 1980, página

Los asuntos fiscales son y deben ser políticos por excelencia, pero deben ser políticos en el mejor sentido de esa noble palabra, el que es sinónimo de responsabilidad social (...) la responsabilidad social nos obliga con seriedad a un hecho clave del sistema tributario mexicano, su más grave debilidad en que está en que casi la mitad de los bienes y servicios que forman el mercado, no se gravan con ningún impuesto (...) El dictamen propone (...) mantener la tasa cero en alimentos y medicinas, pero introduciendo un impuesto de control de 8 % (...) Los sujetos de este impuesto serán importadores, fabricantes y comerciantes, no los consumidores (...) Es un compromiso con México (Diario de debates, 11, diciembre, 2003).

En el primer enunciado tenemos el mismo acto de habla, además del acto locucionario: un acto proposicional; la misma referencia, la misma predicación. Pero a la vez tenemos un acto ilocucionario: los asuntos fiscales “deben ser políticos” (mandato), además de ser un enunciado deóntico. Pero también aparecen actos que describen, que informan y que, como tal, buscan un efecto deseado: instaurar un nuevo marco conceptual en el pensamiento del interlocutor y de este modo convencerlo de actuar en una cierta dirección: un acto perlocutivo. Observamos además otra distinción. En “Los asuntos son (...) políticos” tenemos un acto proposicional predicativo que se encadena con otro acto predicativo: ser político “es sinónimo de responsabilidad,” que contrasta con otro acto que aparece enseguida: “La responsabilidad nos obliga a un hecho”, un acto proposicional referencial. Nótese que en este caso la proposición está introducida por el conector “que” lo cual nos indica que los actos proposicionales no ocurren solos, sino que forman parte de enunciados completos. Dicho de otro modo, los actos proposicionales se realizan en el contexto de la realización de un acto ilocucionario. Los actos proposicionales se relacionan con los nombres propios, las frases nominales. Una gramática de los actores políticos colectivos (actantes) nos exhibiría qué tipo de actos los caracteriza. Apreciamos pues, en el fragmento de Molinar Horcasitas, tres tipos de actos simultáneos: actos locucionarios, actos ilocucionarios y actos perlocucionarios.

Ante lo dicho en líneas anteriores, cabe la pregunta, ¿qué distingue a un acto con fuerza ilocucionario de un acto proposicional? De acuerdo con los exponentes de los actos de habla, los indicadores de la fuerza ilocucionario son, en términos sintácticos, el orden de

palabras, el modo del verbo, la puntuación, el énfasis, la entonación y lo que Austin llama los verbos realizativos: de promesa, orden y amenaza (Searl, 1980:39). La fuerza ilocucionaria indica cómo habrá de tomarse la proposición. De ahí que ambos actos están ligados. En ejemplo antes aludido apreciamos además el verbo modal “deber” que se asigna mayor fuerza al acto perlocucionario.

Esta breve descripción de los actos de habla nos resulta pertinente en la medida que el análisis del proceso de construcción de la representación política en torno de los derechos indígenas en la LVIII Legislatura lo veremos en el contexto de las promesas de campaña de Vicente Fox en el proceso electoral del 2000. Dicho de otra manera, la discusión de la ley indígena tiene como marco<sup>27</sup> otros actos de habla: los actos de habla de Vicente Fox, que fueron (supuestamente) actos de promesa sinceros, no defectuosos (Cf. Searl, 1980:65)<sup>28</sup>; como tal los relacionamos con el envío de su iniciativa el 7 de diciembre del 200 al Congreso de la Unión en el marco del referente de la intertextualidad.

#### 4.2.5 La enunciación.

El concepto de enunciación ya lo hemos aludido en varios párrafos anteriores. Sin embargo, conviene retomar esta temática por su importancia. Recordemos, en primer lugar, que los desarrollos sobre la enunciación ha sido la solución a muchos problemas que la lingüística estructural no había resuelto. En términos generales, la enunciación es la aparición del sujeto en el enunciado, sea como la relación que el hablante sostiene con su interlocutor<sup>29</sup> a través de su discurso; o como la actitud que el sujeto de la enunciación mantiene con su enunciado<sup>30</sup> o discurso. Definida la enunciación en estos términos, se vincula con las ideas de Mijail Bajtín, con la teoría de los actos de habla, como hemos visto anteriormente, con la semiótica estructuralista<sup>31</sup> y, por supuesto, con la teoría de la intertextualidad.

---

<sup>27</sup> El concepto de marco lo retomaré más adelante, sobre todo en la discusión del contexto local o interactivo y del contexto global o social.

<sup>28</sup> A menos que se incumpla alguna de las condiciones del acto de prometer. Estos actos de prometer los hemos esquematizado en la figura 2 del capítulo I.

<sup>29</sup> O. Ducrot utiliza este término para referirse ambos: locutorio y alocutario. Cf. *Les mots du discours*. Paris. Les Editions de Minuit. 1980.

<sup>30</sup> Cf. Jean Dubois, “Énoncé et Énonciation”. *Langages*. Num. 13, p. 100.

<sup>31</sup> En su vertiente greimasiana.

#### 4.2.5.1 La enunciación según Bajtín.

Las ideas sobre la enunciación las formula Bajtín en dos momentos: a) final de los años veinte y b) finales de los años cincuenta (T. Todorov, 1981:67-114)<sup>32</sup>. Bajtín subraya que la materia de la lingüística no es más que una parte; la otra la constituye el contexto de enunciación.<sup>33</sup> Dice Bajtín: “No, la situación entra dentro del enunciado como constituyente necesario de su estructura semántica”. De acuerdo con Bajtín, la enunciación se compone de tres aspectos: 1) el horizonte espacial común a los interlocutores; 2) el saber común de la situación de los interlocutores; 3) la evaluación de la situación que les es común. Para el autor ruso, “cualquiera que sea el momento de la expresión enunciado que uno tome, éste estará siempre determinado por las condiciones reales de la enunciación y sobre todo por la situación social más próxima (...) la comunicación verbal nunca podrá ser comprendida ni explicada fuera de esta relación con la situación concreta”<sup>34</sup> Esta idea la vuelve a reafirmar en los años treinta cuando dice que el “enunciado no es un hecho del locutor solo sino que es resultado de la interacción con el auditor”, advirtiendo que el locutor puede o no estar presente, o ser un destinatario imaginario. Bajtín define la enunciación como diálogo: “Pero podemos ver al diálogo en un sentido más amplio (...) pero también toda forma de comunicación verbal (...) bajo la forma de un intercambio de enunciados” (T. Todorov, 1981:71).

A la segunda época de Bajtín corresponde su preocupación por la comunicación verbal, por la dimensión translingüística del enunciado. El enunciado, desde esta perspectiva, contiene dos entidades. Una que le viene de la lengua, y la otra que fluye del contexto de enunciación. Lo segundo representa lo particular del texto, lo primero es lo repetible. Más aún, para Bajtín todo discurso es inter-individual; hace intervenir forzosamente al interlocutor como un elemento más del contexto de enunciación. Sin duda, lo que tenemos en mente es un contexto inmediato y un contexto lejano; un contexto intrínseco y un contexto extrínseco.

---

<sup>32</sup> Cf. Tzvetan Todorov. Mikhaïl Bkhtine. Le principe dialogique. Suivi des Écrits du Cercle de Bakhtine. Paris. Éditions du Seuil. 1981

<sup>33</sup> Lo que nos recuerda la herencia de Mukarovski quien introduce el concepto de *Signatum* para denotar el contexto total de los fenómenos sociales de un texto.

<sup>34</sup> Cf. T. Todorov, op. Cit. P. 69.

Pero de la noción dialógica debemos rescatar lo que después populariza Julia Kristeva: el concepto de intertextualidad, y desarrollado por diversos autores, entre ellos Gerard Genette, Michael Riffaterre, entre otros. A partir de su modelo, Bajtín sugiere la existencia de tipos de discurso que constituyen la vida verbal de una comunidad: 1) Por género, 2) por profesión, 3) por capa social, 4) por región, etc. Al proponer su noción de intertexto formula su idea de dialogismo que en la actualidad conocemos como intertextualidad (cf. Giménez-Welsh, 2005:51), que veremos más adelante.

#### 4.2.5.2 La enunciación según J. Dubois y E. Benveniste.

Hemos dicho que la enunciación concibe como el surgimiento del sujeto en el enunciado, ya sea como la relación que el locutor mantiene con su interlocutor a través del enunciado, ya como la actitud del sujeto hablante frente a su enunciado. La enunciación desde la perspectiva de Emile Benveniste (1977:82 y ss.) es poner a funcionar a la lengua por un acto individual de utilización. El autor francés identifica tres aspectos para la enunciación. Los dos primeros pertenecen al ámbito de los estudios lingüísticos. Pero el tercero, la enunciación en sí, “es el acto mismo, las situaciones donde se realiza y los instrumentos que lo consuman”

El acto mismo introduce al locutor, condición necesaria para la enunciación lo que posibilita que la lengua — sistema virtual — se constituya en instancia del discurso. Colocados en esta perspectiva, la enunciación, en tanto que realización individual, es un proceso de apropiación del aparato formal de la lengua; enuncia su posición de locutor mediante marcas actoriales, espaciales y temporales; enuncia a la vez la presencia del otro mediante un conjunto de marcas que lo acercan o lo alejan.

La contribución de Benveniste radica en la distinción que propone entre los dos planos de la enunciación: el discurso y la historia que corresponden a dos planos de o prácticas diferentes del uso de la lengua. Así la significación resulta de la articulación de dos planos: a) el semiótico, que corresponde al sistema de signos; y 2) el semántico: la enunciación como capacidad del lenguaje de servir de interpretante de otros sistemas semióticos que corren paralelamente al sistema de signos de la lengua. La enunciación, concebida en estos términos, abre la puerta a la teoría de la pragmática, según la hemos

reseñado en párrafos anteriores, y a una teoría de la comunicación humana en términos de cooperación, de reciprocidad, de reglas, convenciones sociales y de rituales en los espacios públicos como privados. Teoría del discurso, lingüística, lingüística textual y semiótica convergen en el estudio de un objeto: la representación política. así, siguiendo a Benveniste, el discurso es todo texto que comparte embragues e historia (tiempo presente, primera y segunda personas); es todo texto sin embragues (pasado simple, tercera persona, aunque algunos textos combinan ambas; lo que obliga a una distinción mayor, como lo propone Jenny Simonin-Grumbach (1975): una marcación con respecto a la situación de enunciación para el discurso y una marcación no con respecto de la situación de enunciación sino con relación al texto mismo para la historia; es la situación del enunciado. Ya no se trata de embragues o desembragues a nivel de superficie sino de que las determinaciones reenvíen a una situación de enunciación extra-lingüística, para el primer caso, y de que se relacionen con el texto mismo, en el segundo caso. Estas distinciones permiten encarar el análisis de las formas discursivas: discurso político, narrativo, científico, puesto que todas emplean embragues aunque con funciones diferentes.

Definida la enunciación como la actitud del sujeto hablante frente a su enunciado, el proceso de enunciación es visto como la distancia relativa entre el sujeto y su enunciado, sobre todo entre el sujeto y el mundo propuesto en el discurso: lo que hemos definido como actos de habla proposicionales referenciales. En los casos de embrague, que hay plena identificación entre el yo de la enunciación y el yo del enunciado, tenemos mínima distancia entre el locutor y el interlocutor. En los casos de distancia máxima, el yo de la enunciación deviene tercera persona del singular: desembrague.

Dubois propone además el concepto de tensión que define como la relación entre el sujeto hablante y el interlocutor. La voluntad de comunicar, de transformar al otro se traduce en tensión y deseo. El discurso deviene mediador de ese deseo. De ahí que se le vea como la tentativa de asir al otro o al mundo mediante los verbos moralizadores de ser/estar/querer/poder/deber/hacer, etc. Formula, asimismo, los conceptos de transparencia y opacidad del lado del interlocutor. La transparencia es la ambigüedad al mínimo; la

opacidad, lo es al máximo. Y el concepto de modalización<sup>35</sup> en el polo del locutor. Para Uriel Weinreich (1965), la modalización es la actitud que el sujeto hablante imprime en su enunciado; distingue entre moralizadores formales como los adverbios de opinión (tal vez, quizás, sin duda, etc.), las estructuras que reflejan transformaciones (pasivo, negativo, etc.) y las modalizaciones del sujeto hablante (formas perfectivas e imperfectivas de las formas verbales).

Antes de concluir este apartado, conviene advertir sobre la distinción entre modalidad de la enunciación que caracteriza a la relación interpersonal y social, la relación entre los protagonistas de la comunicación; y las modalidades del enunciado, que no se apoyan en las dimensiones de los interlocutores sino que caracterizan la manera en que el hablante sitúa el enunciado en relación con la verdad, la falsedad, la mentira, la probabilidad, la certidumbre, la verosimilitud: la doblez del discurso, rasgo constante en el discurso parlamentario.

#### 4.2.6 Relaciones discursivas: intertextualidades

Ante todo tal vez convendría preguntarnos, ¿por qué detenernos en nociones tales como la intertextualidad que corresponden al ámbito de la lingüística, la poética o las teorías del texto en general? La respuesta la podemos hilvanar en varios puntos. En primer lugar, la acción de los legisladores tiene una intención y está dirigida a determinados sujetos, sean locales o globales. Pero esta acción se corporiza en actos discursivos, en actos de lenguaje, en estructuras argumentativas cuya materialidad son textos. Pero además, la acción legislativa está expresada en iniciativas, dictámenes y leyes, que son textos y éstos se ven sometidos a la interpretación y a la validación, no sólo del momento, sino a una evaluación histórica, como los mismos legisladores lo dejan ver en actos discursivos tales como “mantenemos el espíritu de los constitucionalistas de 1917”. Pero para llevar a cabo la interpretación, es decir, para desentrañar la estructura semántica de un texto, se requiere de un modelo de interpretación que trascienda el nivel del enunciado o de la concatenación de frases. El texto hay que inscribirlo en su momento histórico: instaurarlo en otros textos. El

---

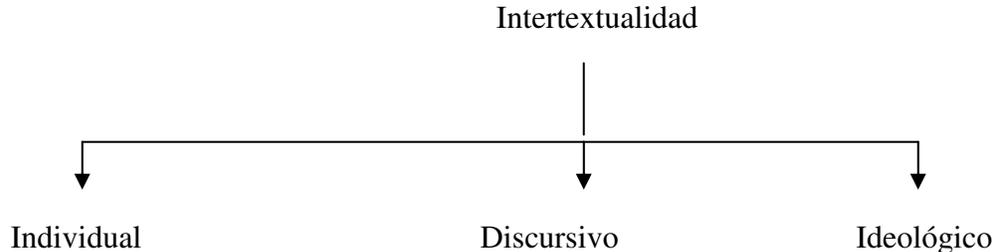
<sup>35</sup> Esta noción proviene de varias disciplinas, entre ellas la lógica y la gramática tradicional. Así la categoría verbal de modo significa la actitud del hablante con respecto a su enunciado.

modelo de la intertextualidad nos lo ofrece la teoría textual que concibe al texto como un todo textual multiforme. Dicho de otra manera, todo discurso está atravesado por la interdiscursividad: todo discurso entra en relación con otros discursos, los del momento y los de otros momentos, su dimensión sincrónica y diacrónica: el interdiscurso o intertextualidad.

Si bien no nos podemos quedar en la definición etimológica, su raíz nos puede proporcionar algunas indicaciones del sentido del término intertextualidad. El prefijo latino “inter” apunta a la reciprocidad de intercambios, interconexión. Y de la raíz “textere” se evoca la cualidad de tejido, de ahí la noción de red o intersección (Natalie, Limat-Letelier, 1998:17).

El interdiscurso es el conjunto de discursos — de un mismo campo discursivo o de campos diferentes — que guardan relación con otros de manera implícita o explícita; son relaciones de co-presencia entre dos o más textos; La dimensión del interdiscurso es variable. Existen varios modelos:

El modelo de M. Bajtín exhibe una característica tridimensional.



El esquema expresa un diálogo textual en varios niveles; este diálogo lo conocemos como heteroglosia. La perspectiva aquí planteada armoniza la sincronía con la diacronía, ya que la dimensión discursiva expresa los aspectos espacio-temporales y los históricos sociales, como señalado Julia Kristeva (1969).

El modelo de Kristeva, que es una reformulación de Bajtín, cobra importancia para nuestro propósito en la medida en que redefine el enunciado como el espacio de la interacción de la lengua con el contexto del enunciado; y define la intertextualidad como el lugar de la intersubjetividad. La intertextualidad en Kristeva es de naturaleza semiótica, es

decir, el hecho de hacer intervenir otros textos o códigos de naturaleza no verbal, como los gestos (Cf. Gimete-Welsh y Sankey García, 2005)

De acuerdo con Gerard Genette<sup>36</sup>, las relaciones pueden ser: 1) paratextuales, *l'avant-texte*: títulos, subtítulos, notas, son relaciones poco explícitas y distantes; 2) metatextuales: son evocaciones textuales, un texto que habla de otro texto sin citarse; 3) hipertextuales: relación que une un texto B a un texto A anterior; 4) hipotexto: texto A anterior que entra en relación con un texto B posterior; 5) architexto: la relación muda que guarda un texto con otro texto; es una relación implícita.

De acuerdo con la perspectiva anterior, debemos pensar el texto como un intertexto. Genette adopta la noción de transtextualidad y confiere a la noción de intertexto una noción más restringida: la presencia de un texto dentro de otro mediante la cita. Resumamos este apartado con una cita de Kristeva quien retoma las ideas de Bajtín:

El eje horizontal (sujeto destinatario) y el eje vertical (texto-contexto) coinciden para develar un hecho mayor: el texto es el cruce de textos donde leemos al menos otro texto. En Bajtín, además, esos dos ejes, que respectivamente los llama diálogo y ambivalencia, no están claramente distinguidos. Pero esa falta de rigor es más bien un descubrimiento ya que Bajtín es el primero en introducir en la teoría literaria que todo texto se construye como un mosaico de citas, todo texto es la absorción y la transformación de otro texto. En el lugar de la noción de intersubjetividad se instala la intertextualidad (Kristeva, 1969).

Esta perspectiva nos permitirá ver en el discurso parlamentario cómo el proceso de representación política está determinada no sólo por los actos de habla de los legisladores en sus relaciones intraparlamentarias o interparlamentarias del yo-aquí-ahora, sino por los actos de habla de sujetos no yo-no aquí-no ahora; o sea, por sus relaciones hipertextuales o por relaciones architextuales. Una muestra de ello, por ejemplo, la tenemos en el fragmento discursivo de Pablo Gómez del PRD en la LVIII Legislatura.

El momento electoral es el momento en que los partidos definen posturas, ofrecen hacer o luchar por determinados cambios o porque no cambien

---

<sup>36</sup>Si bien la tipología la formula para el texto literario, podemos, sin embargo aplicarla al texto parlamentario en virtud de que en la argumentación a menudo aparecen intertextos de manera explícita o implícita.

determinadas cosas que otros quieren cambiar y en esta última campaña electoral del 2003, varios partidos, entre ellos el Partido Revolucionario Institucional como el PRD, dijimos con toda claridad, iremos al Congreso a oponernos al programa del Presidente Fox de ponerle impuestos a las medicinas y a los alimentos (Diario de debates, núm. 32, 11 de diciembre, 2003)

Apreciamos aquí actos discursivos hipertextuales “dijimos”, “iremos”. El texto de Pablo Gómez, texto B entra en relación con un texto A anterior proveniente del proceso electoral del 2003: la representación-mandato. Más aún, en términos de actos de habla, este texto tiene la estructura de un yo-no aquí-no ahora puesto que se refiere a la representación mandato que llevó a los legisladores al Poder legislativo. Todavía más, el hipertexto surge como un argumento más en la medida que se vincula con la definición de democracia. A saber: “el partido que no cumple con sus promesas, convierte el proceso electoral en un acto que no es democrático, porque la democracia no se puede basar en engaño”. Como puede verse en el análisis, una mirada desde el interdiscurso, aunado al análisis de los actos de habla en el marco de los procesos de enunciación nos permiten ver más de cerca cómo se construye la representación en tanto se concibe como actuación (Cf. *supra*, páginas 25-26), sobre todo se tomamos en cuenta, no sólo la interacción entre los actores políticos, sino además la interacción horizontal y la vertical ((Mainwaring, 1997; Guillermo O’Donnell, 1997).

#### 4.3 Los espacios mentales.

Para abordar esta temática, creo conveniente poner en escena un fragmento de uno de los teóricos de la ciencia cognitiva: Mark Turner (2001):

Meaning, attributed by intentional beings — indeed, by the brains of those intentional beings (in bodies, in environments, in cultures) — can be crucially public, distributed, and indispensably dependent upon objects and situations, but it is still the people, not the spaces, not the tools or the spaces, who finds things meaningful.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> “Representations and instantes” en Cognitive Dimensions of Social Science. The way we think about politics, economics, law and society. Oxford. Oxford University Press.

Este enunciado de Turner tiene como hipertexto la premisa central de Clifford Geertz (1973),<sup>38</sup> que subraya que el significado es público, entendiendo la cultura como texto público. Sin duda, la postura de Geertz se instala en la primacía que otorga a la cultura. Sin embargo, como sostiene Mark Turner, si bien el significado depende de los objetos, del espacio y de las situaciones en las que se encuentran los sujetos, son los sujetos — la mente de los sujetos — los que otorgan significado a las cosas. Sin embargo, el propio Geertz mantiene que el texto cultural es producto de operaciones mentales de naturaleza universal.

La referencia al diálogo entre Geertz y Mark Turner me permite, precisamente, instalar mi objeto de estudio en el marco transdisciplinario bajo el supuesto subyacente en la cita anterior: la preeminencia de la mente en toda forma de comportamiento humano. De manera más concreta, la primacía de la imaginación como actividad previa a toda capacidad racional; la imaginación como medio central para mirar al futuro, como instrumento de predicción; la imaginación como estadio previo al pensamiento y a la acción.

La imaginación, tal como la conciben Mark Turner y Gilles Fauconnier (1995), como también lo acentúa Paul Ricoeur (1977) en su reflexión sobre la metáfora (cf. Gimete-Welsh, 2007), nos conecta con lo que hemos advertido sobre la representación política, sobre todo desde el punto de vista de uno de los clásicos de la representación: Hobbes apunta a la idea de la representación como un acto de imaginación al decir que “Una persona es aquella cuyas palabras o acciones son consideradas o como suyas propias, o como representando las palabras o acciones de otro hombre, o de alguna otra cosa a la cual son atribuidas, ya sea por verdad o ficción” (2003:132). Es decir, es posibilidad de creación a partir de textualidades previas, a partir de experiencias, de vivencias. Dicho en términos de los teóricos de la cognición, es la idea de poner a funcionar los marcos conceptuales o mapas cognitivos existentes en el sujeto. En palabras de Gilles Fauconnier, “la construcción del significado se refiere a las operaciones mentales complejas que se ponen en acción dentro y a través de dominios en los momentos que pensamos, actuamos o nos comunicamos” (1997). Los dominios son mentales e incluyen trasfondos cognitivos y modelos mentales. El propósito de la lingüística cognitiva será, entonces, la construcción

---

<sup>38</sup> Cf. *Interpretation of Cultures*. New York. Basic books.

del significado, sus modos de operación y cómo se reflejan en el lenguaje. El campo de estudio ha sido el lenguaje en la cotidianidad. En nuestro caso, nos ocuparemos de uno de los tipos de discurso: el parlamentario.

Los estudios han estado enfocados a fenómenos que algunos han considerado periféricos: la metáfora y la analogía. Esta valoración sobre los procesos metafóricos, sin embargo, es insostenible, pues otros estudios han demostrado la pertinencia de la imaginación no sólo en el ámbito literario, sino incluso en el pensamiento matemático (cf. Marcelo Danesi, 2007).<sup>39</sup> Desde perspectiva, y de acuerdo con la aceptación reciente de Keith Devin (2005), la metáfora es la vía de la producción matemática porque nos permite comprender algo nuevo e inusual en términos de algo familiar y ya comprendido. Los números son, literalmente, “figuras de pensamiento” de acuerdo con Reed (1994)<sup>40</sup>.

La creación de algo nuevo por medio de algo familiar nos instala, precisamente, en uno de los conceptos fundamentales de la teoría de los marcos cognitivos (*framing*): la proyección parcial de una parte de la estructura de un dominio sobre otro; esto es, la idea general es que para pensar y hablar sobre algún dominio (dominio meta) utilizamos otros dominios (dominios fuente) y su léxico correspondiente, sobre todo porque el léxico se encuentra culturalmente arraigado (Cf. Gilles Fauconnier, 1997:9). Los estudios han estado orientados a los mapeos metafóricos. Entre los autores cabe mencionar a Lakoff y Johnson (1980), Turner (1991) y R. Gibbs, entre otros.

De acuerdo con Fauconnier, la construcción del significado se refiere a las operaciones mentales complejas superiores que tienen lugar dentro y a través de los dominios cuando pensamos o actuamos para comunicarnos. Estos dominios, que son mentales, incluyen

---

<sup>39</sup> Me refiero a su artículo “Metáfora y matemáticas. Una Mirada desde Vico”. Cf. *Metáfora en acción*. Editor, Adrián S. Gimete-Welsh. México. UAM. 2007. Giambattista Vico (1688-1744), de acuerdo con Danesi, Vico sostiene la idea de que debemos utilizar la imaginación para crear las cosas. A la capacidad de la mente que guía nuestros intentos de asignar sentido a las cosas, Vico la denominó *lógica poética*. A esta capacidad la caracterizó como una forma universal de pensamiento imaginativo que nos permite comprender el mundo en nuestros propios términos. Sostuvo, sin embargo, que no es posible estudiar lógica poética de manera directa ya que la mente no puede estudiarse a sí misma. Sin embargo, sugirió que podríamos arribar a una buena comprensión de lo que revela acerca del pensamiento humano al estudiar uno de sus productos imaginativos más importantes: la *metáfora*.

<sup>40</sup> Argumentación que Danesi va tejiendo para conectar el pensamiento de Vico con autores contemporáneos.

modelos cognitivos mentales, lo mismo que espacios mentales locales: espacios mentales contextuales, en cuyo caso no pertenecen a la estructura del lenguaje, sino a la parte creadora del proceso de razonamiento en el proceso discursivo. Me parece que en el ámbito legislativo o político estos serían los espacios mentales que se proyectan, según veremos más adelante en los ejemplos de análisis.

La tarea será, entonces, especificar la construcción del significado, sus operaciones, sus dominios y cómo se proyectan en el discurso. ¿Cómo operan estas proyecciones mentales? Se dice que una expresión genera significado. Si la información que exhibe la estructura gramatical es aplicada a una configuración cognitiva existente, nuevas configuraciones mentales son posibles, si son compatibles con la estructura gramatical. Desde esta óptica, podemos ver el discurso como el desenvolvimiento de configuraciones mentales. Cada uno de los espacios mentales dará origen al siguiente según las determinantes gramaticales y contextuales. Así pues, podemos tener la siguiente cadena de proyecciones.

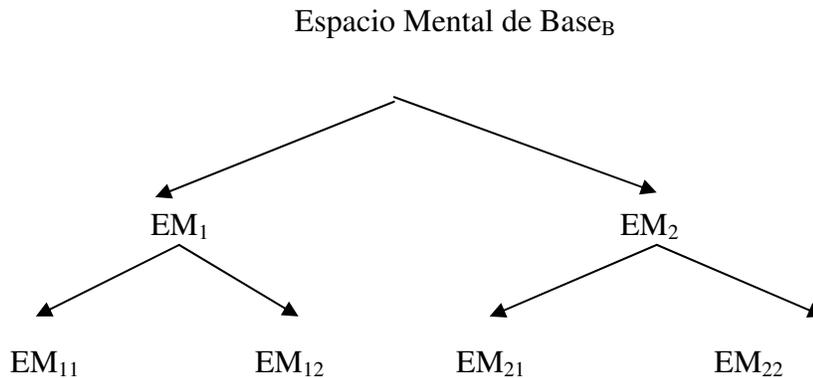


Figura 4.2 Espacio mental de base y sus proyecciones

De acuerdo con la figura 4.2, si se tiene un espacio mental de base en un determinado acto de habla, se pueden proyectar espacios mentales  $EM_1$  o  $EM_2$ . En cualquiera de los dos

casos, por ejemplo, otra proyección mental puede acontecer, ligada a un marco conceptual de base (generando otra ramificación) o ligada a la proyección meta (marco conceptual meta). Los espacios mentales generados de este modo están estructurados por medio de marcos o modelos cognitivos, como ha sido señalado por, Holyoak y Thagard, (1995),<sup>41</sup> (Cameron shelley, 2004: 223-238); pero externamente están relacionados mediante lo que conocemos como conectores analógicos que relacionan los significados a través de los espacios.

Una muestra de cómo funcionan estas proyecciones semánticas la podemos ver en los análisis que he llevado a cabo sobre la construcción de la agenda legislativa de los actores políticos en el proceso electoral del 2006. Veamos, en primera instancia, las proyecciones mentales en el discurso de Andrés Manuel López Obrador

---

<sup>41</sup> Estos autores señalan que la argumentación mediante la analogía se lleva a cabo en el marco de relaciones estructurales, no sólo con base en el principio de la similaridad

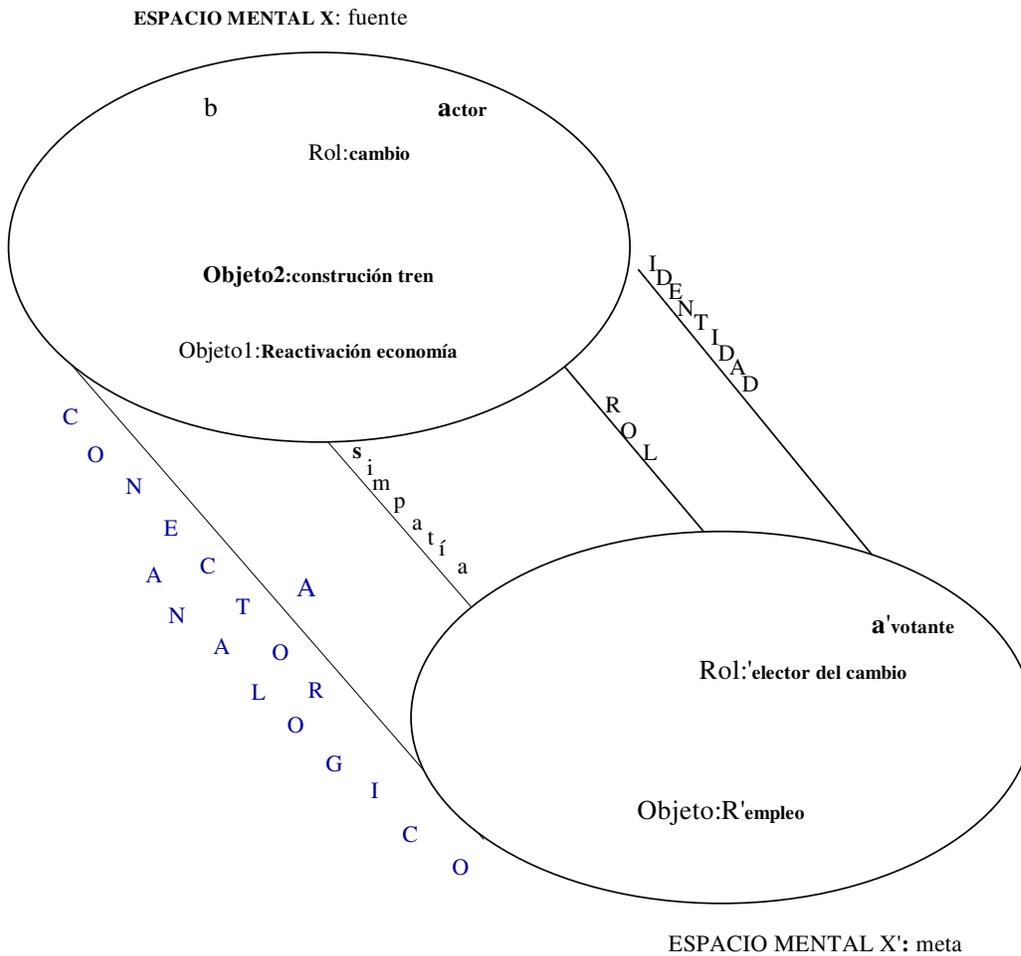


Figura 4.3 Espacios mentales: AMLO

Lo que la figura 4 demuestra es que pensamos y hablamos de un dominio conceptual en términos de otros marcos de referencia o dominios conceptuales. Así pues, para hablar del “empleo” no hace falta utilizar el léxico individualizado o vocablo, sino que se puede hablar del “empleo” a partir de otras estructuras conceptuales que son más abarcadoras tales como la frase “reactivación de la economía”, porque, además, la utilización de este enunciado implica un sentido adicional: es la idea de que “la economía no está activa” y

esto se reafirma con la existencia de enunciados como “no ha habido crecimiento, no se generaron empleos”, enunciados que aparecen en el discurso de López Obrador<sup>42</sup>.

Más precisamente, y desde la perspectiva del funcionamiento cognitivo, la interpretación se lleva a cabo en varias etapas, movilizand o facultades cognitivas diferentes. De acuerdo con J. Fodor (1986), un dominio perceptual o lingüístico, para que sea interpretable, tiene que ser traducido de manera que sea utilizable por el cerebro, por un sistema periférico especializado: a) un dominio visual (como sucedió, por ejemplo, con los spots de la “guerra sucia”); o por un dominio auditivo (los spots televisivos contienen justamente ambos dominios). Cualquiera de estas etapas constituye la primera fase de interpretación que en un segundo momento conduce al sistema central del pensamiento. El proceso de interpretación comprende, en suma tres fases:

- Una entrada **lógica**, que agrupa toda la información relacionada con las relaciones lógicas — de implicación, contradicción — que tiene un concepto en relación con otros conceptos. Esto es lo que sucede, por ejemplo, en lo que hemos denominado “conectores lógicos que permite relacionar un campo conceptual (fuente) con otro (meta).
- Una entrada **enciclopédica** que organiza toda la información que caracteriza a los conceptos, que a su vez permite determinar su extensión; son relaciones de implicación que permiten postular otros conceptos (del concepto fuente al concepto meta).
- Y una entrada **léxica** que reorganiza las contrapartes de los conceptos en lengua natural: las expresiones léxicas que encontramos en los enunciados: la producción discursiva.

Así pues, el enunciado fuente, objeto1 (ver figura 4), “reactivación de la economía”, proyecta el objeto meta “empleo”; pero proyecta asimismo la estructura

---

<sup>42</sup> Parte de este análisis corresponde a un extenso ensayo sobre la construcción de l agenda política de los actores presidenciales del proceso electoral del 2006 que será publicado en *Meta Los Pinos. Los candidatos y los partidos en el 2006. Construcción de la agenda política*. Editor Adrián Gimete-Welsh. México Miguel Ángel Porrúa. 2007

conceptual “estancamiento” (su extensión, diríamos). Es decir, lo que se proyecta son cadenas de representaciones (imágenes mentales) que tiene un individuo acerca de un estado de cosas — una representación social — en una clase de significaciones enlazadas. El candidato busca, en consecuencia, reafirmar en el elector esa representación, en los casos en que la representación es compartida; o bien instaurar esa representación en los casos en que las representaciones no son afines. Esto lo hemos podido constatar de manera verbal y visual en los spots de la llamada “guerra sucia” (cf. más abajo el análisis de uno de los spots).

El actor político, al entrar en relación con este objeto de significación, y los que se proyectan de él, relaciona al candidato con el ciudadano — establece identidades —, lo que genera el conector analógico de la simpatía y de la identidad, o del rechazo en el caso contrario. Si seguimos la línea discursiva del candidato López Obrador, este vínculo identitario a su vez crea el rol del cambio. Así pues, los electores que establecen esas lecturas o interpretaciones constituirán, junto con López Obrador, identidades colectivas. Los electores que sancionan con su voto esas interpretaciones, otorgan un mandato-representación, como hemos sugerido en párrafos anteriores (cf. figura 3: Dimensiones de la deliberación). La agenda política, que tendría su expresión en la generación de políticas públicas, es sancionada por los electores. Este mismo fenómeno acontece en los casos de los otros candidatos: Felipe Calderón y Roberto Madrazo. Cada uno de ellos, ofrece al electorado, un conjunto de objetos de significación — que constituyen sus representaciones sociales — que los coloca en relación con sí mismo y en relación con el electorado. El elector, a su vez, establecerá o no simpatías, identidades, afinidades con los candidatos. Si se establece ese vínculo, se expresará en el voto favorable, instaurando una representación-mandato. *Grosso modo*, este será pues el acercamiento al análisis del significado. Como veremos en el capítulo VI, este acercamiento nos permitirá establecer conexiones con el análisis de los actos de habla, sobre todo en virtud de los llamados actos proposicionales, que son los actos predicativos y referenciales.

#### 4.4. La argumentación.

Si tratáramos de indicar las raíces de la argumentación, seguramente podríamos coincidir en que fueron los sofistas Tisias y Corax de Siracusa en el año 467 a.C., quienes inventaron los argumentos razonados (cf. Gimete-Welsh, 2005: 69; C. Plantin, 2002:6), aunque la figura más conocida es Aristóteles, seguido de Cicerón y de Quintiliano.

¿En qué espacio disciplinario colocar a la argumentación. Tradicionalmente la argumentación forma parte de la retórica, pero también está ligada a la lógica<sup>43</sup>. En la época contemporánea son varias las orientaciones de la argumentación. Una de ellas se relaciona con la teoría de los actos de habla y con la teoría de la conversación de H. P. Grice (1975) y sus máximas de cooperación.

La década de los años cincuenta representa un auge de la argumentación con el *Tratado de la argumentación* (1958). Chaïn Perelman y L. Olbrechts-Tyteca; y *The uses of argument* de S.E. Toulmin. Ambas orientaciones tienen como referencia la práctica jurídica.

Las tendencias son múltiples. Aquí sólo tocaremos algunos aspectos de algunas de ellas. Intentar discutir todos los modelos nos alejaría de nuestro propósito. Además, en el ámbito hispanoamericano ya contamos con un examen detallado de la argumentación en sus distintas vertientes (Cf. Julieta Haidar, 2006: 277-320).<sup>44</sup>

Todas las orientaciones, sin embargo, están identificadas con la pragmática.

- Una de las líneas ligada al debate argumentativo racional es la de F. H. Van Esmeren y de R. Grootendorts (1992).<sup>45</sup>
- Una segunda línea es la que se identifica con J. Moeschler (1985)<sup>46</sup> que está relacionada con el análisis de la conversación y con la escuela de Ginebra en torno de E. Roulet.
- Una tercera línea se identifica con Jürgen Habermas, en particular con su teoría de la acción comunicativa. Esta mirada, en cierto sentido, la hemos

<sup>43</sup> Aristóteles desarrolla esta orientación su obra *Tópicos* y en *Analíticos*.

<sup>44</sup> Los interesados en el tema pueden consultar la exposición que hace Julieta Haidar en *Debate CEU-Rectoría. Torbellino pasional de los argumentos*. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 2006

<sup>45</sup> Ver *Srgumentation, Communcation and Fallacies*.

<sup>46</sup> Ver *Argumentation et conversation*. Hatier-Crédif

examinado a la luz de la legitimidad y la ética en la deliberación (cf. capítulo II). Relacionada con esta orientación se encuentra la propuesta que formula Joseph Wentzel. Son tres las perspectivas en las que se basa para construir su modelo: a) lógica, que subraya la relevancia, la suficiencia y la aceptabilidad de los argumentos; b) retórica, que coloca en énfasis en el proceso que posibilita la comunión de identidades y normas que sirven de base para la persuasión; c) dialéctica, que encuentra en la interacción la fuentes necesarias para poner en escena las bases procedimentales para resolver las diferencias en los puntos de vista.

Estas tres concepciones de la argumentación se correlacionan con las tres concepciones normativas de la democracia que Jürgen Habermas ha identificado:

1. La democracia liberal que entiende el rol del gobierno como mediador de los conflictos de interés de los individuos.
2. La democracia republicana que concibe el propósito de la política como la articulación del bien común
3. Y una democracia procedimental que concibe a la legitimidad democrática en el marco de una estructura de la acción comunicativa y de los procedimientos que aseguren una discusión justa y crítica.

Estas tres perspectivas se tendrán en mente en el análisis de los debates, lo que no implica que descartemos las posibilidades de uso de las restantes.

- Otra orientación es la que se vincula con la escuela de escuela de Neufchâtel, con las lógicas naturales y las ciencias cognitivas, en particular con George Vignaux (1988)<sup>47</sup> y Jean-Blaise Grize (1990).<sup>48</sup>
- Finalmente, y sin agotar las variaciones en la argumentación, tenemos la línea que se conoce como trialógica o del tercero, desarrollada por la escuela

---

<sup>47</sup> Le discours, acteur du monde.

<sup>48</sup> Logique et langage

de Lyon, encarnada en las figuras de Christian Plantin y C. Kerbrat Orecchioni (1995)<sup>49</sup> y desarrollada por muchos otros autores ( Salwa Zamouri, 1995; Marianne Doury, 1995; Fernando Castaños, 2004)

Para el caso de nuestro estudio sobre la representación política, si bien en ciertos momentos apelaremos a algunas de las propuestas de los demás autores, el centro de nuestro análisis tendrá como sustento la perspectiva trialógica, sobre todo porque podemos relacionarla con la construcción de las coaliciones en el ámbito legislativo.

¿Cuál es la premisa subyacente en la argumentación? Todo discurso puede voltearse mediante otro discurso; todo lo que está tejido con palabras puede deshilvanarse con palabras. Es la noción del contra-argumento, que debemos a los aportes de los sofistas, que en la actualidad conocemos como la antifonía: el contradiscurso.

Sin embargo, ¿cómo se lleva a cabo la contra-argumentación? ¿Cuáles son las estrategias? Como ya he señalado en párrafos anteriores, y en sintonía con lo propuesto por diversos autores (cf. Patrick Charaudeau, 2005:76-77; Julieta Haidar: 2006:55), la argumentación supone el uso del sentido para trazar las representaciones del mundo y para establecer las relaciones del sujeto con sus interlocutores. Pero, como hemos señalado en el apartado sobre los espacios mentales, estos marcos conceptuales se proyectan en las marcas discursivas, no sólo para indagar cuáles son los procesos cognitivos que se llevan a cabo, sino para ver las estrategias de persuasión, de seducción. Pensemos, por ejemplo, en los actos predicativos que definen, como los que hemos visto en el proceso electoral del 2006: “La inseguridad es la plaga de nuestra sociedad”; o bien los argumentos que juegan con falsas alternativas: “gobernabilidad o caos”. Son argumentos que tienden a producir efectos de sentido del tipo slogan, esto es, son actos perlocucionarios que buscan un efecto de verdad.

Asumamos de entrada que el término “argumento” tiene aplicaciones distintas tratándose de un campo o de otro. Así, en ámbito literario, corresponde a un discurso que abreva otro discurso; en lógica, corresponde a un término designativo; y en retórica argumentativa, el argumento es definido como un enunciado que legitima una conclusión.

---

<sup>49</sup> *Le trilogie*. Lyon. Presse Universitaires de Lyon.

Esta última acepción es la que corresponde al proceso legislativo: los actores políticos ofrecen argumentos que, desde su perspectiva, legitiman los dictámenes o las políticas públicas.

Cabe subrayar que si el debate parlamentario tiene como uno de sus rasgos distintivos la interacción entre los actores políticos, la argumentación sobre las personas cobra importancia, sobre todo si recordamos que los legisladores se mueven por intereses colectivos e individuales. De ahí entonces que los argumentos sobre las personas (*ad hominem*), sobre la autoridad (*ad iudicium*) y sobre la ignorancia (*ad ignorantiam*) cobran importancia.

El dialogismo bajtiniano — y la intertextualidad — del que hemos hablado en párrafos anteriores, nos ofrece herramientas para examinar la argumentación de un actor en el discurso del otro, sobre todo en los casos de debates altamente polémicos en los que el argumentador se encuentra inseparable de los argumentos. Argumentador y argumento son inseparables; el discurso se atribuye al oponente *ad hoc* con lo cual deviene objeto de los ataques *ad hominem*, a menos de que el proponente intuya las objeciones y las formule él mismo por adelantado. Un momento idóneo para el análisis de estas confrontaciones lo constituye el pedido de palabra para contestar alusiones personales, por ejemplo.

Otra veta de suma importancia en el proceso legislativo es la de los acuerdos y los desacuerdos. No hay desacuerdos sin la existencia de los acuerdos previos al debate. Es de todos conocido cómo en un momento los grupos parlamentarios hacen gala de los acuerdos a que llegan en un determinado momento. Pero ya en el debate se rompen esos acuerdos. Pues bien, esta dinámica parlamentaria nos remite a los implícitos<sup>50</sup> y a los presupuestos. En términos de estructuras discursivas, esto nos conduce a la partición de los enunciados. El acuerdo entre el proponente y el oponente define las formas de cooperación argumentativa. Y si el desarrollo del debate se encamina hacia el malentendido, la problemática se desplaza de los acuerdos del oponente con el proponente hacia los aliados, que son los terceros sobre la base de enunciados identitarios resaltando creencias, intereses

---

<sup>50</sup> Existen diversas formas de implícitos en la argumentación: a) implícito con ley de paso; implícitos sin ley de paso

y valores comunes: se conforma una sola comunidad de actos de habla, como sucedió, por ejemplo, en el debate de la Ley de Ingresos del 2003. En aquella ocasión, se conformó una comunidad de habla entre los priístas afines a Roberto Madrazo, los perredistas, los petistas y los legisladores de convergencia. Estas son pues algunas de las estrategias argumentativas que seguramente son muchas más las que encontremos en el análisis del debate sobre la Ley de Derechos Indígenas.

En el ámbito de la retórica, la argumentación comprende tres tipos de argumentos (cf. Patrick Charaudeau y Dominique Maingueneau, 2002: 64): 1) los argumentos éticos que, en la tradición aristotélica, se relacionan con el carácter del locutor: su autoridad, su ética; así como los argumentos patéticos del orden emotivo (*pathos*); y los argumentos lógicos que corresponden a la dimensión proposicional. Es un argumento del *parecer verdadero* que expresa una razón para sostener una proposición controvertida y que adopta la forma de una conclusión. Estos son los argumentos que están fuera de toda duda y se basan en:

- enunciados que expresan un estado de hechos que tienen un sustento sensible;
- b) enunciados de derecho: el enunciado hace del objeto un consenso en una comunidad;
- c) Por convención: el enunciado instala el objeto de la proposición en un acuerdo explícito entre los oponentes en el marco de, por ejemplo, las contradicciones de los interlocutores.

Retornando a Emile Benveniste (1966), toda sucesión coherente de enunciados construyen un punto de vista o una esquematización cuyo objeto de estudio constituye el objeto de la lógica natural, según J.-B. Grize. La argumentación tiene por objeto actuar sobre el otro, busca modificar las representaciones del otro poniendo en escena ciertos aspectos y ocultando o simulando otros, aun en los casos de enunciados que aparentemente sólo informan. Así pues, si la argumentación tiene por finalidad modificar las representaciones del interlocutor, entonces toda información juega un rol que podemos denominar argumentativo. Por ejemplo, si el anfitrión de una cena emite el enunciado “son las 20 horas”, sin duda está informando, pero también está dando un argumento para concluir la

reunión. Sin embargo, como hemos visto en párrafos previos, la argumentación debe verse en el marco de la totalidad del texto y del contexto, según hemos visto en nuestra figura 4.1

Nos preguntamos ahora, ¿qué tipo de secuencias podemos apreciar en la totalidad textual? De acuerdo con la lingüística del texto son de cinco tipos: 1) narrativa, 2) descriptivo, 3) explicativo, 4) dialogal y 5) argumentativo. Si bien en el discurso parlamentario puede haber aspectos de estos cinco tipos, la dominante es, sin duda, el argumentativo y por tanto exhibir los rasgos antes aludidos.

Complementariamente, uno de los modelos a seguir en el análisis es el que propone S. Toulmin (1958) que se articula alrededor de cinco dimensiones.

- 1) Los datos (Data), que corresponden al enunciado
- 2) La conclusión (C:Claim).
- 3) Ley de paso (W:Warrant) o garantía
- 4) Soporte (B:Backing)
- 5) Moralizador (M) que corresponde a una forma adverbial que reenvía a una restricción (R: Rebuttal).

Espacialmente tienen la siguiente distribución:

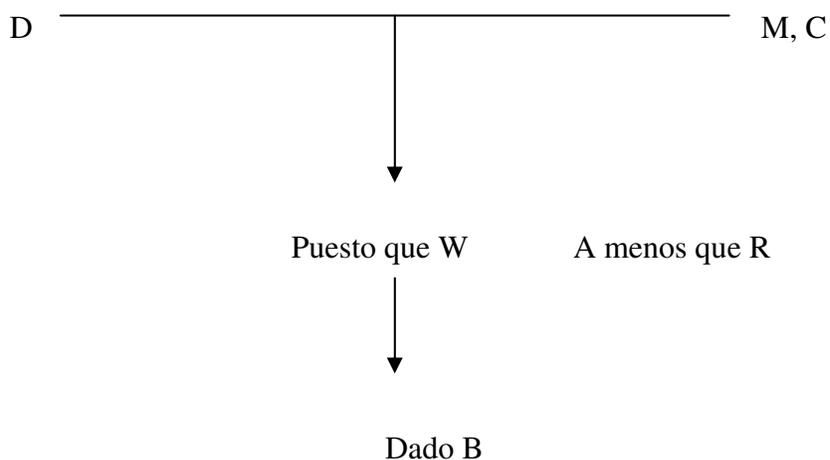


Figura 4.4 Modelo de Toulmin

Como veremos en el análisis, muchos de los argumentos en el ámbito legislativo exhiben este tipo de lógica argumentativa.

Hasta aquí hemos venido discutiendo la producción discursiva en el ámbito legislativo en el marco de un acercamiento dialógico o diádico, asumiendo que los intercambios son del orden ababab: una interacción yo-tú. En efecto, a primera vista esta parece ser la estructura de los intercambios discursivos en el debate parlamentario. Existe un argumento y un contra-argumento. Los turnos en el debate igualmente exhiben esa estructura: una intervención a favor y otra en contra. Tal parece que hay un locutor  $L_1$  y un locutor  $L_2$  (Cf. Kerbrat-Orecchioni, 1995); existe un proponente y un oponente. Sin embargo, la dinámica argumentativa exhibe mucho más que una estructura diádica, como ya lo han advertido autores diversos, entre ellos Fernando Castaños en su estudio sobre los pronombres (2007)<sup>51</sup>. Y es que, como advierte Castaños Zuno, “el modelo saussureano de la comunicación<sup>52</sup>, que excluye a la tercera persona de la situación de habla básica. Para mí, la situación diádica es derivada de la triádica, y no al revés, que es lo que tendríamos que concluir si aceptamos el modelo. Pienso esto principalmente porque considero que el signo es esencialmente público, y no privado”. La naturaleza pública del debate obliga necesariamente la inserción del tercero

Las posiciones políticas en los asuntos legislativos son múltiples; los destinatarios también lo son; uno son explícitos, otros implícitos, los actos de habla lo atestiguan. Cualquier actor político, en tanto locutor, puede tener como destinatario a  $L_1$ ,  $L_2$ ,  $L_3$  etc. De hecho, el análisis de los votos visibles lo demuestran, los indicadores de cohesión partidista también lo constatan; la dispersión espacial que resulta del comportamiento legislativo también lo atestigua. Esto lo corroboraremos en nuestro análisis del capítulo VI.

¿Cómo enfrentar una estructura discursiva que trasciende la lógica binaria o diádica?

La problemática teórica metodológica puede encararse apelando a la teoría trialógica que postula una estructura ternaria en el debate (Cf. C. Kerbrat-Orecchioni, C. Plantin, 1995; Fernando Castaños, 2004; 2007). Esto es, el reconocimiento de tres

---

<sup>51</sup> Cf. “Tú, llama Hamlet a sí: una reflexión sobre las transposiciones pronominales”, próximo a salir

<sup>52</sup> Ver la obra ya citada de de Saussure.

esquemas ilocucionarios. Para poder apreciar estos esquemas es necesario identificar las inscripciones de ilocución, como las marcas eco o los índices metacomunicativos, por ejemplo. Estas marcas discursivas nos pueden remitir a sujeto principal colectivo, la ciudadanía, como hemos visto en el fragmento discursivo del representante Pablo Gómez, o bien otros agentes de la representación como el Poder Ejecutivo. Este acercamiento nos podrá exhibir las interacciones con el la cámara hermana o con el Poder Ejecutivo; es decir, las relaciones horizontales y las verticales. Esto es, un tercer actor (tercera persona) está presente en el proceso del debate (Cf. Fernando Castaños, 2004:99).

Las estructuras trialógicas pueden ser múltiples según sea el asunto legislativo y la situación de comunicación. Si la representación política fue la siguiente: PRI (A), PAN (B), PRD (C), PVEM (D), PT (E), CONV (F). Teóricamente, habría cinco destinadores y cinco destinatarios. Intra-institucionalmente, para el caso de los derechos indígenas, el esquema para la Cámara de diputados podría ser la siguiente.

A,B,D (Coalición proponente); C,E,F (Coalición oponente). Esta síntesis explicativa del modelo lo podemos ver en la figura 3.3 siguiente.

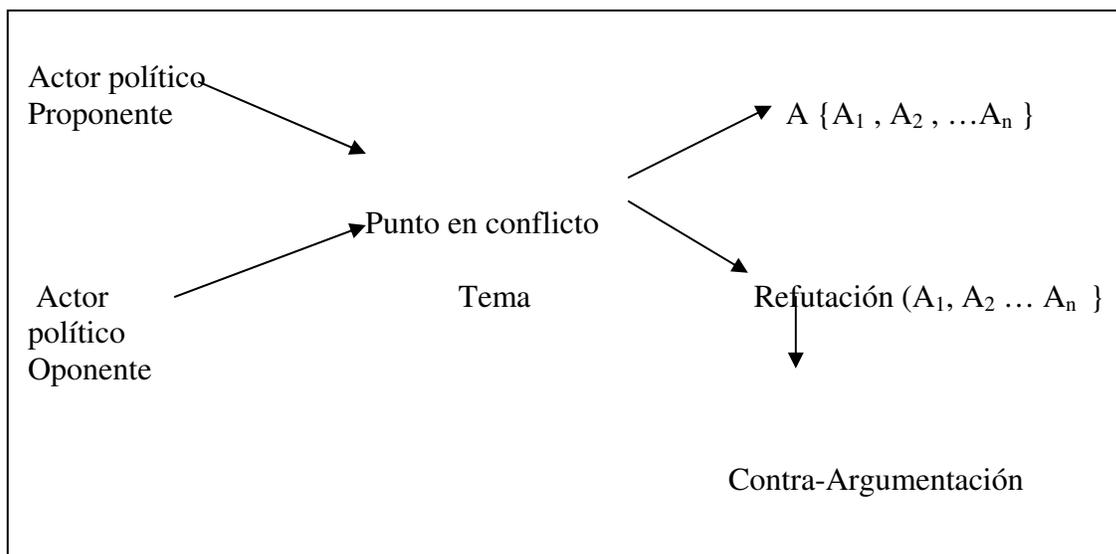


Figura 4.

En el caso de la Ley de Derechos Indígenas, la conclusión no fue aceptada, al menos en la Cámara de Diputados. Por lo tanto, sí hubo contra-argumentación en el pleno. Veremos

pues cuáles fueron las cadenas argumentativas del proponente y las contra-argumentativas del oponente.

Nuestra primera interrogante es la siguiente. ¿Cómo se forman las coaliciones? Primer paso: identificar la repartición de las fuerzas.

Segundo paso: la situación en la que las fuerzas evolucionan.

La repartición de las fuerzas se puede medir en función de status institucional, del poder material de un actor político o del grupo (miembros); pero también en función de las cualidades de los actores políticos (la ascendencia de un actor sobre otros). El examen de nuestro corpus nos mostrará con detalle cómo se formaron las coaliciones. Sin embargo, podemos advertir de entrada que las coaliciones surgen del conflicto entre dos interlocutores de un debate triádico: el tercero, puede escoger entre dos situaciones:

- 1) Jugar el rol de un testigo neutral que rechaza entrar en el conflicto
- 2) Aliarse con uno de los dos de manera tácita o conformando una verdadera coalición.

En los casos en que el tercero entre en coalición con uno de los actores en conflicto, el tercero puede tomar el lugar del locutor con el que se identifica sin que ello signifique una violación del turno de habla. En estos casos, cada uno de los miembros de la coalición aporta argumentos conjuntos, todos destinados a un mismo fin, como veremos en el análisis del capítulo VI.

La forma más visible de la asociación de un actor político a otro se aprecia en el empleo de formas como “nosotros”, según hemos visto en el discurso del diputado Pablo Gómez (Cf. página 182); u otras formas que subrayen la construcción de identidades: el contenido de un discurso, por ejemplo. Las relaciones pueden ser de tres tipos (C. Kerbrat-Orecchioni, 1995: 1-28).

- 1) Un ejemplo, emblemático del juego del tercero es el que desempeña el Partido Revolucionario Institucional en el conflicto entre el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática en la LX Legislatura: a) juega el rol de mediador (por ejemplo, en la toma de protesta de Felipe Calderón).
- 2) b) Juega el rol de déspota (como sucedió con el reparto de las comisiones del Congreso en la LX legislatura).

- 3) C) Juega el rol de *tertius gaudens*: encamina el conflicto en su beneficio; aprovecha el desacuerdo de los antagonistas, imponiendo su programa, sus intereses; puede cambiar el tema del debate o poner fin al debate.

Pero el análisis de la argumentación no se circunscribe a los aspectos que hemos advertido en los párrafos anteriores. Instalados en los marcos conceptuales, nos colocamos en la concepción cognitiva de los argumentos (Gilles Foucaunnier, 1995); y, relacionados con los marcos conceptuales, se ubican los procesos analógicos o teoría de la restricción múltiple (Cameroon Shelley, 2004; A. Juthé, 2005). Estas concepciones, como lo advierte Louise Cummings (2004), se extienden a la argumentación en tanto texto y fenómenos social: acontecimiento discursivo, diríamos en otros términos. En nuestro análisis tendremos en cuenta todas estas miradas y otras que seguramente irán surgiendo a partir de los requerimientos de los fragmentos discursivos analizados.

## Bibliografía

- AUSTIN, J.L. 1962. *How to Do Things with Words*. Oxford. Oxford University Press
- CASTAÑOS Z. Fernando. 2004. “Locos, muertos y ánimas”, en *Pedro Páramo*. Discurso, 25, 2004
- \_\_\_\_\_. 1999. “Corro pronominal”. Antología del X Encuentro de profesores de lenguas extranjeras. México. CELE, UNAM
- \_\_\_\_\_. 2004. “Tu: sedit Hamlet à lui-même: une réflexion sur les transpositions pronominales”. *La voix cachée dut iers: des non-dits du discours*. Coordinadores Patrick Charaudeau y Rosa Montes. Paris. L’Harmattan
- \_\_\_\_\_. y Álvaro Caso. « La deliberación : condición y horizonte de la democracia » *El estado actual de la democracia en México: retos, avances y retrocesos*. Julio Labastida , Ferando Castaños y Miguel Ángel López Leyva. México. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM
- CUMMINS, Louise. 2004. “Argument as Cognition: A Putnamian Criticism of Dale Hamplé’s Cognitive Conception of Argument”. *Argumentation*, 18:331-348. Netherlands
- CHARAUDEAU, Patrick. 2001. “Para qué sirve el análisis del discurso”. *La comunicación política. Transformaciones del espacio público*. Coordinador Responsable, Adrián Gimete-Welsh, con la colaboración de Silvia Tabachnik. Barcelona. Federación Latinoamericana de Semiótica. Gedisa
- \_\_\_\_\_. 2005. *Le discours politique. Les masques du pouvoir*. Paris. Vuibert.
- \_\_\_\_\_, Dominique Maingueneau. 2002. *Dictionnaire d’analyse du discours*. Paris. Du Seuil
- DANESI, Marcelo. 2007. “Metáfora y matemáticas. Una Mirada desde Vico” en *Metáfora en acción*. Editor, Adrián S. Gimete-Welsh. México. UAM. 2007
- DOURY, Marianne. 1995. *Duel sur la cinq: dialogue ou trilogue*. Le trilogue. Lyon. Presse Universitaires de Lyon
- FOUCAULT, Michel. 2005 (1970). *El orden del discurso*. Barcelona. Fábula. Tusquets.
- FAUCONNIER, Gilles. 1997. *Mappings in Thought and Language*. Cambridge. Cambridge University Press
- GENETTTE, Gerard. 1989. *Palimpsestos. La literatura en segundo grado*. Madrid. Taurus
- GIBBS, Raymond. 1994. *The Poetics of Mind*. Cambridge. Cambridge University Press
- GIMATE-WELSH, Adrián. 2005. *Del signo al discurso. Dimensiones de la poética, la política y la plástica*. México. Editorial Miguel Ángel Porrúa
- \_\_\_\_\_. 2007. « Metáfora, semejanzas, relaciones y transposiciones y arbitrariedades. Sus dimensiones espaciales y pictóricas » en *Metáfora en acción*. México. Universidad Autónoma Metropolitana
- GREIMAS, A. J. 1983. *Du sens II. Essais de sémiotiques*. Paris. Aux Éditions du Seuil
- HABERMAS, Jurgen. 1996. *Between Facts and Normas: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Boston. MIT Press
- HAIDAR, Julieta. 2006. *Debate CEU-Rectoría. Torbellino pasional de los argumentos*. México. Universidad Nacional Autónoma de México
- HALLIDAY, M.A.K. R. Hasan. 1976. *Cohesion in English*. London. Longman

- HICKS, Darrin, Lenore Dangs Dorf. 1999. "Regulating disagreement, Constituting participants: A Critique of Proceduralist Theories of Democracy". *Argumentation* 13: 139-160
- HOLYOAK, K.J., P. THAGARD. 1995. *Mental Leaps: Analogy in creative thought*. Cambridge. MIT Press
- KENNY, Anthony. 1963. *Action, Emotion and Will*. London. Routledge and Kegan Paul
- KERBRATT-ORECCHIONI, Catherine. 1998. *Les interactions verbales. I/Approche Interactionnelle et structure des conversations*. Paris. Armand Colin
- \_\_\_\_\_ y Christian Plantin. Editores. 1995. *Le trilogie*. Lyon. Presse Universitaires de Lyon
- KRISTEVA, Julia. 1969. "Le mot, le dialogue et le roman" en *Semiotikè*. Col. Tel Quel. Paris. Du Seuil
- JAKOBSON, Roman. 1975. *Ensayos de lingüística general*. Barcelona. Seix Barral
- JUTHÉ, A. 2005. "Argument by Analogy". *Argumentation*. 19:1-27. Sweden
- LATELLA, Graciela. *Metodología y teoría semiótica*. Hachette. Buenos Aires
- LIMAT-LETELIER, Natalie. 1998. « Historique du concept d'intertextualité » en *Intertextualité*. Compiladoras Nathalie Limat-Letelier y Marie Miguët-Ollagnier. Besançon. Annales Littéraires de L'Université de France-Comte
- PERELMAN, CH. y L. Olbrechts-Tyteca. 1989 (1958). *Tratado de la argumentación*. Madrid. Gredos
- PLANTIN, Christian. 1995. « Fonction du tiers dans l'interaction argumentative », *Le trilogie*. Lyon. Presse Universitaires de Lyon
- 2002 (1998). *La argumentación*. Barcelona. Ariel Practicum.
- REBOUL, Anne, Jacques Moeschler. 1998. *Pragmatique du discours. De l'interprétation de l'énoncé à l'interprétation du discours*. Paris. Armand Colin
- RICOEUR, Paul. 2001. *Del texto a la acción*. México. Fondo de Cultura Económica
- RIFFATERRE, Michael. 1983. *Text Production*. New York. Columbia University Press
- SEARL, J.R. 1969. *Speech Acts*. Cambridge. Cambridge University Press. La versión española del inglés es *Actos de habla*. 1980. Barcelona. Cátedra
- SHELLEY, Cameroon. 2004. "Analogy counterarguments: A Taxonomy for Critical thinking". *Argumentation*. Netherlands. Kluwer Academic Publishers
- SPERBER, Dan, Deirdre Wilson. 2001. *Relevance. Communication and Cognition*. Second Edition. Oxford. Blackwell.
- TOULMIN, S. 1958. *The Uses of Argument*. Cambridge. Cambridge University Press.
- TURNER, Mark. 1996. *The Literary Mind*. Oxford. Oxford Papers. Oxford University Press
- \_\_\_\_\_. 1991. *Reading Minds*. Princeton. N.J. Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Cognitive Dimensions of Social Science. The Way we Think about Economics, Law, and Society*. Oxford. Oxford University Press
- VAN DIJK, Teun. 1998. *Texto y contexto*. Madrid. Cátedra
- \_\_\_\_\_. Compilador. *El discurso como interacción social*. Barcelona. Gedisa
- VIGNAUX, Georges. 1976. *La argumentación: Ensayo de lógica discursiva*. Buenos Aires. Hachette
- ZAMOURI, Salwa. 1995. "La formation de coalitions dans les conversations triadiques". *Le trilogie*. Lyon. Presse Universitaires de Lyon

**CAPÍTULO V.**  
**LOS DERECHOS INDÍGENAS EN MÉXICO EN EL SIGLO XX.**  
**Contexto jurídico político**

**5.0 Introducción. Contexto jurídico**

Preguntarnos qué entendemos por derechos indígenas supone interrogarnos, en primer lugar, cuáles fueron las relaciones de los conquistadores con los habitantes de las tierras conquistadas; implica asimismo revisar cómo quedaron expresadas las relaciones de esos pueblos con los criollos y mestizos en el diseño constitucional de las naciones que adquieren su independencia en el siglo XIX.

El ordenamiento jurídico en la colonia estaba comprendido en el Derecho Indiano que no permitía contradicción alguna con la religión católica ni con las leyes de la corona española (Cf. Cletus Gregor Barié, 2003:49). Dicho marco jurídico incluía forzosamente a la población autóctona en la “unidad cristiana”. Y, de acuerdo con Bartolomé Clavero<sup>1</sup>, no hubo realmente un modelo constitucional común en lo que serían las nuevas repúblicas, pero sí un fondo común: el que provenía de Europa, el “modelo de la imposición de los intereses de un grupo sobre los múltiples pueblos y asociaciones regionales y locales coexistentes en el territorio” (Cf. Gilberto López y Rivas 2005:30).

En unos casos, como el de Estados Unidos, la diplomacia y los tratados con los indios se convirtieron en el referente para las relaciones entre los blancos y los indios; en otros, la mayoría de los países de América Latina, se imponía el modelo de la participación ciudadana, pero en el fondo común subyacente fluía la idea de que los indígenas no eran capaces para manejar sus intereses ni sus derechos por falta de cultura; esto sólo lo podían hacer los criollos, y después sólo los mestizos. Incluso, ya desde la colonia los criollos consideraban que los indígenas necesitaban de la tutela de los españoles: las mayorías (indígenas) fueron tratadas como minorías y las minorías (españoles) como mayorías. El modelo era la cultura de la inequidad.

---

<sup>1</sup> Catedrático de Historia del Derecho, Universidad de Sevilla. Fragmentos de la entrevista son tomados del libro *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama de Cletus Gregos Barié*. Bolivia, 2003

El régimen feudal de la colonia prevalece hasta la Revolución Mexicana de 1910. Los intereses y las necesidades de los indios no fueron tomados en cuenta (Walter Beller Taboada, 1995:25). Es sólo hasta después de la Segunda Guerra Mundial que los Estados Latinoamericanos empiezan a imaginar una política indigenista. En el caso mexicano sus antecedentes se pueden rastrear a la primera época de la Revolución de 1910, pero su concreción se identifica con la realización del I Congreso Indigenista Interamericano de 1940.

Pero hablar de derechos indígenas requiere que primeramente nos preguntemos el sentido de los términos “derecho” e “indígena”.

### **5.1 El derecho consuetudinario.**

Una vía de aproximación es la distinción entre “derecho consuetudinario” y “derecho estatal”. El primero, de origen romano, “*ius consuetudinis*” (consuetudo). El enunciado latino nos remite a la idea de “la costumbre como fuente de legalidad”. Esta noción romana es reconocida e integrada a los sistemas jurídicos occidentales que conocemos como “*common law*” y “*droit coutumier*”.

El derecho consuetudinario se relaciona con la comunidad y el derecho estatal a la autoridad legal establecida: leyes que emanan de una autoridad política constituida, el Estado. En el primer caso, en cambio, son las costumbres que son reconocidas y compartidas por la colectividad: la comunidad, la tribu o el pueblo. De acuerdo con Rodolfo Stavenhagen (1990) es un derecho que opera sin referencia al Estado; un derecho que se sustenta en la oralidad.

Pero el carácter oral del derecho indígena, comúnmente señalado, se atribuye a que es producto de la colonia, ya que el régimen legal español no permitía la existencia de textos legales de procedencia divergente a la española.

No obstante el rechazo que algunos autores señalan a la identificación del derecho consuetudinario con el derecho indígena (Julieta Valle Esquivel, 1994:50), de acuerdo con Gregor Barié (2003:50-52), los estudios sobre el derecho indígena se mueven en torno de tres grandes direcciones.

1. Tomando como base investigaciones etnográficas, los estudios de caso dan cuenta de la eficacia del derecho indígena, su tendencia hacia la búsqueda de consenso en lugar del castigo y su alto grado de credibilidad dentro de la comunidad. Estos estudios, además, han mostrado la influencia del derecho positivo en el derecho consuetudinario (Stavenhagen, 1990:29-46). Esta línea de investigación se conoce como “Administración de la justicia en grupos étnicos”, que nos remite a las formas de relación interna (Cf. Leo Gabriel, 2005:11); son relaciones de interculturalidad.
2. El segundo grupo de estudios se preocupa por la coexistencia de distintos tipos de derecho y proponen la transformación del derecho consuetudinario en derecho positivo, obligatorio en un cierto espacio; una suerte de derecho territorial al estilo español. Los nacidos en el lugar o territorio (*ius solis*), los que pertenecen a un grupo étnico (*ius sanguinis*) están sujetos a ese derecho de acuerdo con los proponentes de este modelo.
3. En el tercer modelo se encuentran los casos de México y Brasil. El modelo hace hincapié en la legislación penal del Estado. Según el principio jurídico general que dice que el desconocimiento no exime al individuo de cumplir con la ley, no obstante, los indígenas han sido eximidos en los casos del otorgamiento de derechos especiales; la constitución garantiza que se consideren sus prácticas y costumbres jurídicas en los casos de disputas agrarias. Los indígenas, sin embargo, se encuentran bajo la subordinación de los funcionarios estatales (Enrique Hamel, 1993); y sobre todo al sistema jurisdiccional global del país. Los reclamos a derechos especiales de las minorías étnicas, sin embargo, implica, que los ciudadanos no son tratados de manera igualitaria, sostienen algunos críticos (cf. Philip Pettit, 2000:201); más aún, entra en conflicto con el principio democrático que subraya la soberanía del pueblo. Desde esta perspectiva, los reclamos de las minorías no son plausibles en una concepción electoral de la democracia; sólo son posibles una concepción bidimensional de la democracia: una democracia electoral complementada con la dimensión contestataria (Philip Pettit, 2000: 204 y ss.).

Desde otra perspectiva, el derecho consuetudinario se define como un “repertorio de normas que son diversas del ordenamiento jurídico nacional” (Walter Beller Taboada, 1995: 22). Pero este reconocimiento de normas alternativas supone la aceptación de la igualdad entre los seres humanos proclamada el 26 de agosto de 1789 en la *Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* de la Revolución Francesa. Estos derechos son, como bien sabemos, la libertad, la igualdad, la propiedad, la seguridad, y el derecho de resistencia a la opresión. Estos derechos, que están sustentados en los “derechos naturales” de Jean Jacques Rousseau, posteriormente sirven de fundamento de los derechos universales humanos que en su artículo 1º señala: “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y dotados como están en razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros” (Walter Beller Taboada, 1995: 24). Pero la aceptación de esta declaración implicó que el derecho a la igualdad excluiría cualquier expresión de derechos particulares. Se elimina así el derecho a la diferencia, y a los derechos especiales de las minorías.

De acuerdo con Selim Abou (1992), la *Declaración de los derechos del hombre* se apoya en dos axiomas relacionados de manera inseparable: la unidad de los hombres y su correlato, la diversidad de las razas, los grupos e individuos, por un lado; y la universalidad de los valores humanos básicos y la relatividad de los valores particulares que caracterizan a las diversas culturas. Estos dos axiomas arrojan una conclusión fundamental: los seres humanos no se distinguen por motivos de raza sino por razones culturales. Emerge así la dimensión pluriétnica que será el argumento fundamental en las discusiones de la calidad de la democracia, como lo han advertido Juan Linz y Alfred Stepan (1996) para los estados pluriétnicos (Cf. Will Kymlicka, 1996). Se rescata así el valor de la diversidad cultural que aún desde la perspectiva de la democracia liberal sería positiva (Will Kymlicka, 1996:170-171).

Desde la perspectiva de Kymlicka, si se acepta el reconocimiento del pluralismo cultural en un estado y al interior de sus instituciones; y si se admite asimismo el compromiso liberal a la igualdad y la búsqueda del bien común individual, se requiere entonces del reconocimiento y la protección institucional de los grupos minoritarios. Más aún, y sobre la base del principio de la autodeterminación de la democracia liberal,

Kymlicka cuestiona que el liberalismo sea inherentemente atomista/individualista. Sostiene, en cambio, que la participación cultural de los grupos y de sus miembros es un ingrediente necesario para el logro del bien común.

De lo anterior se desprende que en una sociedad democrática, plural, los individuos que se identifiquen con una minoría cultural, sin protección especial, se verán en desventaja en la búsqueda de su bienestar en relación con la mayoría cultural dominante. Sin embargo, uno podría preguntarse, ¿derechos especiales de qué grupo cultural? ¿Hay reclamos o intereses que sean generales para las 52 etnias en México? Tal vez la respuesta se encuentre en las consideraciones pluralistas formuladas por James Tully (2000:36-59) para el caso canadiense. Es decir, el pluralismo cultural expresado en un pluralismo institucional en el ámbito confederado. La tesis de Tully implica el reconocimiento de la existencia de la pluralidad cultural; supone el reconocimiento de la continuidad cultural y su aceptación en el ámbito institucional. El debate se traslada del ámbito de las discusiones sobre la soberanía y la territorialidad hacia un debate sobre la justicia entre las naciones que conforman un estado federado o confederado. Desde esta perspectiva, el concepto de soberanía se relativiza; y la problemática se traslada al ámbito de la ingeniería institucional y, para el caso de México, la problemática se reubica en el debate de la reforma de Estado que habrá de comprender los tres niveles de gobierno: nacional, estatal y municipal. Desde esta perspectiva, los grupos minoritarios tendrán voz al interior de las instituciones democráticas, como sostiene Iris Young (1990).

Pero volviendo a los referentes que dan sustento a los derechos de los indígenas, éstos se ven reforzados con la *Declaración de los Derechos Humanos* del día 10 de diciembre de 1948. Es en esta década de los años cuarenta que cobra vigencia la noción de autodeterminación de los pueblos. Pero la idea surge más bien en 1919 con el Tratado de Versalles y la Liga de Naciones. Después de la Primera Guerra Mundial existe la preocupación por proteger a las minorías europeas. Las medidas de protección comprendían el uso del idioma materno en las relaciones privadas, en los tribunales y en los centros educativos. Con la Segunda Guerra Mundial la protección de las minorías fracasa pero hereda el concepto al derecho internacional.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), fundada en 1919, defiende el concepto de los derechos colectivos de los pueblos (Gregor Barié, 2003:53). Pero con la utilización fascista en Alemania de los derechos colectivos de las minorías la noción pierde vigencia: las colectividades se convierten en personas sujetas a los derechos humanos universales: la noción de colectividad se vuelve altamente individualista jurídicamente. Una vez más los derechos de los indígenas se vuelven a postergar; continúan con la carencia de personalidad jurídica hasta la “Declaración de Barbados” en 1971, año en que se vuelve a subrayar el “derecho de los pueblos indios a ser protagonistas de su historia y gestores de su propio destino” (Walter Beller Taboada, 1995:25).

Si bien el derecho consuetudinario y el derecho estatal tienen en común su naturaleza normativa, por su origen y funcionamiento son diferentes. Sin embargo, desde el punto de vista del derecho, las costumbres se conciben según tres posibilidades de existencia:

- Según si la costumbre sustituye al derecho (*praeter legem*)
- Según si lo complementa (*secundum legem*)
- Y según si va en contra de la legislación (*contra legem*)

En el primer caso la costumbre llena las lagunas existentes en las situaciones en que la ley no contempla una conducta. En este caso la costumbre es una fuente del derecho.

En el segundo caso, la costumbre corrobora y desarrolla la normatividad existente, como puede apreciarse en los ejemplos del derecho consuetudinario en las comunidades hñähñu (cf. Verónica Kugel, 1995:110; Teresa Sierra, 1992)

En el tercer caso, puede existir una estructura paralela normativa.

En cualquiera de las tres circunstancias, la costumbre tiene siempre como referencia la ley escrita, esto es, la normatividad occidental. De ahí pues que sea indispensable tomar en cuenta estas tres posibilidades de existencia del derecho consuetudinario en el análisis de la costumbre jurídica; y, sobre todo, para armonizar a éstas con las normas jurídicas estatales. Llegado a este punto, me pregunto, ¿Llevaron los legisladores de la LVIII Legislatura a cabo un tipo de análisis semejante en la resolución de la Ley indígena del 2001?

## 5.2 La Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los derechos consuetudinarios.

Además de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano*, otro de los referentes fundamentales lo constituye el *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y tribales en Países Independientes*, promovido por la OIT en 1989. México suscribe dicho convenio en septiembre de 1990 durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, publicado en el Diario de la Federación el 24 de enero de 1991. Entra en vigor en el mes de septiembre del mismo año.

Uno de los aspectos sobresalientes del Convenio 169 es el relativo al derecho de la tierra que en la constitución mexicana está comprendido en el artículo 27. De acuerdo con el Convenio 169, para que los pueblos indígenas sobrevivan son prioritarios los aspectos siguientes:

- 1) El territorio; 2) la salud; 3) la economía; 4) la educación; 5) la política; 6) la cultura; y 7) la justicia.

Vistos estos aspectos en su conjunto, salta a la vista de inmediato porque los pueblos indígenas han protestado vehementemente ante el incumplimiento de las disposiciones del convenio 169 de parte del gobierno federal y de los gobiernos estatales; salta a la vista el motivo del alzamiento zapatista en Chiapas en enero de 1994.

La violación de los derechos humanos de los indígenas, entre otros aspectos, en los estados de Oaxaca, Puebla, Veracruz, Tabasco, Hidalgo, Michoacán, Guerrero, Sinaloa y Chiapas ha sido el detonante de los levantamientos y las revueltas (Bernardo Méndez Lugo, 1995:40).

El punto central, se advierte en el Convenio 169, es la tierra; la tierra es el espacio de sobre-vivencia; la tierra es el espacio vivido. Se entiende entonces que la base de la pervivencia es la libre disposición de una base territorial para cualquier proceso de autodeterminación. Sin duda, el derecho a la tierra conlleva el derecho a sus recursos naturales; y a la administración y la preservación de dichos recursos. Las políticas modernizadoras de México ha significado pérdida de tierras y acceso a sus recursos naturales, más aún lo será con el Proyecto Puebla-Centro América impulsado por el gobierno panista de Vicente Fox.

Del Convenio 169 cabe señalar los artículos 4° y 5°. El primero hace hincapié en la necesidad de tomar las medidas para salvaguardar a las “personas”, a las “instituciones”, los “bienes”, el “trabajo”, las “culturas” y el “medio ambiente” de los pueblos; mientras que el segundo subraya la necesidad de proteger los valores, las prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales de las comunidades. Estos artículos se encargan pues de proteger las dimensiones materiales y las cosmovisiones de los pueblos indígenas que definen sus identidades, ambas esenciales para la vida de las etnias.

Más aún, el artículo 6° del Convenio de la OIT señala la importancia de consultar a los pueblos en los casos en que se generen políticas que afecten a los pueblos indígenas; los pueblos deberán no sólo ser consultados sino participar en la formulación de los planes y programas de desarrollo de nacional y regional que les afecte de manera directa (cf. Daniel Hiernaux-Nicolás (1995:61-85.). Este no ha sido el caso ya que en estados como Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Hidalgo y Veracruz se han registrado casos de violencia institucionalizada (cf. Bernardo Méndez Lugo, 1995:43-45) ejemplificada en el número de prisioneros indígenas y campesinos en los estado de Oaxaca y de Chiapas. El caso de México no es un ejemplo aislado de cómo a los pueblos autóctonos se les ha violentado sus derechos. Maxwell F. Yalden<sup>2</sup> ha registrado cómo los indígenas inuit han sido victimas de injusticias en aras de las políticas de desarrollo

### **5.3 Normatividad indígena y representación.**

Como bien sabemos, la nación mexicana se ha conformado alrededor de los valores occidentales; la estructura legal en México se basa en el derecho positivo, situación que ha producido marginación de los pueblos indígenas, como hemos apuntado en los párrafos anteriores. Hoy en día, sin embargo, los pueblos indios han pasado a una fase más reivindicadora de sus derechos. Ahora son las comunidades indígenas las que imponen a sus mediadores en sus diálogos con el Estado. Los maestros indígenas de las políticas

---

<sup>2</sup> Los derechos Humanos en Candá y el papel de la Comisión Canadiense de Derechos Humanos. CNDH. 1992. Referencia tomada del ensayo de Méndez Lugo “el convenio 169 sobre comunidades indígenas” en Sociedad y derecho indígenas en América Latina. Thomas Calvo y Bernardo Méndez, Coordinadores. Centro de Estudios mexicanos y centroamericanos. 1995. México.

indigenistas, que anteriormente fungían como intermediadores, en la actualidad han sido reemplazados por sus propios representantes.

Si bien se ha planteado una escuela bicultural, los contenidos de la enseñanza han sido fundamentalmente de carácter occidental. Esto ya ha sido ampliamente documentado en trabajos sobre educación bilingüe en poblaciones indígenas, a saber: “A pesar de estos aspectos positivos<sup>3</sup> no cabe duda que el currículo que se impone en los hechos corresponde a modelos asimilacionistas que fomentan en última instancia la transición hacia la educación dominante y el desplazamiento lingüístico” (Enrique Hamel, 1992). De ahí entonces que la función de los maestros bilingües haya sido catalogada de aculturalizadora. Estos agentes de convivencia de dos culturas se han encontrado, incluso, en una tensión cultural interna (Cf. Verónica Kugel, 1995:105-123).

Antes tales circunstancias de los maestros bilingües, los indígenas se interrogan, ¿son indígenas o representantes del Estado Nacional? En efecto, por años los maestros bilingües ejercían la función de mediación entre el estado nacional y los pueblos indios, sobre todo porque estaban familiarizados con la lengua y cultura nacional y hablaban el lenguaje que la sociedad nacional mejor entendía exhibiendo una lógica occidentalizada en los análisis de lo indígena.

No obstante, esta representación de facto se ve sacudida al entrar en escena otros agentes de mediación más cercanos a la cosmovisión indígena: nuevos portavoces de la representación indígena. Y es que para los pueblos indios, sus representantes no tienen poder de decisión, son sólo portavoces de las resoluciones de las comunidades indígenas. El maestro indígena termina siendo “el más desarraigado de todos (...) rechaza sus orígenes y es rechazado por ellos, y no logra (...) ni integrarse ni ser aceptado por completo en la sociedad nacional” (Verónica Kugel, 1995:107).

---

<sup>3</sup> Se refiere al hecho de que en las escuelas donde se enseña en lengua indígena: “En las pocas escuelas donde se alfabetiza en lengua indígena, los alumnos son capaces de transferir sus estrategias adquiridas al español como segunda lengua, de modo que la transferencia misma opera en ambas direcciones”. Enrique Hamel. Art. Cit. 1992.

#### 5.4 El debate indigenista en los gobiernos de la Revolución Mexicana

Los reclamos de los derechos indígenas en México están ligados a las demandas de los pueblos indígenas en otros países de América Latina, sobre todo a partir de la Octava Conferencia Internacional Americana de Lima en 1938 en la que se hace una declaración a favor de las mujeres y de los indígenas, complementada posteriormente por las *Declaraciones Americana y universal de Derechos Humanos* en 1948. Pero es en la década de los 80 que se plantea de manera explícita, en el contexto del IV Tribunal Russell en Róterdam, Holanda, la defensa de los derechos indígenas. En este foro se dan a conocer los agravios físicos de que son objeto los indios en México: las denuncias en contra de los ganaderos de la Huasteca en México. De igual manera, en el *IX Congreso Indigenista Interamericano*, celebrado en Nuevo México el 2 de octubre de 1985, en el punto III del temario se aborda el tópico de los derechos humanos de pueblos indios de los países de América Latina (Cf. José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes, 1994:15-17).

El 7 de diciembre de 1990, el Poder Ejecutivo envía a la Cámara de Diputados la iniciativa de adición al artículo 4º constitucional.

La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas: La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley

La iniciativa es leída en la Cámara el 13 de diciembre y es turnada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. Siete días después el diputado Margarito Ruiz Hernández, del Partido de la Revolución Democrática presenta la iniciativa de reformas a los artículos 53, 73 y 115 de la Constitución. En la exposición de motivos, el diputado Ruiz Hernández subraya que para sentar las bases de una “auténtica democracia la reforma del Estado Mexicano debe garantizar la preservación y desarrollo de los pueblos indios: Cito.

Así pues la creación de las regiones pluriétnicas está orientada a ser, por una parte, el primer paso encaminado a garantizar la preservación y el desarrollo de las culturas, así como de la vida económica, social y política de los grupos étnicos (...) Por otra parte, busca constituir los principios de un modelo de desarrollo para toda la sociedad: la descentralización efectiva del país, que

conduzca al verdadero desenvolvimiento regional. Esto es, abrir una etapa creativa que nos permita avanzar hacia la construcción de una nación verdaderamente democrática (Diario de los debates, año 11, número 21, 20 de diciembre de 1990, página 12).

La intención del diputado Ruiz Hernández es la representación indígena en el Congreso de la Unión: “Pero con el fin de propiciar la representación directa de los pueblos indios en la Cámara de Diputados, una de las circunscripciones garantizará la pluralidad étnica y se integrará por diputados que representen a las regiones pluriétnicas”. La iniciativa es igualmente enviada a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. El 21 de mayo de 1991, el diputado Gilberto López y Rivas, del PRD, ante el pleno de la Cámara, hace la petición de excitativa a las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales y a la de Asuntos Indígenas. Su reclamo se centra en que hasta la fecha no se había convocado a las comisiones para la discusión de ambas iniciativas, pero aprovecha el momento para cuestionar la iniciativa del Presidente Salinas.

Un año después es aprobada por 272 a favor, 50 abstenciones y 2 en contra. El Partido Acción Nacional se manifestó en contra. La iniciativa fue aprobada tal y como fue enviada por el Ejecutivo.

Se rescata la noción de la composición pluricultural de la nación, diría la diputada Cirila Sánchez Mendoza del Partido Revolucionario Institucional el día 21 de mayo de 1991<sup>4</sup> (cf. A. Gimete-Welsh, María Elena Irizar Arias<sup>5</sup> y Yolanda Tovar Nieves) exponente del dictamen proveniente de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara.

Finalmente, el constitucionalismo mexicano da un paso adelante de la visión positivista. El nuevo artículo es promulgado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de enero de 1992. Esta regulación constitucional se instala en el contexto de lo que conocemos como los derechos de segunda generación: los derechos culturales; de los derechos de una tercera generación: la autodeterminación; y tal vez de una cuarta generación: los derechos de naturaleza autonómica. Este último punto, cobra relevancia

---

<sup>4</sup> Fecha en que se presenta el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la LIV Legislatura.

<sup>5</sup> Diputada por el PRI

para nuestra perspectiva ya que se instala en la óptica de la necesidad de construir una democracia de calidad que comprenda a todos los grupos de una nación pluriétnica, según han formulado Juan Linz Y Alfred Stepan (1996).

Esta adición al artículo 4° es la antesala de las modificaciones hechas el 27 de abril del 2001. Sin embargo, ¿qué pasó en México entre estas fechas y la Revolución Mexicana? Veamos someramente algunos momentos pivote y su expresión en la constitución.

A pesar de que los indígenas han participado en todos los procesos fundantes en la conformación de la nación mexicana, han sido despojados de su propia participación histórica en aras de un modelo de identidad nacional que idealiza la unidad nacional y el sincretismo cultural pero que en los hechos no ha tenido su justo lugar. Para que haya unidad e identidad nacionales se exige que el indígena deje de ser lo que es en términos de sus raíces históricas: sus tradiciones, su cultura, sus formas de organización social y política y su sentido de pertenencia.

Por decreto, los gobiernos del México independiente han considerado que la igualdad jurídica formal haría posible la igualdad real, pasando por alto las diferencias étnicas, culturales y de clase. Bajo este principio se pretendió lograr la integración de los pueblos indígenas al desarrollo y cultura nacionales. Esta perspectiva integracionista condujo a la consagración de la segunda generación de los derechos humanos que contempla los derechos económicos, sociales y culturales contenidos en la constitución de 1917. El texto original del artículo 27, inciso VI, dice a la letra:<sup>6</sup>

Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por hecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezca o que les haya restituido o restituyeren, conforme a la ley de 6 de enero de 1915, entre tanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras (La ley del 6 de enero de 1915 fue derogada el 10 de enero de 1934).

A diferencia de los derechos de primera generación — los derechos fundamentales o garantías individuales consagradas en la Constitución en su artículo 1° — que significaron límites a la acción del Estado en relación con los individuos, los derechos de segunda

---

<sup>6</sup> Cf. Artículo 27, Los derechos del pueblo de México. Enciclopedia Parlamentaria de México. Miguel Ángel Porrúa.

generación pretendían reconocer derechos específicos de grupos con necesidades y demandas comunes. Sin embargo, en los hechos y por las condiciones específicas de discriminación, a los pueblos indios les fueron negados los derechos de manera sistemática que como ciudadanos les correspondía: Más aún, en condiciones de indefensión jurídica frente al derecho estatal.

Si el Estado y el orden jurídico liberales no fueron capaces de garantizar a los indígenas los derechos sus derechos de primera generación, menos aún tuvieron condiciones para garantizar sus derechos específicos que como grupo social con características propias les correspondía. Como consecuencia de ello, al Estado Revolucionario le fue heredado el desafío de integrar a la nación a la población indígena física, económica y culturalmente.

Creadas en los años veinte las instituciones tendientes a lograr la integración de los indios, en los treinta el esfuerzo se concentra en dar forma clara y actual al proyecto del México moderno y a una cultura nacional. Esto lo podemos ver de manera clara en las intervenciones de los legisladores de la época revolucionaria. Veamos una muestra del debate que se suscita en la época del Secretario de Educación, José Vasconcelos en 1922 durante el gobierno de Álvaro Obregón. Dice el diputado Ignacio Villegas del distrito de Zitácuaro, Michoacán:

Yo únicamente como diputado de un distrito esencialmente indígena, distrito que es también parte integrante del territorio de un estado también esencialmente indígena, vengo a esta tribuna de la Representación Nacional a defender una de las más elevadas misiones (...) creada por el actual Secretario de Educación Pública, que es nada menos que la institución de maestros misioneros para que vayan a llevar la luz de su pensamiento (...) a los espíritus oscuros de esas masas campesinas, de esas masas indígenas que por más de tres centurias han arrastrado la cadena del esclavo y la cadena del paria y que conjuntamente con el maestro se han muerto de hambre y se han muerto de explotación<sup>7</sup>

La predicación a la que hace referencia el diputado Villegas es sin duda la relativa a las garantías individuales consagradas en la constitución en su artículo 3° consideradas como

---

<sup>7</sup> *Diario de los debates*, año 1, tomo 1, periodo ordinario. XXX Legislatura. Sábado 16 de diciembre, 1922, p. 26.

fundamentales por la Revolución: los derechos de primera generación. Esta afirmación la vuelve a reiterar en otro momento de su intervención:

Yo os ruego que (...) que si os sentís verdaderamente revolucionarios, que si os sentís verdaderamente dispuestos a favor del pueblo (...) votéis la proposición que os hacemos para que sea elevado el número de misioneros a 300 y los maestros rurales a 5000 (aplausos)<sup>8</sup>

Lo que tenemos en la intervención del diputado Villegas es un argumento serial en el que cada uno de los argumentos apoya la conclusión; es una suerte de argumento deductivo en forma serial que apoya la conclusión: Si P (revolucionario, favor del pueblo), entonces Q; P, luego entonces, Q.

La tematización del diputado Villegas es apoyada por el diputado Prieto Laurenz quien pide que la partida de 14 millones de pesos “deberá aprovecharse para difundir la cultura indígena”. Lo que tenemos aquí es la defensa de los derechos de segunda generación: el reconocimiento de los derechos específicos de los pueblos indios.

Cabe remarcar, adicionalmente, la existencia de signos emblemáticos<sup>9</sup> (los aplausos) que aparentemente son marcadores locales, de acuerdo con el análisis conversacional, pero que en realidad son emblemas que tienen la función de marcar la identidad y la cohesión de la bancada partidista. Paralelamente pueden tener la función de persuadir a los indecisos ante una muestra de mayoría legislativa; son estructuras de persuasión. Estructuralmente tiene asimismo la función de un tercer turno, como puede verse en la intervención del diputado José Manuel Puig Casauranc.

He tenido que inscribirme en pro, para hacerme oír de esta Asamblea (...) en el Proyecto de Ley del Petróleo (...) fijamos un tipo de participación para los Estados productores de petróleo de 18 %; y esta cifra que la Comisión y el que habla, que fue el más empeñado en sostenerla, está dispuesta a bajarla en todo lo que sea preciso para que los millones que hubieran de producir beneficio a un Estado se traduzca en beneficio a esa raza, que es nuestro origen y el entronque de la nación mexicana (...)

---

<sup>8</sup> Ibidem p. 28.

<sup>9</sup> Los aplausos se conocen como emblemas porque son altamente codificados, altamente convencionales y son de carácter universal. Cf. Haviland

siquiera como un desagravio (aplausos), siquiera como un desagravio de las razas actuales mixtas<sup>10</sup>

El diputado solicita el turno, lo realiza y viene el marcador emblemático — los aplausos — que muestra la cohesión partidista y sanciona pragmáticamente, de manera positiva, su conformidad con el orador; permite, además, mostrar al oponente la fuerza de su bancada (Cf. Pedro Hernández y María Rayo Sankey García, 1997).

Los marcadores emblemáticos, reforzadores pragmáticos, son constantes en el debate parlamentario. El representante de la Comisión que presenta el dictamen, contagiado de la euforia de los diputados que argumentan a favor del apoyo a la cultura indígena, dice.

¿De qué sirve que ustedes tengan toda la justicia y toda la razón, si hay una imposibilidad, la única que ustedes no pueden vencer, que es la imposibilidad económica (...) pero señores; la Comisión solamente tomó en cuenta los razonamientos del Secretario de Educación Pública en materia esencialmente económica (...) al entrar en consideraciones de carácter esencialmente moral, la Comisión está con todos vosotros los impugnadores (aplausos), la Comisión no puede menos, por mi conducto que sentirse emocionada de que sea la primera vez que en una Cámara de Diputados se levanta la voz de todos los representantes del pueblo en pro de la cultura nacional (aplausos) (...) Todos los grupos políticos olvidándose de viejas rencillas, sólo les ha preocupado una sola finalidad, un solo punto objetivo, que es la verdadera reivindicación de la raza y ésa la cultura nacional (aplausos).<sup>11</sup>

De hecho, estos marcadores emblemáticos cumplen la función de argumentos ligados, todos apoyando la misma conclusión: la “reivindicación de la raza”, la “cultura nacional”. Estos argumentos, sin embargo, están anteceditos por un discurso explicativo sobre la justicia y la razón. Se establece así la relación entre la explicación y el orden moral, en el sentido de E. Goffman (1971).

El Departamento de Cultura Indígena, dependiente de la Secretaria de Ecuación Pública, además de otras funciones, tiene la encomienda de la “creación y sostenimiento de escuelas especiales para la ecuación de los indios (...) y en las cuales se enseñará la lengua castellana, con los demás rudimentos que son necesarios para asimilarlos a nuestra

---

<sup>10</sup> Ibidem, página 29.

<sup>11</sup> Ibidem, página 31

civilización, a efecto de que pasen enseguida a las escuelas rurales”<sup>12</sup>. Tenemos aquí los antecedentes de la política integracionista de los gobiernos posrevolucionarios que continuará por décadas. Hay aquí, sin duda, una negación de lo diferente, una desvaloración de lo caracterizador de las comunidades indígenas. El propósito es claro: la construcción del Estado-Nación. El mito del desarrollo dispara hacia la liquidación de los pueblos indios en un discurso contradictorio: la apología de las razas indios y por otro la negación de sus identidades. Así pues, durante los gobiernos posteriores a la Revolución hay una suerte de redescubrimiento de lo indígena, que es utilizado de manera política y retórica, y sin duda, con motivos clientelares; pero en el fondo niega lo propiamente indígena tras un discurso populista y nacionalista.

Si bien el gobierno constitucionalista de Venustiano Carranza no reconocía de manera explícita a las comunidades indígenas, con la Ley Agraria de 1915 se reivindican sus derechos agrarios a los indios y los campesinos que conformaron el movimiento armado de 1910. Estos reclamos tienen su expresión en el artículo 27 constitucional:

Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guardan el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques, y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o se les restituyeren<sup>13</sup>

En 1921 se crea la Procuraduría de los Pueblos; en 1925 la Casa del Estudiante Indígena; y en 1936 el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas. Con el gobierno del general Cárdenas, se defiende el principio del respeto a las comunidades indígenas, se exaltan sus valores tradicionales, sus formas de organización social y su visión comunitaria de la propiedad, pero la política oficial sigue siendo integracionista. Esta política es asumida por el Instituto Nacional Indigenista fundado el 4 de diciembre de 1948. Lo dice expresamente en su artículo II: “Estudiará las medidas de mejoramiento que requieren los núcleos indígenas”<sup>14</sup> Para llevar a cabo su política de integración, el INI creó los Centros Coordinadores en las regiones habitadas por los indígenas. El diputado Carlos Rojas del

<sup>12</sup> Diario de los Debates, jueves 30 de octubre, 1924. Página 5

<sup>13</sup> Cf. Las costumbres jurídicas indígenas en México. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México. 1994. Página 14. Inciso VII (adición de la fracción VII del 6 de diciembre de 1937). Propósito de otorgar a La autoridad federal la competencia en conflictos entre núcleos de población, 1974.

<sup>14</sup> Cf. Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones. H. Cámara de Diputados, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, 1994. página 1201. 4ª. Edición.

PRI, Coordinador de uno de esos centros en Huayacocotla, Veracruz, fue integrante de la Comisión de Asuntos Indígenas del Senado de la República en la LVIII Legislatura en la que se discutió la iniciativa de Ley COCOPA.

La adición constitucional de 1974 hace intervenir a la autoridad federal en los conflictos comunales. Dice a la letra:

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que, por límites de terrenos comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población. El Ejecutivo federal se abocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si estuvieren conformes, la proposición del Ejecutivo tendrá fuerza de resolución definitiva y será irrevocable.<sup>15</sup>

El asunto indígena, hace su aparición en diversas legislaturas: LI, LII, LIII, sobre todo en el contexto del artículo 27 constitucional, en particular en el tema del ejido. Veamos un ejemplo del debate. En su intervención el diputado Graco Ramírez Abreu toma su turno en defensa del artículo 27 constitucional: “La política agropecuaria ha sido inadecuada”. Sus argumentos son “El artículo 27 es el marco constitucional”, “La ley de fomento Agropecuario ha favorecido la tendencia a la privatización del campo”, esta ley “viola el artículo 27”, las “Uniones de ejidos de la CNC se han negado a la unión con los propietarios”<sup>16</sup>

Si examinamos estos argumentos desde el modelo de S. Toulmin, tendremos lo siguiente:

---

<sup>15</sup> Cf. Las costumbres jurídicas de los indígenas en México.

<sup>16</sup> Diario de los Debates, año 1, tomo III, número 10. 22 de septiembre de 1981

DATOS	AFIRMACIÓN
La ley de Fomento Agropecuario ha Favorecido la tendencia A la privatización del Campo	La ley agropecuaria ha sido inadecuada; viola el artículo 27

### GARANTÍA

El artículo 27 es el  
Marco constitucional

El esquema aparece en su forma más simple, pero puede extenderse a fin de incluir otros elementos tales como: tales como el soporte o apoyo a la garantía, puede contener una reserva que significa la salvedad en los casos en que la garantía no aplica; y un calificador que es un reconocimiento de la naturaleza probabilística de la afirmación o conclusión.

El diputado Ramírez Cuellar retoma la problemática indígena y campesina ante el otorgamiento del usufructo de las riquezas maderas en el estado de Oaxaca al empresario Alfonso Pandal Graff. Su discurso se funda en el entramado institucional apelando a la Ley de Reforma Agraria y la legalidad constitucional; pero invocando, además, los derechos universales de los pueblos. De ahí que los datos que ofrece para su afirmación se vean ampliados: “200,000 indígenas viven en la esclavitud”, “La compañía forestal no se preocupa por la reforestación”.

Por su parte la diputada Dulce maría Sauri, del Partido Revolucionario Institucional, con un argumento también basado en el entramado institucional, justifica la decisión presidencial de otorgar en concesión zonas madereras: Cito:

En primer término, recordemos que el artículo 27 constitucional, en su párrafo primero y segundo declara que la propiedad de tierras y aguas corresponde originalmente a la nación, la cual tiene el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público (...) Por otra parte, estas unidades de ordenación forestal

encuentran su fundamento jurídico en el artículo 95 y 106 de la citada Ley forestal<sup>17</sup>

Si bien se reafirma la legitimidad de la decisión presidencial de dar en concesión bienes de la nación, se reafirma asimismo la figura presidencial, que también el legislador Antonio Riva Palacio del PRI.

El tema de los derechos indígenas reaparece en el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado en el contexto del artículo 3° constitucional. En la sesión ordinaria del 26 de noviembre de 1986, el diputado panista Pablo Ventura López formula una propuesta de adición en materia de ecuación. Antes de esbozar su propuesta traza un recorrido histórico sobre la situación de los indígenas desde la colonia hasta el periodo posrevolucionario. La narración en la que se apoya traza las condiciones de marginación, esclavitud y desprecio por las culturas indígenas de parte de los gobiernos independentistas y posrevolucionarios. Cito.

Miguel de la Madrid Hurtado, en sus declaraciones sobre educación en el medio indígena en su campaña presidencial frente a los indígenas, en la Venta Chiapas, entre otras cosas dijo: “educación y salud pública para sus comunidades debe ser la base de toda política que se diseñe para ustedes y de acuerdo con ustedes”. Baste ya de política soberbia diseñada en el cubículo del laboratorio, en la elucubración de academia apartada de la realidad.<sup>18</sup>

Pero el argumento del diputado Ventura López tiene como sustento la Declaración de los Derechos Humanos que en su artículo 26 establece el derecho a la educación en el marco de la tolerancia y el respeto entre las naciones y los grupos raciales.

La temática de los derechos humanos vuelve a ser retomada el 18 de febrero de 1987 por el diputado panista Ricardo Francisco Gracia Cervantes con motivo de las violaciones a los derechos indígenas en el gobierno de Abasalón Castellanos en Chiapas.

Como hemos podido apreciar en esta breve reseña de los debates parlamentarios en el periodo posrevolucionario, la temática de los derechos indígenas ha estado vinculada al artículo 27 constitucional y al artículo 3° sobre educación y cultura. Llegamos así a la

---

<sup>17</sup> *Diario de los Debates*, año 1, tomo 1, número 8. 16 de septiembre, 1983. Página 11.

<sup>18</sup> *Diario de los Debates*, año, 1, tomo 1, número 8, página 17.

antesala de la iniciativa que envía el Presidente Fox al Congreso de la Unión el día 7 de diciembre del 2000.

Sin duda, de este periodo comprendido entre la revolución y la reforma del 2001, destaca la reforma al artículo 4° constitucional que imprime el sello pluricultural a la nación mexicana en su composición; una nación pluriétnica. Sin duda, la problemática que se desprende es el asunto agrario, como ha señalado Héctor Díaz Polanco (1985:35); es un asunto económico. Pero la etnicidad no se limita a los grupos indígenas. Atribuir lo étnico sólo a los indios es una limitación del concepto. Suscribo la idea de que todo grupo social posee su propia etnicidad (Díaz-Polanco, 1985:20), es una dimensión de las clases sociales que componen una nación-estado. En consecuencia, las etnias exhiben dimensiones que definen la naturaleza de las clases: son sus formas de identidad, que son variables según las clases a partir de de sus condiciones económicas que les son comunes, de sus proyectos políticos y de sus expresiones culturales tales como sus formas de organización y de administración de la justicia, como hemos visto en párrafos anteriores. Estas formas de identidad constituyen sus componentes étnicos que son los que le permiten al grupo definirse como tal en contraste con otros grupos.

### 5.5 ¿Estado-Nación o Estado-Naciones?

Si el artículo 4° constitucional define al Estado Mexicano como una nación pluricultural, uno se pregunta, ¿No lo era ya antes de la modificación constitucional? ¿Es la nación mexicana un Estado-naciones o un Estado-nación?

Sin duda, la visión que ha prevalecido es la de un Estado-Nación, entendido como un conjunto de instituciones jurídico-políticas que cuenta con un territorio, un aparato burocrático-administrativo, una lengua oficial, un ejército y una moneda común; y un derecho positivo que se impone al derecho consuetudinario. En el ámbito económico, se caracteriza por la expansión de mercado, el intercambio, la fusión de la regiones, una división del trabajo y con una tarea fundamental: la de centralizar y unificar. Prevalece la noción identitaria por encima de la diferencia, como lo han advertido John Bern y Susan Dodds (2000). En muchos casos, su legitimidad y fortaleza residen en el monopolio de la violencia física.

El concepto de nación, en cambio, se caracteriza por tener una comunidad cultural, muchas veces impuesta a través de mecanismos de instrucción pública, y una lengua dominante; de ahí, por ejemplo, las políticas indigenistas a partir de los años cuarenta. La idea de nación exhibe asimismo una conciencia de pertenencia, un proyecto que se cree común en el marco de un territorio. Existen, sin embargo, distintas acepciones del concepto de nación: las naciones creadas a raíz del distanciamiento o ruptura de la nación conquistadora (Inglaterra, Francia, España) o las etnias históricas con distintos grados de continuidad (los siux, los apaches, los yaquis, los mayas, zapotecos, etc.) en las que el sentido de identidad o pertenencia se expresa a través de los usos y costumbres pasados de generación en generación: los derechos consuetudinarios. Su proyecto de nación surge de las necesidades de la población que la integra (Gilberto López y Rivas, 2005:30-33). Esta idea de nación no discrepa de las concepciones de John Stuart Mill pues al hablar de la formación de una nación advierte la idea de una historia política en un mismo territorio. De hecho su enunciado “historia nacional” nos remite a la noción de memoria cultural, política o religiosa (cf. William E. Connolly, 2000:190; Teresa Losada, 2005): John S. Mill utiliza, asimismo, la noción “identidad de raza y descendencia”, “comunidad de lengua y religión”, “identidad de antecedentes políticos”. En otros términos, dos de las dimensiones de los reclamos de los derechos indígenas: la historia nacional y la memoria colectiva, están presentes en el pensamiento de John Stuart Mill. Si estamos de acuerdo con estas observaciones, las demandas de los pueblos indígenas tendrían cabida en el modelo liberal de democracia representativa, como también lo advierte Will Kymlicka en sus escritos (1995). Pero las naciones, los territorios no son espacios cerrados, están en constante interacción, lo que da origen a lo que William Connolly llama pluralismo multidimensional: naciones con un pluralismo multidimensional. Pero la pluralidad de dimensiones supone, a su vez, diversidad en cada una de ellas, lo que conlleva a su vez a la problemática de la representación. Estas múltiples dimensiones se debieron tomar en cuenta en el debate sobre los derechos indígenas. Y seguramente lo fueron. ¿Cómo conciliar la diversidad de las 56 etnias de México?

Ante estas dos orientaciones, surge una cuarta opción: la “nación-pueblo” entendida como el proceso de construcción de una alternativa de nación, una opción cuyos ejes serían: a) una economía solidaria y b) una democracia participativa (Leo Gabriel, 2005:20).

La economía solidaria, orientada por las necesidades humanas de las comunidades; su eje central sería una reforma agraria integral que sustituya al sistema actual de importación-exportación; la elevación de los derechos económicos y sociales a rango constitucional. ¿Es factible la economía solidaria sin la autonomía? Sino lo fuera, ¿cuál sería la estructura de una autonomía multicultural? De acuerdo con diversos autores de la autonomía en América Latina y de Europa, sí son factibles las autonomías multiculturales (Leo Gabriel, 2005:21), condición *sine qua non* para un nuevo paradigma político, alternativo al modelo liberal. Sin embargo, la aceptación multicultural de un estado-nación no resuelve de entrada la problemática (Will Kymlicka, 2000:218). Depende asimismo del modelo multicultural que se tenga: a) lo que podríamos denominar un modelo estático, que concibe a los grupos étnicos como permanentes, duraderos y como tal sujetos de derechos especiales; y un modelo dinámico que posibilita afiliaciones múltiples y que permite la movilidad entre grupos, una suerte de identidades híbridas (David Hollinger, 1995). Este último estaría en concordancia con el modelo de democracia liberal que subraya los derechos individuales; pues permite la posibilidad de asociación con una o múltiples comunidades. Este modelo parece funcionar para la sociedad norteamericana, pero, para un país como México, ¿qué tan factibles son los argumentos de movilidad entre comunidades? En México, como en Canadá, los pueblos indígenas luchan más bien por obtener la autodeterminación para preservar su cultura, su identidad, su lengua y sus usos y costumbres. El modelo propuesto por Hollinger parece funcionar para las minorías étnicas de inmigrantes, pero no para los miembros de comunidades colonizadas (W. Kymlicka, 2000:221). Los pueblos indígenas buscan recuperar su poder de autogobierno en las tierras que tradicionalmente (han) habían sido suyas para mantenerse como grupos sociales distintos de la mayoría. De ahí su reclamo de conservar y mantener su autonomía política. Sin duda, en el extremo de esta posición se encuentra la secesión a la que hacen referencia los discursos de Ernesto Zedillo en 1997; pero una interpretación menos extrema es la autonomía política acotada territorialmente en el marco del estado mexicano.

## 5.6 Las autonomías.

Con la aprobación de las reformas a la constitución en materia de derechos y cultura indígenas en el mes de abril de 2001 se cancela de manera definitiva “la vía parlamentaria para avanzar en la inclusión constitucional de las autonomías indígenas” — dice Gilberto López y Rivas (2005:61). ¿Qué se entiende con la noción de autonomía? ¿Cómo la conciben los indígenas zapatistas? ¿Por qué Ernesto Zedillo Ponce de León se opuso tajantemente al concepto de autonomía? ¿Cómo la entendió Vicente Fox en la exposición de motivos que acompaña a la propuesta de Ley COCOPA? ¿Cómo la entendieron los legisladores? Algunas interrogantes serán contestadas en este capítulo, otras en el capítulo VI que corresponde al análisis de los debates en el Senado y en la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura.

Partamos de la premisa de que la noción no se restringe a un solo campo semántico; atraviesa más bien, un conjunto de campos de sentido. En términos semánticos, diremos que el concepto tiene como rasgo caracterizador la noción de colectividad; se opone, por tanto, al rasgo individualizante. Sin embargo, los derechos colectivos o comunitarios no están reñidos con los derechos individuales consagrados en las constituciones de los países democráticos, como es el caso de la constitución canadiense; menos aún si nos adherimos a una noción dinámica de multiculturalismo

En la experiencia canadiense, no ha bastado con proteger únicamente los derechos individuales. Aquí, la Constitución y las leyes ordinarias protegen también otros derechos que se conceden a los individuos en su calidad de miembros de determinadas comunidades. La acomodación de ambos tipos de derechos hace que nuestra Constitución sea única y refleja el valor canadiense de igualdad como forma de acomodar la diferencia. Que los derechos comunitarios coexistan con los derechos individuales es la verdadera esencia de Canadá (Gobierno de Canadá, 1991).<sup>19</sup>

Pero la situación de Canadá no es única, como advierte Wll Kymlicka; la combinación de ambos derechos existe en países de Europa, Asia y África, incluso en la constitución de los Estados Unidos — el status especial de los indios de Norteamérica y de los

---

<sup>19</sup> Cita tomada del texto de Kymlicka (1996:47).

puertorriqueños (W. Kymlicka, 1996:47). Son medidas en función de pertenencia grupal que buscan dar acomodo a las diferencias nacionales y étnicas.

Las autonomías, entonces, tienen un sentido que está relacionado con los derechos diferenciados. Y esto no debería ser dramático si tomamos en cuenta que la mayoría de las democracias liberales contemporáneas son multinacionales y multiétnicas. México no es la excepción. En todas, el diseño constitucional es tal que protege los derechos civiles y políticos de los individuos; pero también es cada vez más amplia la opinión de acomodar en el diseño constitucional ciertos derechos derivados de la pertenencia de grupo. ¿Cuáles pueden ser estos derechos? De acuerdo con Kymlicka, son de tres tipos:

- De autogobierno
- Poliétnicos
- Especiales de representación

#### 5.6.1 Autogobierno.

En los estados multinacionales existe la tendencia a reivindicar cierto tipo de autonomía política o jurisdicción territorial. En el caso mexicano, 38 de 110<sup>20</sup> municipios de Chiapas reivindicaron la autonomía después del levantamiento del 1° de enero de 1994.

La finalidad detrás de este reclamo se encuentra el deseo de asegurar el desarrollo de sus culturas y los intereses de los miembros del pueblo. Este derecho está consagrado en la Carta de las Naciones Unidas que dice a la letra: “todos los pueblos tienen el derecho a la autodeterminación”. Sin embargo, la Carta no define el concepto de pueblo, si bien el concepto se aplica a las colonias de los países europeos. Las minorías de las naciones también se consideran pueblos, incluso naciones, como hemos visto anteriormente.

Una de las vías de acomodamiento de los reclamos de autogobierno se encuentra en el contexto del federalismo que distribuye los poderes entre el gobierno federal y los gobiernos regionales o estatales. Es en este ámbito donde una minoría nacional puede convertirse en mayoría regional. De hecho, en el contexto de una concepción de la democracia basada en la dimensión electoral y la dimensión contestataria existe la posibilidad del autogobierno que implica la posibilidad de derechos diferenciados de

---

<sup>20</sup> 19 de diciembre de 1994.

grupos específicos sin que ello suponga la exclusión de los derechos individuales (Cf. Philip Pettit, 2000:199-215).

La dificultad radica, sin duda, en encontrar el equilibrio entre la centralización y la descentralización. El federalismo es pues una estrategia constitucional para resolver las reivindicaciones de las minorías nacionales. Un nuevo diseño constitucional, en consecuencia, podría ser la alternativa, como sugiere Walter F. Murphy (2001:9-37). Sin embargo, los reclamos de autogobierno no están desligados de los reclamos de los derechos territoriales. En palabras de Gilberto López y Rivas (2005:3-34).

Las autonomías, tal como las concebimos en nuestra América Latina, son procesos de resistencia mediante los cuales pueblos o etnias soterradas o negadas recuperan o fortalecen su identidad, a través de la reivindicación de su cultura, el ejercicio de derechos colectivos y el establecimiento de estructuras político-administrativas con competencias, ámbitos o niveles de aplicación y una base material propia.

Una segunda vía son las resoluciones judiciales, como en el caso *Mabo vs. Queensland* y sus implicaciones constitucionales (Cf. Jeremy Weber, 2000:60-87). Se trata del fallo de la Suprema Corte de Australia en favor de los títulos de propiedad indígena. La resolución exhibe un cambio en las bases fundacionales de la constitución de Australia, cito.

To the extent that the common laws is to be understood as the ultimate constitutional foundation in Australia, there was a perceptible shift in that foundation away from what had been understood at federalism (Jeremy Weber, 2000:60).

Los títulos de tierra de los indígenas no son expresión de cualquier tipo de interés, tiene implicaciones el contenido de lo que es indígena de acuerdo con el derecho consuetudinario. Más aún, tiene alcances con las relaciones de los indígenas con lo no-indígena. El caso *Mabo*, en consecuencia, supone la reestructuración de esa relación.

La ley de títulos indígenas reconoce no sólo los derechos y obligaciones en relación con las tierras, reconoce además la continuidad de las tradiciones legales indígenas autónomas. Desde esta perspectiva, el reconocimiento del derecho a los títulos de propiedad indígena es más que el simple reconocimiento a la tenencia de la tierra, está ligado a los asuntos de organización política y autogobierno; es, asimismo, el reconocimiento de la

capacidad de organización política. Pero este reconocimiento habrá de ser traducible a formas que sean susceptibles de protección dentro del sistema legal no indígena (Jeremy Weber, 2000:68). La vía para esa protección es la creación renuevas instituciones en el marco de un nuevo diseño constitucional, como lo sugieren Arendt Liphart (1991) y Pippa Norris (2005: 209-229), particularmente el sistema electoral que posibilite la representación proporcional de las minorías étnicas.

El argumento central es que, a diferencia de los sistemas electorales mayoritarios, el sistema de representación proporcional facilita la representación de pequeños partidos en el congreso, en particular, partidos étnicos minoritarios. Ello implica, sin embargo, que los pueblos indígenas se organicen en partidos políticos, como ha sucedido en algunos países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela (Donna Lee van Cott, 2005); es el cambio de la política informal a la política en términos formales o institucionales, pero implica la apertura de espacios en el sistema de partidos.

### 5.6.2 Derechos poliétnicos.

Definir el vocablo etnicidad es complejo y medirlo aún más (Pippa Norris, 2005:217). En párrafos anteriores ya hemos comentado sobre el multiculturalismo en el contexto de los estados pluriétnicos (Juan Linz y Alfred Stepan, 1996; Will Kymlicka, 1996). Pero como hemos señalado anteriormente (p. 228), la etnicidad no se limita a los indígenas, hacerlo sería acotar su significación; es una dimensión de las clases sociales (Díaz Polanco, 1985), es un constructo social (Pippa Norris, 2005) con raíces psicológicas y culturales profundas de orden lingüístico, regional, religioso y racial. Un grupo étnico es una colectividad dentro de una colectividad mayor, tiene un origen común, una memoria común, caracterizado por elementos simbólicos que lo particularizan como las relaciones de parentesco, la religión, la lengua, un territorio común o apariencia física..

Ocurre que las etnias se suelen identificar con los grupos minoritarios indígenas, lo que, como hemos advertido, es una equivocación. Las etnias exhiben dimensiones que definen la naturaleza de las clases: son sus formas de identidad, que son variables según las clases a partir de de sus condiciones económicas que les son comunes, de sus proyectos políticos y de sus expresiones culturales tales como sus formas de organización y de

administración de la justicia, como hemos visto en párrafos anteriores. De ahí entonces que la etnicidad se ha de medir en términos de categorías raciales, lingüísticas — distribución de minorías lingüísticas, que son las que comúnmente se emplean al hablar de grupos indígenas; las 56 etnias de México están clasificadas en estos términos . Véase, por ejemplo, el cuadro de la población indígena en México (Gregor Barié, 2003: 230). Si bien el rompimiento lingüístico es importante, también lo es el religioso. Estos clivages complican aún más la caracterización de los grupos indígenas en la construcción de modelos de representación de las minorías étnicas, como hemos advertido en párrafos anteriores.

En virtud de estas formas o elementos étnicos, los grupos reclaman, entre otras cosas, el derecho a la enseñanza en la lengua de las minorías étnicas. Pero la reivindicación más controvertida es la exención de ciertas leyes y disposiciones que son perjudiciales a los grupos étnicos en virtud de su religiosidad o de sus usos y costumbres

### **5.6.3 Derechos especiales de representación.**

Si bien los reclamos más recurrentes de los grupos étnicos minoritarios son el autogobierno y los derechos poliétnicos, cada vez es más frecuente el reclamo por los derechos especiales de representación política. Esto ya lo hemos señalado en el contexto de las discusiones en torno de los modelos en los sistemas electorales: representación mayoritaria y representación proporcional (cf. supra página 235). Si estamos de acuerdo en que el proceso político en el Poder Legislativo no es representativo en la medida que no refleja la diversidad de la población, se considera que un proceso más representativo debería tomar en cuenta las minorías étnicas, como lo advierten, entre otros, (Juan Linz, Alfred Stepan, 1996; Pippa Norris, 2005; Donna Lee van Cott, 2005); y en general las minorías (Will Kymlicka, 1996:53). Otra de las vías, además de la representación proporcional, es hacer que los partidos políticos sean más inclusivos eliminando las barreras que impiden a las minorías que se conviertan en candidatos o dirigentes de los partidos, aunque también es cada vez más recurrente la idea de reservar un porcentaje de curules para los grupos minoritarios.

### 5.7 Contexto político: el levantamiento zapatista

El año 1994 es el fin del sexenio de Carlos Salinas de Gortari; es también el año de las elecciones presidenciales y de la renovación del Congreso de la Unión. Pero es también el año del levantamiento zapatista y de los magnicidios de dos de las figuras políticas connotadas del partido en el poder: Luís Donaldo Colosio, candidato a la presidencia por el Partido Revolucionario Institucional y de Francisco Ruiz Massieu, diputado electo y Secretario General del PRI.

El levantamiento zapatista del 1º de enero se ha convertido en el punto de referencia no sólo para el estudio de los derechos de los pueblos indígenas, sino para el estudio de los movimientos sociales y políticos. Después de los movimientos estudiantiles de 1968, el alzamiento zapatista deviene un hito en la historia moderna de México. Este movimiento lo podemos dividir en cuatro periodos:

- El periodo bélico, del 1 de enero al 10 de enero de 1994. En este periodo las estructuras políticas del régimen priísta se sacuden; la imagen de México se ve deteriorada como nunca. La imagen de Carlos Salinas de Gortari se derrumba estrepitosamente en el extranjero: el mito del milagro económico mexicano se ve cuestionado, más aún después del error de diciembre de 1994 que da origen a la pugna Zedillo- Carlos Salinas de Gortari. Las bondades del Tratado de Libre Comercio se ven seriamente cuestionadas. El presidente Carlos Salinas de Gortari es denominado gobernante “usurpador” por los zapatistas. Los zapatistas exigen su renuncia. Los hechos de este periodo lo podemos resumir del modo siguiente.

1/1/1994

Zapatistas:

Toma militar de los municipios de San Cristóbal, Ocosingo, Chanal, Margaritas, Oxchuc, Huistán y Altamirano; declaración de la Selva Lacandona: la lucha es por trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz  
Gobernación:

"El gobierno de la República convoca a esos grupos a la cordura, a deponer la actitud asumida y a establecer, dentro de los cauces legales, el diálogo al que han estado y siguen dispuestas las autoridades municipales y federales"

Gobierno del Estado de Chiapas:

Culpa a los sacerdotes de la teología de la liberación.

Los obispos Samuel Ruíz, Felipe Aguirre Franco y Felipe Arizmendi:

Se manifiestan en contra de la violencia pero alertan sobre el abandono en que se ha tenido a los indígenas

Cuauhtémoc Cárdenas y Diego Fernández de Ceballos declaran:

"no es recurriendo a las armas como pueden resolverse los grandes problemas del pueblo"

3/1/1994

Carlos Salinas de Gortari

"las acciones violentas retrasan la verdadera solución de las necesidades sociales y oscurecen el encuentro de la divergencia"

"buscaremos siempre el imperio de la ley, el diálogo pacífico y, muy particularmente, la defensa de los derechos humanos en todas las acciones de la comunidad"

6/1/1994

Carlos Salinas. Ofrece perdón a los indígenas involucrados en el levantamiento. "En condiciones de pobreza han participado por engaño por presiones o por desesperación" siempre y cuando "depongan su conducta violenta e ilegal"

7/1/1994

Los combates continúan en Tenejapa. Estalla un coche bomba en plaza Universidad del DF. Demandan partidos políticos opositores una solución política, no armada

8/1/1994. Explosiones en Cuautitlán y Naucalpan. PROCUP. Reivindica su autoría

10/1/1994

Patrocinio González Garrido es reemplazado por Jorge Carpizo en Gobernación

Manuel camacho Solís. Comisionado para la Paz y la Reconciliación

12/1/1994.

Carlos Salinas de Gortari.

Ordena el cese al fuego unilateral.

Marcha y manifestación en el zócalo de la ciudad de México.

EZLN. Suspende sus operaciones ofensivas

- El periodo del diálogo y la consulta, del 12 de enero al 10 de junio de 1994. Esta fase inicia con la manifestación en el zócalo del DF, continúa con el diálogo de San Cristóbal y concluye con el rechazo de parte del EZLN de la propuesta de paz del gobierno federal el 10 de junio. Tiene dos momentos: 1) del 12 de enero al 23 de marzo, fecha en que es asesinado Luís Donaldo Colosio. 2) después de la muerte de Colosio, el EZLN suspende la consulta; los grupos al interior del PRI se disputan la candidatura a la presidencia. Ungido como candidato Ernesto Zedillo, Manuel Camacho renuncia a su rol de Comisionado para la Paz. Los acontecimientos más importantes son los siguientes.

17/1/1994

Carlos Salinas. Ley de Amnistía es enviada al Congreso de la Unión

18/1/1994

Fidel Velásquez. Llama a los zapatistas "Traidores a la patria".

Camacho Solís. Ofrece a los zapatistas participación política legal.

20/I/1994

Salinas de Gortari. Ordena al ejército salir de la zona de guerra; decreta condonación de pago de impuestos a contribuyentes de 21 municipios

25/1/1994

Cámara de Diputados. Aprueba Ley de amnistía.

Absalón Castellano. El General y exgobernador de Chiapas, Absalón Castellanos es declarado culpable de violación a los derechos humanos indígenas.

2/2/1994

Organizaciones de la Sierra de Papantla, Ver. Expresan su apoyo a los zapatistas.

5/2/1994

EZLN. Expresa desacuerdo en torno al diálogo porque: No lo reconoce como fuerza beligerante; el gobierno no incluye la agenda política nacional; Salinas hace campaña a favor de Ernesto Zedillo.

PAN. "Absurdo tratar la agenda electoral con la guerrilla"

16/2/1994

Absalón Castellanos. Es liberado y entregado a Camacho, y a Samuel Ruiz

21/2/1994

Inicia el diálogo por la paz en San Cristóbal.

24/2/1994

CCRI-EZLN. Renuncia del presidente y gobierno de transición.

Carlos Fuentes. "O hay en el corto plazo una reforma política que dé credibilidad a las próximas elecciones o habrá más Chiapas en todo el país"

25/2/1994

Carlos Salinas. "No se hagan bolas, el candidato es Colosio"

Gobierno y EZLN. Establecen 34 compromisos

2/3/1994

Concluye el diálogo: 11 modificaciones legislativas, una

Propuesta de autogobierno indígena, una reforma electoral en puerta y la aplicación de 31 acciones concretas que comprometen a 8 secretarías del Gobierno Federal: las propuestas que el **EZLN** someterá a consulta

3/3/1994

Diego Fernández de Ceballos. Reconoce que el EZLN influyó en el proceso de democratización

17/3/1994

Marcos. Acusa a Camacho de usar al EZLN de trampolín político

23/3/1994

Luís Donaldo Colosio. Es asesinado en Tijuana

25/3/1994

EZLN. Alerta roja en todo Chiapas

29/3/1994

Ernesto Zedillo. Candidato del PRI a la presidencia

6/4/1994

Gobierno de Chiapas. Anuncia la creación de 3 distritos de representación indígena: Lacandonia, Marqués de Comillas y Guadalupe Tepeyac

10/4/1994

EZLN.

Renuncia del usurpador Salinas, exige el EZLN.

Manifestaciones indígenas y campesinas en todo el país Multitudinaria Manifestación en el zócalo.

12/4/1994

Samuel Ruiz

Contradice la demanda del EZLN arguyendo que una eventual renuncia de Salinas en estos momentos sería una irresponsabilidad histórica

13/4/1994

Salinas de Gortari. Salinas declara ante Margarito Ruíz, líder del CEOIC, que este año podría concretarse la autonomía de las comunidades indígenas

3/5/1994

Solidaridad Iberoamericana. Aparece en todo el país el panfleto *Se busca por traición a la patria*: de organización Solidaridad Iberoamericana, en contra de Samuel Ruíz.

5/5/1994

Congreso Local. Rechaza la propuesta del gobierno federal de crear los municipios de Lacandonia, Marqués de Comillas y Guadalupe Tepeyac

6/5/1994

Debate Cárdenas, Ceballos y Zedillo. Triunfo de Fernández de Ceballos, descenso en la popularidad de Cárdenas.

15/5/1994

Cárdenas. Se compromete con el EZLN de hacer suyos los 10 puntos de la Declaración de la Selva Lacandona

17/5/1994

Marcos. Critica la anti-democracia al interior del PRD

30/5/1994

EZLN. Concluye su consulta

12/6/1994

EZLN. Emite su Segunda Declaración de la Selva Lacandona: rechaza las propuestas del gobierno y convoca a la Convención Nacional Democrática que tiene como puntos centrales: democracia, libertad y justicia, un gobierno de transición y un nuevo constituyente

- Periodo de la organización de la resistencia política; y el periodo del rompimiento del diálogo del EZLN con el gobierno y la Segunda Declaración de la Selva Lacandona, que va del 10 de junio al 10 de octubre de 1994, fecha en que el EZLN rompe el diálogo con el gobierno salinista; y la convocatoria a la Convención Nacional Democrática; la marcha indígena en San Cristóbal y la declaración de autonomía de nueve municipios de Chiapas. Los movimientos civiles se multiplican; la participación en los procesos electorales es mayor. La Convención Nacional Democrática en territorio zapatista adquiere gran difusión y notoriedad nacional e internacional. La participación es de más de 6 mil delegados de todas partes de México y de los grupos sociales.

15/6/1994

Ernesto Zedillo. Exige cuentas al **EZLN** y al gobierno por no haber acordado la paz

El Comisionado había creado expectativas de una pronta resolución del conflicto desde el dos de marzo y ahora la propuesta era rechazada por los mismos involucrados en el diálogo, advierte el candidato priísta

16/6/1994

Camacho Solís. "La censura de Zedillo, acto contra la negociación política en Chiapas

Ernesto Zedillo. "El licenciado Camacho tomó la mejor decisión para él y para el país".

23/6/1994

Jorge Madrazo Cuellar. Sustituye a Camacho Solís como Comisionado para la Paz

10/7/1994

Foro Nacional de Organizaciones Indígenas. La renuncia de Salinas es una condición para el tránsito a la democracia: resolutivo del Foro Nacional de Organizaciones Indígenas

31/7/1994

EZLN. Propuestas para la reunión de la CND:

Gobierno de transición, democratización del país, congreso constituyente

5/8/1994

CND. Cinco mil participantes el primer día.

9/8/1994

Se clausura la CND.

21/8/1994

Elecciones. Las más concurridas: 77 % del padrón votó:

Zedillo, 51%; Pan, 27 %, PRD, 16 %

22/8/1994

Victoria completa del PRD en territorio zapatista

28/8/1994

Francisco Ruiz Massie. Es asesinado

10/10/1994

EZLN. Rompe el diálogo con el gobierno;

Se inician trabajos de la segunda sesión de la CND

- El periodo de la insurgencia civil de octubre 1994 a la fecha. Esta fase se caracteriza por la ampliación de los territorios autónomos en Chiapas, la realización de la segunda Asamblea de la Convención Nacional Democrática en Tuxtla Gutiérrez, las movilizaciones por la paz y la democracia en todo el país. La creación de la COCOPA, los Acuerdos de San Andrés, el rompimiento del diálogo del EZLN con Ernesto Zedillo y la propuesta de iniciativa de Zedillo al Congreso de la Unión en 1997. Vamos algunos de estos momentos.

14/10/1994

Gobierno Federal. Propone restablecer el diálogo con el EZLN

18/10/1994

Marcos. Acusa al PRD de querer subordinar a la CND a sus intereses

PRD. Reiteró que no es enemigo del EZLN. Reiteró, sin embargo, su posición en contra de la vía violenta como forma de solución a los problemas políticos del país, y refrendó que está a favor de seguir buscando la transición democrática de México a través de medios pacíficos y legales".

20/10/1994

PRI. Demandó en la Comisión Permanente la renuncia de Samuel Ruiz como mediador por considerarlo promotor de la violencia

7/12/1994

EZLN. Invita a Cárdenas a formar un gran movimiento. Para "instaurar la legalidad, la legitimidad, el orden y la soberanía nacionales.

15/12/1994

Ernesto Zedillo. Propone la formación de la COCOPA con miembros del Congreso de la Unión, cuyo fin será el de mediar entre el gobierno Federal y el EZLN

19/12/1994

CNI: Convención Nacional Indígena. Considero insuficiente la COCOPA porque no incluye a miembros del Poder Ejecutivo ni al Poder Judicial

6/2/1995

CND. Saca el acuerdo de formar un amplio frente opositor denominado Movimiento de Liberación Nacional impulsado por Cuauhtémoc Cárdenas, la CND y el EZLN

10/2/1995

Se identifica a Marcos como Rafael Sebastián Guillén

9/3/1995

Senado. La Cámara de Senadores aprobó el dictamen de la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, que pretende salvar la objeciones del EZLN

17/3/1995

EZLN. El EZLN aceptó reiniciar de inmediato el diálogo con el gobierno federal por la vía epistolar con la secretaría de Gobernación

23/4/1995

Gobierno. El gobierno federal ofreció al EZLN retirar al Ejército si se constituye en fuerza política legal para luchar por sus causas. El movimiento armado rechazó la propuesta y argumentó que no nació con fines políticos, sino para combatir la pobreza, la injusticia y la falta de democracia.

30/4/1995

Congreso de Chiapas. Aprueba reformas a la constitución. La legislatura estará compuesta de 40 diputados, 24 de mayoría relativa y 16 de representación proporcional.

17/6/1995

Heberto Castillo. "definitivamente desde San Andrés Larráinzar no se puede concretar la reforma política nacional, o ¿ya se les olvidó a los zapatistas que existen los partidos?".

29/6/1995

La Consulta Nacional por la Paz y la Democracia arroja que el 52.98 % considera que el EZLN se convierta en una fuerza política

5/9/1995

Marco Antonio Bernarl, representa del gobierno en las negociaciones con el EZLN. El EZLN no participará en el diálogo para la Reforma del Estado. "Hasta que se convierta en una fuerza política y legal y, en consecuencia, se desarme"

18/9/1995

COCOPA. La Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) considera necesario que el EZLN tome parte en el diálogo nacional para la reforma del Estado, sin que ello signifique que deponga las armas y sus miembros sean amenazados con detenciones que se encuentran suspendidas.

18/10/1995

Marcos. "un gran diálogo nacional" con las principales fuerzas políticas y sociales de oposición, "sin el gobierno" ni los partidos políticos, "para caminar juntos a la democracia, la justicia y la libertad en México".

COCOPA Y EZLN. Firman acuerdo en el que el EZLN acepta participar en un foro nacional sobre derechos indígenas y un foro nacional sobre la mujer. Este es el antecedente más importante que llevará a los acuerdos de San Andrés Larrainzar. Conocidos como Propuesta de Ley COCOPA.

14/11/1995

INI. Propone reconocer las autonomías indígenas.

16/11/1995

Gobierno Federal y EZLN logran acuerdo sobre 57 puntos sobre derechos indígenas.

23/11/1995

EZLN. Participa ya de lleno en el diálogo nacional.

16/2/1996.

EZLN llega a un acuerdo con el gobierno federal para firmar los acuerdos sobre Derecho y Cultura indígena. El gobierno federal se compromete a reconocer a los pueblos indígenas en la Constitución General, ampliar su participación y representación política, garantizar el acceso pleno a la justicia, promover las manifestaciones culturales de los pueblos indígenas, asegurar la educación y capacitación, a garantizar las necesidades básicas, a impulsar la producción y el empleo. Como conclusión se plantea la necesidad de un nuevo marco jurídico, nacional como en las diversas entidades, que garanticen: los derechos políticos, fortaleciendo su representación política, sus derechos jurisdiccionales, aceptando sus propios procedimientos para designar autoridades y sus sistemas normativos, sus derechos sociales para que se garanticen sus formas de organización social, sus derechos económicos para que se desarrollen sus alternativas de organización para el trabajo y la producción, y sus derechos culturales para que preserven sus identidades y su creatividad. Reconociendo en la legislación nacional a las comunidades indígenas como entidades de derecho público y su capacidad para organizarse autónomamente.

24-29/11/1996

COCOPA, CONAI, EZLN. Reunión tripartita con el fin de redactar la iniciativa de reformas constitucionales sobre derechos y cultura indígenas.

29/11/1996

La COCOPA presenta una propuesta de reforma constitucional al EZLN y al Secretario de Gobernación Emilio Chuayffet.

El EZLN acepta la propuesta de la COCOPA y Chuayffet posterga su decisión hasta que Zedillo regrese al país

5/12/1996

Chuayffet. Informa a la COCOPA que tiene divergencias con la propuesta de la COCOPA  
 Con ello se genera la crisis en las relaciones gobierno EZLN durante todo el resto del  
 sexenio del gobierno de Ernesto Zedillo

.

19/12/1996

Zedillo. Envía una contrapropuesta al EZLN en la que se desconocen algunos puntos de la  
 COCOPA y aspectos fundamentales de los acuerdos de San Andrés.

PRI. Sufre una derrota en las urnas y por primera vez el PRI no es mayoría absoluta en la  
 Cámara de Diputados: la LVII LEGISLATURA

EZLN. Rechaza la contrapropuesta del gobierno federal

15/3/1998

Ernesto Zedillo.

Presenta al Congreso su iniciativa unilateral de Derechos y Cultura Indígena.

Sin duda las relaciones entre los zapatistas y el gobierno federal pasan de una  
 caracterización de “rebeldes”, “violentos”, “antipatriotas” al reconocimiento de sus  
 reclamos de justicia, de autonomía, sobre derecho y cultura indígenas.

Pero el diálogo se rompe en el momento en que no se llega a un acuerdo sobre la  
 noción de autonomía. Ese fue el argumento de la contrapropuesta de Ernesto Zedillo. La  
 autonomía, significa, dejar de ser “indios en sí” para convertirse en “indios para sí”  
 (Gilberto López y Rivas, 2005:81) y los acuerdos de San Andrés Larrainzar reflejan ese  
 reclamo indígena. Las autonomías son, además, el resultado del diálogo del gobierno a  
 través de sus representantes (Manuel Camacho, Madrazo, Antonio Bernal) y los  
 representantes del Congreso de la Unión con los zapatistas; del trabajo en las mesas de  
 discusión en la Convención Nacional Democrática; del trabajo de los zapatistas con los  
 miles de participantes en las mesas de discusión en las que estuvieron presentes no sólo los  
 indios, sino también políticos (Cuauhtémoc Cárdenas, Andrés Manuel López Obrador,  
 intelectuales, artistas; pero también los representantes del gobierno federal (Marco Antonio  
 Bernal, Jorge Madrazo) y los miembros de la Comisión Nacional de Intermediación  
 (CONAI).

Con el cambio de régimen en el 2000, y ante las promesas de Vicente Fox hechas en la campaña electoral del 2000, de resolver la problemática indígena, se esperaba una solución. Sin embargo, el resultado no fue el esperado. En palabras de Gilberto López y Rivas:

Las reformas contienen impedimentos jurídicos que implican que a todo derecho reconocido o concedido se le impone una nota precautoria que acota, limita e impide la aplicación plena de las leyes y el ejercicio efectivo de esos derechos al referirlos injustificadamente a otros artículos de la propia constitución o a leyes secundarias (2005:61)

### 5.8. Compromisos de campaña de Vicente Fox

Parecía que el compromiso electoral de Vicente Fox resolvería los reclamos de los pueblos indios, sus palabras lo dejaban entrever. Veamos brevemente los compromisos de campaña del entonces candidato Vicente Fox.

FUENTE	PROPUESTA DE CAMPAÑA	CÓMO MATERIALIZAR LA PROPUESTA
Revista Expansión 24/11/99 Entrevista	Iniciar diálogo con el propósito concreto de llegar a una solución en Chiapas	Vicente Fox señaló que esta buscando una entrevista con Marcos para conocer a fondo su postura, qué defiende, qué pretende para los indígenas y para Chiapas. Si lo que quiere es la dignificación de los indígenas y el respeto a su cultura y a sus valores y dar impulso al desarrollo humano y económico de Chiapas y de México, yo creo que encontraremos una salida rápida a este asunto. Por esto, quiero darme y darle a Marcos y a Chiapas, la oportunidad de que dialoguemos.
Vicente Fox en línea <a href="http://www.vicentefox.org.mx">www.vicentefox.org.mx</a> 11/12/99	1. Reconocer el derecho a ser diferentes, a tener reglas especiales de convivencia y aún de gobierno. Aceptar lo	

<p>Discursos</p> <p>Cuernavaca, Morelos</p>	<p>diverso como enriquecimiento de todos.</p> <p>2. Reconocer, respetar y admirar no solo las características e identidades culturales de los otros, sino también sus capacidades. Reconocer al otro como ser diferente pero capaz de asumir su responsabilidad en el desarrollo.</p> <p>3. Aprender a vivir juntos. Hacer juntos, aprender - haciendo, aprender el uno del otro, educarse mutuamente, reforzando el saber de ambos desde la propia experiencia.</p> <p>4. Implementar una política económica y social que revierta de manera acelerada pero permanente, las condiciones de exclusión, atraso y marginalidad de los indígenas, con pleno respeto a su identidad, su cultura, sus costumbres y su sistema ecológico.</p> <p>5. Revalorizar el papel de la sociedad civil en la solución de los problemas de los indígenas. La sociedad mexicana es hoy más madura, crítica, exigente y participativa. Ha demostrado su solidaridad y profesionalismo.</p>	
<p>Vicente Fox en línea <a href="http://www.vicentefox.org.mx">www.vicentefox.org.mx</a></p>	<p>Vicente Fox se comprometió a generar las oportunidades</p>	<p>El candidato Fox reiteró su propuesta de descentralizar el</p>

<p>Noticias</p> <p>9/03/2000</p> <p>Grupos étnicos de Puebla, Sierra Negra, la zona mixteca y la Sierra Norte del estado de Puebla</p> <p>Cholula, Puebla</p>	<p>en estas comunidades para lograr un mejor nivel y calidad de vida, "que es un sentimiento compartido por todos los que estamos cerca de la naturaleza, quienes trabajamos la tierra, quienes ordeñamos las vacas, quienes engordamos ganado y damos de comer al país entero".</p> <p>"Hacemos el compromiso, para los indígenas y su territorio, de apoyarlos a recuperar ese recurso natural y que sigan siendo fuente de generación de riqueza, pero necesitamos llevar fuentes de desarrollo y de ingreso adicional".</p>	<p>presupuesto federal, aumentando la fórmula de participaciones, con el fin de que regrese íntegro a estados, municipios y comunidades, el fruto de su trabajo y esfuerzo.</p>
<p>Vicente Fox en línea <a href="http://www.vicentefox.org.mx">www.vicentefox.org.mx</a></p> <p>Noticias</p> <p>14/03/2000</p> <p>Estudiantes</p> <p>Escuela Bancaria Comercial de la Ciudad de México</p>	<p>Vicente Fox reiteró que de llegar a la Presidencia de la República retirará al Ejército de la zona de conflicto y respetará los acuerdos de San Andrés.</p>	<p>Vicente Fox dijo que impulsará el desarrollo de la zona (Chiapas) con la promoción de inversión nacional y extranjera, "porque yo sé que, en el fondo, todos los indígenas lo que quieren es tener un <i>vochito</i>, su tele y un changarro que les permita vivir a ellos y a sus familias". Dijo también que, por ahora, lo importante es apoyar la candidatura de Pablo Salazar Mendiguchía, candidato de la alianza de toda la oposición.</p>
<p>Vicente Fox en línea <a href="http://www.vicentefox.org.mx">www.vicentefox.org.mx</a></p> <p>Noticias</p> <p>14/03/2000</p> <p>Intelectuales</p>	<p>Promoveremos el respeto a las comunidades indígenas, pero trabajaremos por su integración a la globalidad sin que dejen atrás sus tradiciones, costumbres y lenguas".</p>	<p>"Hemos insistido, en repetidas ocasiones, de efectuar un acercamiento con Marcos e intercambiar puntos de vista...de llegar a la Presidencia de la República.</p> <p>Vicente Fox señaló que para reiniciar las pláticas con el</p>

<p>Seminario Agenda 2000, IFE</p>		<p>grupo armado, es urgente que el Ejército Mexicano regrese a su posición original y que se repitan los acuerdos de San Andrés Larranizar y de la COCOPA, "sólo así se logrará establecer el orden en esta región del país".</p>
<p>Vicente Fox en línea <a href="http://www.vicentefox.org.mx">www.vicentefox.org.mx</a></p> <p>Noticias</p> <p>29/03/2000</p> <p>Organizaciones de la sociedad civil agrupadas en "Poder Ciudadano"</p>	<p>Vicente Fox se refirió a la nueva relación que pretende establecer con todas las comunidades indígenas que habitan dentro del territorio nacional, estas, señaló, tienen que recuperar el terreno perdido por la gran incapacidad mostrada por el gobierno federal: "nosotros como gobierno trabajaremos incansablemente en que todos los indígenas del país sean tomados en cuenta de manera efectiva, pero respetaremos sus tradiciones, costumbres, formas de gobierno y de producir y serán incluidos, de manera formal, dentro de la productividad y el desarrollo nacional".</p>	<p>Fox Quesada reiteró además que es indispensable que los conflictos con estas comunidades como el del EZLN, tienen que ser resueltos por la vía del diálogo y la solución política: "jamás apoyaremos la solución armada a este conflicto y les hago un llamado a los del EZLN, que con nosotros en la Presidencia de la República no tendrán que batallar para que se respeten sus derechos y para que el Ejército Mexicano regrese a sus posiciones iniciales antes de que comenzara el conflicto, siendo el punto de partida los acuerdos de San Andrés Larrainzar emitidos por la COCOPA".</p>
<p>Vicente Fox en línea <a href="http://www.vicentefox.org.mx">www.vicentefox.org.mx</a></p> <p>Noticias</p> <p>18/04/2000</p> <p>Comunidad Otomí</p> <p>Temoaya, estado de</p>	<p>Fox manifestó que dentro de su gobierno hará valer y respetar las costumbres, las raíces, las formas de gobierno y las tradiciones de todos los pueblos indígenas del país. En el caso particular de los otomíes una de las metas será rescatar el Centro Ceremonial y ponerla en manos de los</p>	<p>Vicente Fox fue claro al señalar que incluirá, a todas las etnias indígenas al desarrollo y crecimiento económico, a través de micro créditos, financiamiento, capacitación y acceso a tecnología para que sus productos se vendan en el mercado y produzcan un</p>

México	indígenas.	incremento en el ingreso de las familias.
Versión estenográfica del Debate Presidencial 25/04/2000 World Trade Center	Vamos a trabajar con las comunidades indígenas para respetar sus raíces, su cultura, su historia; pero también para promover su desarrollo. Ha sido el gran olvidado; habrá una oficina de representación de los indígenas al lado del Presidente de la República en los Pinos y ahí vamos a demostrar nuestro compromiso y nuestra prioridad.	
Vicente Fox en línea <a href="http://www.vicentefox.org.mx">www.vicentefox.org.mx</a> Noticias 1/06/2000 Gente de la comunidad Tecamac, estado de México	Vicente Fox afirmó que trabajará con decisión en favor de todas las comunidades indígenas del país " promoveremos el desarrollo, pero también respetaremos sus costumbres, sus tradiciones y sus formas de gobierno: los indígenas mexicanos serán integrados a este gran proyecto que es México".  Se comprometió a que al llegar a la Presidencia de la República dotará de mayores recursos a los municipios.	Dará mayor recurso a los municipios , transformando la formula de las participaciones federales yendo del 20% al 45% del presupuesto federal: con esta medida lograremos que todos los municipios del país cuenten con agua potable, drenaje, alcantarillado, comunicación telefónica, comunicación terrestre y comunicación por Internet> Tenemos que integrar a toda la sociedad mexicana a este gran proyecto de desarrollo, pero necesitamos del apoyo de ustedes depositando sus votos en favor de la Alianza por el Cambio en las urnas y cuidar que esos votos sean respetados. Esto ya nadie lo detiene, ya ganamos".
Vicente Fox en línea <a href="http://www.vicentefox.org.mx">www.vicentefox.org.mx</a>	El abanderado de la coalición PAN-PVEM recibió obsequios de parte de la	

<p>Noticias</p> <p>9/06/2000</p> <p>Ante más de 20 mil personas reunidas en la Plaza de Armas de la capital zacatecana, y comunidad Huichol</p> <p>Zacatecas, Zacatecas</p>	<p>comunidad de los Huicholes, a quienes les reiteró que como Presidente de la República apoyará a los 10 millones de indígenas que viven en este país y a quienes por décadas, se les ha humillado y marginado del desarrollo... "nosotros los integraremos al progreso nacional, pero respetaremos sus raíces, su cultura, sus tradiciones y sus formas de gobierno".</p>	
<p>Vicente Fox en línea <a href="http://www.vicentefox.org.mx">www.vicentefox.org.mx</a></p> <p>Noticias</p> <p>13/06/2000</p> <p>Medios de comunicación y representantes de la comunidad indígena</p> <p>Ciudad de México</p>	<p>Vicente Fox presentó sus compromisos para los 15 millones de indígenas que viven en el país:</p> <p>1. Crear el <b>Consejo Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas</b>, integrado por representantes de los pueblos indígenas y personalidades destacadas conocedoras de la problemática indígena.</p> <p>El Consejo estará facultado para evaluar las acciones del Ejecutivo Federal en las zonas indígenas; emitir recomendaciones para la elaboración de políticas públicas; y proponer las reformas necesarias al Instituto Nacional Indigenista, la Dirección de Educación Indígena y la Dirección General de Culturas Populares.</p>	<p>* Convertir el documento de la Cocopa en una iniciativa del Ejecutivo, que sea enviada al Congreso para la discusión y aprobación de los Acuerdos de San Andrés, el primer día de mi gobierno.</p> <p>* Proceder desde el primer día de mi gobierno con el desarme de los grupos paramilitares y solicitar a la Procuraduría General de la República realizar las investigaciones necesarias para poder aprehender a quienes han violado los derechos humanos en esta región.</p> <p>* Generar las condiciones para que el Ejército vuelva a sus posiciones originales.</p> <p>* Impulsar y darle mayor importancia a la Cocopa como instancia de coadyuvancia y dotar de efectividad a la Comisión de Seguimiento y</p>

	<p>2. Incorporar a intelectuales y profesionales indígenas en puestos de mando de las instituciones indigenistas.</p> <p>3. Crear el Centro de Estudios de las Lenguas Originarias de México que se encargue del estudio, desarrollo y difusión de las más de 60 lenguas indígenas en México.</p> <p>4. Materializar los derechos políticos de los pueblos indígenas a través de reformas, para la representación y participación de los indígenas en todos los niveles de gobierno.</p> <p>5. Dedicar tiempo oficial del Ejecutivo Federal en los medios de comunicación, para la promoción de la cultura y tradiciones indígenas.</p> <p>6. Incluir en los libros de texto contenidos que permitan a las nuevas generaciones valorar la cultura y tradiciones indígenas.</p> <p>7. Generar programas de desarrollo regional con la participación de las propias comunidades indígenas, que incrementen sus capacidades, su suficiencia económica y su sustentabilidad en el largo plazo.</p> <p>8. Reorganizar y reestructurar a los órganos de procuración</p>	<p>Verificación.</p> <p>* Convocar al EZLN para reunirse con los representantes del Ejecutivo Federal a fin de iniciar el diálogo en las mesas de San Andrés que quedaron pendientes.</p> <p>* Nombrar a un comisionado que tenga el reconocimiento del Ejército Zapatista y de las organizaciones indígenas independientes y que esté obligado a informar periódicamente a la sociedad mexicana sobre los avances de las negociaciones de paz.</p>
--	---	---

	<p>e impartición de justicia, en especial la figura de ministerio público y jueces de primera instancia en los distritos judiciales de fuerte presencia indígena; capacitándolos en el conocimiento de las culturas indígenas y en los sistemas y las prácticas utilizadas por las comunidades en la solución de conflictos.</p> <p>9. Garantizar el respeto de los derechos humanos de todos los indígenas promoviendo una mayor independencia a las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y ampliando su composición con representantes de las comunidades indígenas.</p> <p>10. Reconocer la labor y apoyar a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con los pueblos indígenas.</p>	
<p>Vicente Fox en línea  <a href="http://www.vicentefox.org.mx">www.vicentefox.org.mx</a>          Noticias          27/06/2000          Personas congregadas en la Plaza central de la ciudad de Tapachula          Tapachula, Chiapas</p>	<p>Vicente Fox se comprometió a que después de seis años de su gobierno, ninguna comunidad del estado de Chiapas carecerá de servicios como agua potable, drenaje, teléfono e Internet.</p>	<p>Vicente Fox se comprometió a llevar centros de educación y sistemas de apoyo a micro empresas de toda la entidad, con la finalidad de apoyar a nuestros hermanos chiapanecos; además, el candidato panista reiteró su compromiso de exentar totalmente el impuesto sobre la renta a toda empresa nueva que se establezca y genere empleos en el sureste del país</p>
	<p>1. Reconocer el derecho a ser</p>	

	<p>diferentes, a tener reglas especiales de convivencia y aún de gobierno. Aceptar lo diverso como enriquecimiento de todos.</p> <p>2. Reconocer, respetar y admirar no solo las características e identidades culturales de los otros, sino también sus capacidades. Reconocer al otro como ser diferente pero capaz de asumir su responsabilidad en el desarrollo.</p> <p>3. Aprender a vivir juntos. Hacer juntos, aprender - haciendo, aprender el uno del otro, educarse mutuamente, reforzando el saber de ambos desde la propia experiencia.</p> <p>4. Implementar una política económica y social que revierta de manera acelerada pero permanente, las condiciones de exclusión, atraso y marginalidad de los indígenas, con pleno respeto a su identidad, su cultura, sus costumbres y su sistema ecológico.</p> <p>5. Revalorizar el papel de la sociedad civil en la solución de los problemas de los indígenas. La sociedad mexicana es hoy más madura, crítica, exigente y participativa. Ha demostrado su solidaridad y profesionalismo.</p>	
--	---	--

De sus múltiples compromisos, rescatemos el que ofrece en Cuernavaca, Morelos el día 11 de diciembre de 1999: *Reconocer el derecho a ser diferentes, a tener reglas especiales de convivencia y aún de gobierno. Aceptar lo diverso como enriquecimiento de todos.*

Vicente Fox acepta como principio rector de su compromiso lo que los teóricos han insistido en torno a los derechos indígenas: el derecho a ser diferente; pero en otro momento, su discurso exhibe la ideología de las políticas indigenistas que prevalecieron por décadas en los gobiernos priístas. Vemos un fragmento de su discurso: ..."nosotros los integraremos al progreso nacional, pero respetaremos sus raíces, su cultura, sus tradiciones y sus formas de gobierno"

La autonomía es un recurso para alcanzar mayor democracia, equidad de género, combatir la discriminación, integrarse al mercado de manera más equitativa. En palabras del comandante tojolobal Brus Li, "La autonomía es una forma de tomarnos en cuenta entre nosotros mismos"; o en palabras de Elías, tzeltan de la Junta de Buen Gobierno, "Tenemos derecho a ser autónomos dentro del Estado de este país. Tenemos derecho a nuestros propios pensamientos, que como indígenas nos hacen diferentes de los otros mexicanos...no estamos en contra de la soberanía de México, como dicen falsamente los enemigos de los pueblos" (La Jornada, 31, diciembre, 2006).

## Bibliografía.

- BELLER TABOADA, Walter. 1995. "El derecho consuetudinario indígena en México". Sociedad y derecho indígenas en América Latina. Thomas Calvo y Bernardo Méndez, Coordinadores. Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos
- BERN, John, Susan DODDS. 2000. "On the Plurality of Interests: Aboriginal Self-Government and Land Rights" en *Political Theory and the Rights of the Indigenous Peoples*. Duncan Ivison, Oaul Patton, Will Sanders, Editores. Cambridge. Cambridge University Press
- CONNOLLY, William. 2000. "The Liberal Image of the Nation" en *Political Theory and the Rights of the Indigenous Peoples*. Cambridge. Cambridge University Press
- DÍAZ –POLANCO, Héctor. 1985. *La cuestión étnico-nacional*. México. Editorial Línea.
- GABRIEL, Leo. 2005. "Prefacio" en *Autonomías indígenas en América Latina. Nuevas formas de convivencia política*. Leo Gabriel y Gilberto López y Rivas, Coordinadores. México. Plaza y Valdés
- GIMATE-WELSH, A. María Elena IRIZAR, Yolanda NIEVES. 1997. "Los derechos indígenas" en *La argumentación parlamentaria (1982-1996)*. México. Enciclopedia Parlamentaria de México. Volumen II. Tomo I, Serie II. Instituto de Investigaciones Legislativas. LVI Legislatura. Miguel Ángel Porrúa
- GOFFMAN, E. 1971. *Relations in Public: Micro Studies of the Public Order*. New York. Basic Books
- GREGOR BARIÉ, Cletus. 2003. *Pueblos indígenas y derechos constitucionales en América Latina: un panorama*. Bolivia. Instituto Indigenista interamericano. Comisión Nacional para el desarrollo de los Pueblos Indígenas (México). Editorial Abya-Yala. Ecuador
- HAMEL, Enrique. 1993. "Derechos lingüísticos". *Nueva antropología*. Núm. 44. México.
- HERNÁNDEZ, Pedro, María Rayo SANKEY G. 1997. "La relación Iglesia-Estado. Dialéctica y dialógica" en *Argumentación Parlamentaria*. Adrián Gimete-Welsh, Coordinador. Volumen II, tomo I, Serie II. México. Instituto de Investigaciones legislativas. Cámara de Diputados. LVI Legislatura. Miguel Ángel Porrúa
- KUGEL, Verónica. 1995. "Normatividad étnica y normatividad nacional. Maestros del Valle del Mezquital" en *Sociedad y derecho indígenas en América Latina*. Thomas Calvo y Bernardo Méndez, Coordinadores. Misceláneas. México. Centro de Estudios Mexicanos y latinoamericanos
- KYMLICKA, Will. 1996. *Ciudadanía multicultural*. Madrid. Paidós
- \_\_\_\_\_. 2000. "American Multiculturalism and the 'Nations Within'" en *Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples*. Duncan Ivison, Paul Patton, Will Sanders. Cambridge. Cambridge University Press
- LINZ, Juan, Alfred STEPAN. 1996.
- LIPHART, Arend. 1991. "Proportional Representation: double checking the Evidence". *Journal of Democracy* 2(1), 72-84.
- LÓPEZ Y RIVAS, Gilberto. 2005. "Introducción. Algunos referentes teóricos" en *Autonomías indígenas en América Latina. Nuevas formas de convivencia política*. Ludwig Boltzmann Institut; Latautonomy; Universidad Autónoma Metropolitana. México. Plaza y Valdés

- LOZADA, Teresa. 2005. "La vigencia de la tradición cultural mesoamericana en Milpa Alta, pueblo antiguo de la ciudad de México". *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*. 195. División de Estudios de Posgrado. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. México. Páginas 195-227
- MÉNDEZ L. Bernardo. 1995. "El convenio 169 de la OIT sobre comunidades indígenas y la situación de los derechos humanos de los grupos autóctonos en México". *Sociedad y derecho indígenas en América Latina*. Thomas Calvo y Bernardo Méndez, Coordinadores. México. Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos
- MURPHY, Walter. 2001. "Alternative Political Systems" en *Constitutional Politics. Essays on Constitutional Making, Maintenance, and Change*. Sotirios A. Barber y Robert P. George, Editores. Princeton. Princeton University Press
- ORDÓÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando. 1994. "Constitución y derechos étnicos en México" en *Derechos indígenas en la actualidad*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM
- PETTIT, Philip. 2000. "Minority Claims Under Two Conceptions of Democracy" en *Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples*. Cambridge. Cambridge University Press
- SIERRA, Teresa. 1992. *Discurso, cultura y poder. El ejercicio de la autoridad en los pueblos hñähñus del Valle del Mezquital*. Pachuca. Gobierno del Estado de Hidalgo. CIESAS
- STAVENHAGEN, Rodolfo, Diego ITURRALDE. 1990. *Entre la ley y la costumbre. El derecho consuetudinario indígena en América Latina. México*. III-IIDDHH
- TULLY, James. 2000. "The Struggles of Indigenous Peoples for ando f Freedom" en *Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples*. Duncan Ivisison, Paul Patton y Will Sanders (editors). Cambridge. Cambridge University Press
- VALLE ESQUIVEL, Julieta. 1994. "Los derechos de los pueblos indios. El caso del estado de Puebla" en *Derechos indígenas en la actualidad*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. UNAM
- VAN COTT, Donna Lee. 2005. *From Movements to Parties in Latin America. The Evolution of Ethnic Politics*. Cambridge. Cambridge University Press
- WEBER, Jeremy. 2000. "Beyond Regret: Mabo's Implications for Australian Constitutionalism" en *Political Theory and the Rights of Indigenous Peoples*. Duncan Ivison, Paul Patton, Will Sanders (editors). Cambridge. Cambridge University Press

## CAPÍTULO VI

### CONSTRUCCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN LA LVIII LEGISLATURA.

#### EL SENADO DE LA REPÚBLICA. LA LEY DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENAS.

##### **Análisis del proceso deliberativo y espacial**

*Knowledge of physical and social reality is both personal and social (...) different traditions of knowing (...) offer different patterns of inter-referentiality; (...) arguments are built upon these patterns.*

(Charles W. Kneupper, 1981)<sup>1</sup>

##### **6.0 Introducción general**

¿Cómo medir la construcción de la representación política? La vía, según he propuesto en capítulos anteriores, es mediante el análisis del comportamiento legislativo en tanto es reflejo de las interacciones intrainstitucionales, interinstitucionales y extra-institucionales. Pero el comportamiento legislativo expresa el perfil partidista, las motivaciones personales de los legisladores y su saber sobre el asunto político que se corporiza en los argumentos. Dicho de otra manera, el carácter racional (razonado, lineal, ordenado) del argumento es histórico y social, es contextual, no emerge de la abstracción, sino de procesos interactivos que tienen sustento en la memoria colectiva e individual. El argumento, siguiendo la definición metafórica de Stephen Toulmin (2007:87) exhibe una estructura orgánica y un fino tejido de relaciones.

---

<sup>1</sup> “Argument: A social Constructivist Perspective”. *Journal of the American Forensic Association*. 17:183-89

Su corporización es verbal, por lo general. Pero la argumentación puede tener otras manifestaciones no verbales, como se ha demostrado en diversos estudios (Geneviève Calbris, 1990, 2003; A. Gimete-Welsh y María Rayo Sankey, 2005:71-84)<sup>2</sup>.

Claramente, entonces, el argumento es interactivo y dialógico, en tanto que hay un proponente y un oponente y lo que se busca es persuadir al interlocutor. Pero puede haber otro destinatario, no presente. Ese otro, como ya hemos dicho, puede ser un tercero ausente, sujetos destinatarios físicamente ausentes, como se verá en el análisis más adelante.

Pero el comportamiento legislativo tiene dos modos de expresión: a) los votos visibles que expresan las preferencias de los legisladores en los dictámenes de las comisiones y en las decisiones que resultan del debate en el plenario del Senado como de la Cámara de Diputados; b) y el comportamiento discursivo que se manifiesta en la deliberación donde se ofrecen los argumentos a favor y en contra del asunto legislativo.

El primer acercamiento es una mirada institucional, procedimental y espacial del comportamiento legislativo de acuerdo con lo que hemos planteado en el capítulo tres. La segunda vía es un acercamiento de los procesos discursivos en los que participan los actores políticos, presentes o no en la deliberación (cf. Fernando Castaños, 2004)<sup>3</sup>. Para esto me apoyaré en las herramientas de análisis que se encargan del estudio de la significación, según hemos visto en el capítulo cuatro, que ampliaremos en este capítulo si objeto de estudio así lo requiere, sobre todo en lo que concierne a los tipos de argumentos que puedan aparecer a lo largo del análisis de los debates en el Senado como en la Cámara de Diputados.

Esta doble mirada nos permitirá penetrar en el modo en que los legisladores procesan la representación política en el asunto de la cultura y los derechos indígenas. En la medida en que señalemos los argumentos (Cf. Louise Cummings, 20004:331-348; A. Juthe, 2005:1-27; A. Francisca Noeck Henkemans, 2000:447-473)<sup>4</sup> esgrimidos en la

---

<sup>2</sup> Cf. “la gestualidad y el discurso político” en *Semióticas audiovisuales*. Colección de Semiótica Latinoamericana, nos. 2 y 3. Universidad del Zulia, Universidad Católica Cecilio Acosta. Maracaibo, Venezuela

<sup>3</sup> Me refiero a la noción del “tercero” que hemos planteado en el capítulo sobre los aspectos metodológicos de análisis del discurso parlamentario.

<sup>4</sup> Sobre todo en lo que se refiere a la estructura de la argumentación, los argumentos desde la perspectiva cognitiva y la construcción de los argumentos a partir de los procesos de la analogía. Estas perspectivas se

deliberación y la caracterización de los marcos conceptuales que les sirven de sustento, podremos identificar las ideas subyacentes que determinan el sentido de sus preferencias en torno al asunto legislativo expresadas en los votos visibles. Así pues, el análisis espacial se verá complementado con el análisis de la deliberación; ambos en una relación de complementariedad.

Antes de pasar al análisis me parece conveniente hacer una breve discusión de las iniciativas que fueron presentadas al Congreso de la Unión que sirvieron de trasfondo de la iniciativa que envía Vicente Fox el 7 de diciembre del 2000 a fin de tener una imagen global de las propuestas sobre derechos y cultura indígenas. Para ello he elaborado un cuadro comparativo de las iniciativas que se pueden consultar en la sección correspondiente a los anexos.

En un primer acercamiento a las iniciativas presentadas al Congreso de la Unión,<sup>5</sup> los textos nos muestran grandes semejanzas, pero también diferencias de importancia. Los contenidos discordantes son, sin duda, los puntos que generaron los mayores conflictos en la deliberación parlamentaria; algunos de ellos son los mismos aspectos que ciertos estudiosos de las ciencias sociales, la antropología y la ciencia política han puesto en tela de juicio (Cf. Gilberto López y Rivas, 2005; Will Kymlicka, 1996) en sus reflexiones sobre los derechos y cultura indígenas. Veamos algunos de esos puntos de conflicto o de contraste.

Las propuestas de contenido del artículo 4º constitucional son coincidentes en la medida en que resaltan la composición pluricultural basada en el origen de los pueblos indígenas. Cito:

La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban el país al iniciarse la colonización.

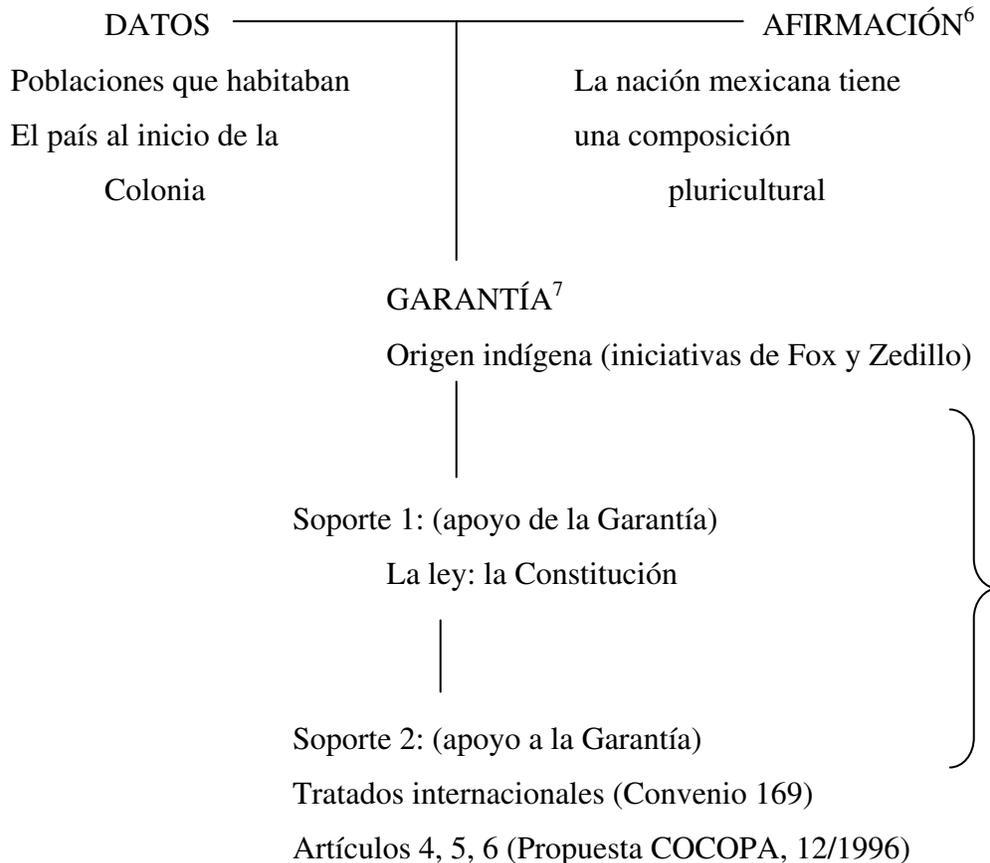
---

conectan con lo que hemos planteado en el capítulo IV. Pero se engarzan asimismo con la perspectiva procedimental, como veremos más adelante en el análisis de la deliberación parlamentaria.

<sup>5</sup> Las iniciativas son las siguientes: 1) la que envía Vicente Fox en diciembre del 2000; el anteproyecto de iniciativa de la COCOPA del 29 de noviembre de 1996; la Propuesta modificada de iniciativa de la COCOPA de diciembre de 1996; la iniciativa de Ernesto Zedillo enviada al congreso el 15 de marzo de 1998 y la iniciativa del PAN enviada al congreso el 12 de marzo de 1998.

Sin embargo, la propuesta modificada de la COCOPA de diciembre de 1996, basa el reconocimiento de los pueblos indígenas en la ley y en los tratados internacionales suscritos por el gobierno mexicano. Si examinamos la argumentación de las variantes de las iniciativas, veremos que la propuesta modificada de la COCOPA difiere de la de Fox y de Zedillo en el llamado a normatividades supranacionales que, desde la interpretación más reciente del Poder Judicial de la Federación, están por encima de la normatividad nacional. Veamos cómo se organizan los argumentos para el caso de la iniciativa de Fox y la de Ernesto Zedillo; y su comparación con la que propone la COCOPA.

Figura 6.1 Argumentos para el artículo 4° constitucional



<sup>6</sup> La noción de *Claim* suele traducirse como “afirmación”, “pretensión”, “demanda”, “reclamo”, etc.

<sup>7</sup> La Garantía (Warrant) es la justificación que permite pasar de los datos (Data) a la afirmación.

La variante en la propuesta de la COCOPA incorpora otros argumentos de la garantía que devienen un soporte de la garantía, como se puede apreciar en la figura 6.1. El primero de los soportes es de orden constitucional, pero el segundo es de carácter metaconstitucional al apelar a los tratados internacionales suscritos por el gobierno mexicano; en particular, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), especialmente sus artículos 4,5 y 6. Los dos primeros salvaguardan las dimensiones materiales y las cosmovisiones de los pueblos; en tanto que el artículo 6 hace hincapié en la necesidad de que en la generación de las políticas públicas los indígenas sean no solamente consultados sino que destaca la necesidad de la participación de estos pueblos en la definición de leyes que les afecten de manera directa. De modo que al esquema le podemos agregar estas otras garantías, como se podrá apreciar en la figura 6.1 Lo que el esquema demuestra es el procesamiento de la argumentación, no la argumentación en el sentido de premisas y conclusiones de la argumentación lógica.

Ahora bien, pero si examinamos con más detenimiento la estructura textual del artículo 4° en la iniciativa reformada de la COCOPA, apreciamos una estructura argumentativa que conocemos como argumentación ligada (Cf. J. B. Freeman, 1991). Los soportes que sirven de premisa para la afirmación se conjuntan para reforzar la conclusión a la que se llega en el artículo 4° constitucional. En otros términos, cada uno de los soportes constituye una razón, pero que en conjunto se vuelven razón suficiente para dar sustento a la conclusión<sup>8</sup>. Si miramos más de cerca los enunciados que componen el texto del artículo 4° constitucional, veremos que el razonamiento sigue un proceso de lo más conocido o aceptado a lo menos conocido o menos aceptado al grado que a la mitad del texto emergen las salvedades como se podrá ver en la figura que aparece más adelante. Así pues, se ligan los datos con la afirmación o conclusión, teniendo como sustento una garantía que posibilita el paso de los datos (D) a la conclusión (C).

La aparición de los soportes 1 y 2 en la figura 6.1 nos demuestra cómo cada una de las partes se integra al todo textual — la coherencia — lo que nos permite ver al texto desde distintos ángulos: a) como actos de habla; b) como interacción horizontal y vertical en la

---

<sup>8</sup> A este tipo de argumentos Freeman los denomina “ligazón modal”.

que puede o no estar presente un tercero; c) o desde las correspondencias analógicas o marcos conceptuales, según veremos en la figura 6.10

Este tipo de argumentos ligados puede responder a los requerimientos de aceptabilidad, relevancia o pertinencia y de adecuación que pudieran surgir en el debate entre un proponente y un oponente en el proceso legislativo.

Dicho en otros términos, el texto del artículo 4° tiene como intertexto, otro texto que conocemos como “hipertexto”: una normatividad supranacional. Esto es, un texto B, el artículo 4°, entra en relación con el texto A, anterior al texto B en el que se sustenta para fortalecer la garantía; una suerte de inter-referencialidad jurídica, si nos instalamos en la perspectiva que se desprende del paratexto con el que iniciamos este capítulo.

Se podría decir, en consecuencia, que es una argumentación racional, normativa: una argumentación lineal, ordenada, si nos colocamos en los supuestos lógicos a los que hace referencia Michael Gilbert (1994). Y no podría ser de otra manera, se trata de establecer las bases, en varios artículos, de un rediseño de la ingeniería constitucional. El carácter del texto será, luego entonces, normativo, lo que se aprecia de inmediato en la estructura sintáctica. El uso de estructuras deónticas que se aprecian en un uso constante de formas verbales en infinitivo y los enunciados en tercera persona del singular: “El Estado establecerá las instituciones y políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas y su desarrollo integral, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con dichos pueblos”, formas deónticas complejas: deber ser (Cf. A. J. Greimas, 1983)<sup>9</sup>

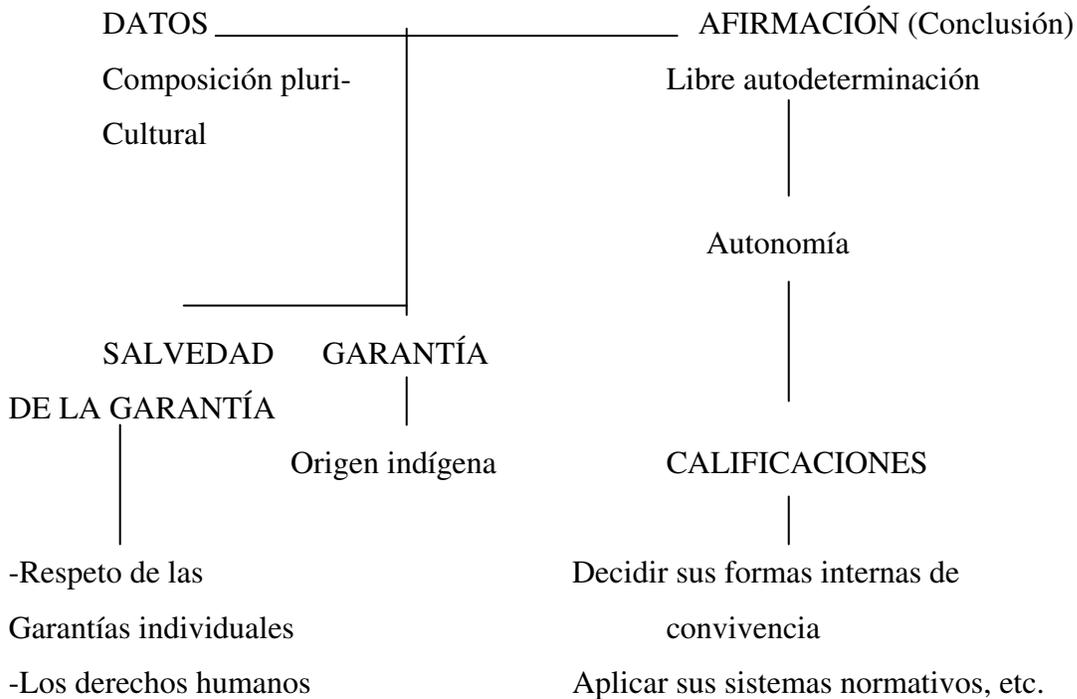
Si examinamos algunos casos de la argumentación jurídica, veremos que muchas de las resoluciones tienen como fundamento o soporte un texto A anterior en la generación de un texto B. Por ejemplo, la argumentación del IFE para no detener los spots de la llamada “guerra sucia” se fundan en un texto previo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (Cf. Gimete-Welsh, 2007). Cabe aclarar que la iniciativa de Zedillo deja en la

---

<sup>9</sup> A. J. Greimas, en *Du sens II*, desarrolla estas nociones desde una perspectiva de la semiótica estructuralista. Lo pertinente del tema es que estas formas deónticas instauran competencias modalizantes del deber ser: cogniciones, saberes, necesarios para la actuación o realización. Y en efecto, algunas de estas políticas fueron resueltas en el transcurso de las legislaturas LVIII, LIX y ahora en la LX.

indefinición el estado jurídico. Es decir, la garantía jurídica la deja en la vaguedad: “cualquiera que sea su situación jurídica”.

Figura 6.2 comparativo ampliado de las propuestas.



Pero veamos (ver figura 6.2) otra muestra del contraste en el contenido de las iniciativas. El segundo gran enunciado del artículo 4º constitucional tiene una afirmación, que da origen a una segunda afirmación: “Los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre autodeterminación y, como expresión de ésta, a la autonomía”. Hasta aquí las similitudes. La Iniciativa de Vicente Fox, junto con el anteproyecto de iniciativa de la COCOPA, incorpora una salvedad: “como parte del Estado Mexicano”; mientras que la propuesta de iniciativa de la COCOPA de diciembre, no la incorpora, y en esto coincide con la iniciativa de Ernesto Zedillo. Esta afirmación y sus correlatos argumentativos en la forma de calificaciones tienen la estructura siguiente para los dos primeros casos (Fox y anteproyecto COCOPA)

Pero viene el gran contraste entre las propuestas del Poder Ejecutivo y de la COCOPA. Las afirmaciones, como las calificaciones deberán ser convalidadas (convalidables según la propuesta de Zedillo) por las autoridades jurisdiccionales del Estado; mientras que la COCOPA emplea la noción “homologable”. Según el Diccionario de la Real Academia, “convalidar” significa “Revalidar lo ya aprobado”, esto es, volver a hacer válido lo ya aprobado; mientras que “homologar” es confirmar el acto para hacerlo más fuerte. Sin duda, el sentido en cada uno de los casos no es exactamente igual. En el primer sentido está presente la idea de reinterpretar, en el segundo la noción de encontrar equivalentes. La iniciativa del Partido Acción Nacional circunscribe la autonomía al ámbito municipal, de acuerdo con las resoluciones de las legislaturas de los estados.

Es indudable que el reclamo de la autonomía, como hemos visto en el capítulo 5 (Cf. página 220) es uno de los puntos de mayor conflicto entre las propuestas. Los actores políticos se resisten a los derechos de cuarta generación: los derechos autonómicos. La noción de autonomía, como hemos advertido, atraviesa un conjunto de campos de sentido. Su acepción, sin duda, se instalara en el ámbito de los marcos conceptuales en los que los actores políticos se coloquen (D. Hample, 1985; 1988); esto es, la idea de que el argumento público presupone una memoria, un conocimiento que es previo a su corporización en el producto textual. A este respecto, cobra importancia el paratexto inicial, pues nos hace hincapié en las diferentes tradiciones del saber y en los distintos patrones de la inter-referencialidad. Se oponen la inter-referencialidad del derecho positivo con la inter-referencialidad de los usos y costumbres que son, esencia, textualidades correspondientes a distintas tradiciones del conocimiento.

De entrada, la noción de autonomía, según hemos visto en el capítulo V, se vincula con la colectividad; se opondría, en consecuencia, con el concepto de individualidad. Las iniciativas de Ernesto Zedillo y la del Partido Acción Nacional proyectan esa oposición de sentido en el texto de su iniciativa, pues sienten la necesidad de acotar la autonomía al respeto de las garantías individuales y de los derechos humanos.

Pero los derechos colectivos no están reñidos con los derechos individuales, como lo demuestra el caso canadiense (cf. *supra*, página 232), puesto que los individuos son

miembros de sus comunidades; la combinación de ambos derechos ya es una realidad en los países de Europa, Asia y África (cf. Will Kymlicka, 1996:47).

El sentido del concepto de autonomía se instala en el campo de los derechos diferenciados. Es también un reclamo del desarrollo de la democracia y de su fortalecimiento, sobre todo si pensamos en que la mayoría de las democracias liberales son multinacionales y multiétnicas (Cf. Juan Linz y Alfred Stepan, 1996). No basta con proteger los derechos civiles y los derechos políticos, sino también los derechos que se derivan de la pertenencia de grupo. Estos son, pues algunos de los contrastes que se aprecian de inmediato entre las iniciativas. Veremos cómo adquieren sentido en la deliberación en el Senado como en la Cámara de Diputados.

#### **6. 1. La Iniciativa del Poder Ejecutivo. Análisis de la exposición de motivos.**

Dada la importancia que reviste la iniciativa que envía el entonces presidente, Vicente Fox, me parece trascendente incorporar en el texto la exposición de motivos que acompaña a la iniciativa y luego proceder a su análisis, sobre todo porque en la discusión en el Senado se hace referencia a la argumentación del Ejecutivo. Veamos<sup>10</sup>.

#### GACETA PARLAMENTARIA

Año 2000

Senado de la república

1º Año de gobierno

No. 28

JUEVES 7 DE DICIEMBRE

#### PODER EJECUTIVO FEDERAL

Secretaría de Gobernación

CC. SECRETARIOS DE LA CAMARA DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNION.

---

<sup>10</sup> La coloco en itálicas para establecer la diferencia textual.

*Con fundamento en el Artículo 71 fracción I de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos y por instrucciones del C. Presidente de la República, con el presente envío a ustedes, la siguiente iniciativa de:*

**REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA INDÍGENA.**

*Documento que el propio Primer Magistrado de la Nación propone por el digno conducto de Ustedes.*

*Reitero las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.*

**SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.** México, D.F., 5 de diciembre de 2000.

**POR ACUERDO DEL C. SECRETARIO. EL DIRECTOR GENERAL DE GOBIERNO, SERGIO OROZCO ACEVES.**

*C. Presidente de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión. Presente.*

*A partir del primero de diciembre pasado, el diálogo del nuevo gobierno se inicia con hechos y con palabras; este diálogo busca restablecer la paz en el estado de Chiapas.*

*México es el producto de la unión de pueblos y culturas diferentes. La mayor riqueza de nuestro país está en su diversidad cultural. Por ello, la unidad nacional no puede sustentarse en la imposición de una cultura sobre las demás. Por el contrario, nuestra unión debe ser el resultado de la colaboración fraterna entre los distintos pueblos y comunidades que integran la Nación.*

*A este respecto, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (No. 169, 1988-1989), reconoce que los pueblos indígenas, en muchas partes del mundo, no gozan de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los países en que viven. Igualmente, sostiene que las leyes, valores, costumbres y perspectivas de dichos pueblos se erosionan constantemente.*

*Nuestro país no es la excepción. A dos siglos de fundación del Estado nacional, la situación jurídica de los pueblos indígenas es aún profundamente insatisfactoria y su condición social, motivo de honda preocupación nacional.*

*Los pueblos originarios de estas tierras han sido histórica y frecuentemente obligados a abandonar sus tierras y a remontarse a las más inhóspitas regiones del país; han vivido muchas veces sometidos al dominio caciquil, así como a humillaciones racistas y discriminatorias, y les ha sido negada la posibilidad de expresión y participación políticas.*

*En el transcurso de las últimas décadas, se han realizado esfuerzos para superar la falta de reconocimiento de la situación legal de los indígenas. En esos intentos, se reformó el artículo 4º de la Carta Magna y, con ello, se dio relevancia constitucional a la composición pluricultural de la Nación mexicana, que se sustenta originalmente en sus pueblos indígenas.*

*Sin embargo, la reforma no resultó jurídicamente suficiente para aliviar las graves condiciones de los pueblos y comunidades indígenas del país.*

*Esa situación, que se ha mantenido desde hace mucho tiempo, propició, entre otras cosas, el levantamiento de un grupo armado, el EZLN, que reivindicaba mejores condiciones para los indígenas chiapanecos en particular, y para la totalidad de los indígenas del país en lo general.*

*Después del cese de fuego en Chiapas y de una larga etapa de negociaciones entre el gobierno federal y el EZLN, pudieron adoptarse una serie de medidas legislativas y consensuales importantes, entre las cuales destaca la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas. A partir de ella, las partes en conflicto convinieron un conjunto de documentos que sirvieron de base para los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.*

*Dichos Acuerdos de San Andrés en materia de derechos y cultura indígenas, surgieron de un esfuerzo por conciliar los problemas de raíz que dieron origen al levantamiento y,*

*además, recogieron las demandas que han planteado los pueblos y comunidades indígenas del país.*

*Una vez suscritos los Acuerdos, el Poder Legislativo contribuyó con su parte a la solución del conflicto. La Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), como coadyuvante en el proceso de paz, se dio a la tarea de elaborar un texto que reflejara lo pactado en San Andrés Larráinzar, mismo que fue aceptado por el EZLN*

*La iniciativa de la COCOPA es una manifestación del propósito común de lograr la paz y la reconciliación, así como el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas.*

*Como Presidente de la República, estoy seguro que, hoy, la manera acertada de reiniciar el proceso de paz en Chiapas, es retomarla y convertirla en una propuesta de reforma constitucional.*

*El gobierno federal está obligado a dar cumplimiento cabal a los compromisos asumidos, así como a convocar, desde luego, a un diálogo plural, incluyente y constructivo en el que participen los pueblos y comunidades indígenas, cuyo propósito central sea el establecimiento de las soluciones jurídicas que habrán de prevalecer, ahora sí, con la jerarquía de normas constitucionales.*

*El sujeto de la enunciación se homologa con el sujeto del enunciado, estableciéndose.*

*He empeñado mi palabra para que los pueblos indígenas se inserten plenamente en el Estado Mexicano, para garantizar que sean sujetos de su propio desarrollo y tengan plena participación en las decisiones del país.*

*Convencido de ello y de la necesidad de lograr la paz en Chiapas, envió como iniciativa de reforma constitucional la propuesta formulada por la COCOPA. Al hacerlo, confirmo que el nuevo diálogo habla con la sinceridad del cumplimiento a la palabra dada. Habrá que señalar que ese documento fue producto del consenso de los representantes, en esa Comisión, de todos los grupos parlamentarios que integraron la LVI legislatura.*

*El principal objetivo de las reformas propuestas es desarrollar el contenido constitucional respecto de los pueblos indígenas. Ellas se inscriben en el marco del nuevo derecho internacional en la materia -de la cual el Convenio 169 de la OIT ya mencionado es ejemplo destacado-.*

*La iniciativa reconoce la libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas. Asimismo, prevé diversos mecanismos para garantizar que los pueblos indígenas de México tengan acceso a las instancias de representación política, a los recursos materiales, a la defensa jurídica, a la educación, así como a la protección de derechos compatibles con sus usos y costumbres y, en general, con su especificidad cultural.*

*Deben destacarse las disposiciones de la propuesta que persiguen adecuar la estructura y circunscripciones electorales, con el propósito de facilitar la representación política de los pueblos indígenas.*

*Entiendo que la propuesta de la COCOPA debe analizarse a la luz del principio básico sobre el que se sustenta todo Estado: la unidad nacional, misma que fue frecuentemente reiterado en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.*

*En particular, debe subrayarse que la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas -reconocidas en la redacción propuesta para el párrafo segundo del artículo 4º constitucional-, se proponen sin menoscabo de la soberanía nacional y siempre dentro del marco constitucional del Estado Mexicano.*

*La libre determinación no debe ser un elemento constitutivo para la creación de un Estado dentro del Estado Mexicano. La Nación mexicana tiene una composición pluricultural, pero un solo Estado nacional soberano: el Estado Mexicano. En este sentido, el principio propuesto de libre determinación de los pueblos indígenas debe leerse en consonancia con el contenido de los artículos 40 y 41 constitucionales, que establecen el carácter republicano, representativo y federal del Estado Mexicano y que señalan los Poderes supremos de nuestra Unión.*

*Igualmente, debe aclararse que con la propuesta de fracción II del artículo 4º , no se pretende crear fueros indígenas especiales, toda vez que se prevé la convalidación de las resoluciones indígenas por las autoridades jurisdiccionales del Estado.*

*Asimismo, en relación con los "territorios" de los pueblos indígenas a que hace referencia la fracción V del artículo 4º , debe precisarse que no constituyen jurisdicciones separadas del territorio nacional. En ellos sigue vigente el principio del artículo 27 constitucional, según el cual la propiedad originaria de tierras y aguas en el territorio nacional corresponde a la Nación. En consecuencia, el territorio de los pueblos indígenas de México no deja de ser el territorio de la Nación mexicana.*

*El reconocimiento de la organización de las comunidades indígenas dentro de un municipio no debe entenderse como la creación de un nuevo nivel de gobierno, ni mucho menos en el sentido de subordinar jerárquicamente a las autoridades municipales respecto a las autoridades del pueblo indígena al que pertenecen. De la misma forma, los procedimientos para la elección de las autoridades indígenas o sus representantes, y para el ejercicio de sus formas propias de gobierno, deben interpretarse en el sentido de ser complementarios y no excluyentes de los vigentes. Las autoridades y procedimientos constitucionales establecidos en el nivel municipal deben mantenerse, entre otras razones, porque constituyen una garantía para los habitantes, indígenas o no, de cada municipio.*

*Por todo lo anterior, subrayo que la iniciativa que hoy presento a ese H. Cuerpo Colegiado debe leerse en consonancia con todo el texto constitucional. Deberá interpretarse en consistencia con los principios de unidad nacional, de prohibición de leyes privativas y tribunales especiales, de igualdad entre las partes que participen en cualquier controversia y de unidad de jurisdicción sobre el territorio nacional.*

*Una reforma constitucional no puede, por definición, ser inconstitucional. Sostener lo contrario implicaría que las propuestas de modificación a la Ley Fundamental estarían viciadas de inconstitucionalidad, y ello anularía cualquier posibilidad de cambio de nuestro orden jurídico. Lo que es más, ese criterio supondría la existencia de contenidos*

*vedados a un Poder que no debe tenerlos: el Constituyente Permanente, quien es depositario de la soberanía popular y sobre el cual no existe poder estatal jerárquicamente superior. Por tanto, desde el punto de vista jurídico, lo que diga el Poder Constituyente es la Constitución.*

*Sé que la solución integral a esa situación no puede, ni debe, limitarse a reformas jurídicas. Es indispensable seguir avanzando para poner fin a la situación de discriminación y marginación de los indígenas, así como para hacer realidad y darle plena eficacia a la superación de las diferencias impuestas por el propio orden jurídico.*

*Por ello, de manera paralela a la reforma constitucional propuesta, el Estado debe adoptar una política integral tendiente a que los indígenas, considerados individual y colectivamente, tengan acceso a nuevas oportunidades de superación.*

*Como primera muestra del nuevo ánimo que orientará la actividad del Ejecutivo Federal, he ordenado el repliegue de buen número de tropas del Ejército Mexicano en la zona de conflicto en el Estado de Chiapas.*

*En los próximos días y semanas, la sociedad y los pueblos indígenas serán testigos de más acciones que buscarán contribuir a la distensión y al reencuentro del Estado nacional con los pueblos indígenas. Otra vez intento que el nuevo gobierno hable con hechos concretos y no con declaraciones que se pierden en el olvido.*

*Todo acto del nuevo gobierno estará guiado por el respeto, la inclusión y la pluralidad. Sin ellos, será imposible alcanzar el desarrollo humano y el bienestar, requisitos indispensables para conseguir la paz, la justicia social y la plena unidad de todos los mexicanos.*

*Como Presidente de la República, demuestro mi compromiso con las acciones, porque éstas son siempre el discurso más elocuente. En consecuencia, con fundamento en las facultades que me confiere la fracción J del artículo 71 de la Constitución Política de los*

*Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de usted, Ciudadano Presidente, someto a la consideración del H. Senado de la República la siguiente iniciativa de*

Como he señalado en párrafos anteriores del capítulo IV, el objeto de análisis no son los enunciados aislados, sino las relaciones entre los enunciados y las relaciones entre las formaciones discursivas<sup>11</sup>. Como parte fundamental del análisis, que llevaré a cabo, me ocuparé de hacer un señalamiento de las estrategias enunciativas, combinándolo con la descripción de las estructuras de la argumentación. La primera nos indicará cómo el sujeto de la enunciación se inserta en su discurso o cómo establece una distancia respecto de su acto de habla. La aparición del sujeto de la enunciación, que es un mecanismo de explicitación o de implicitación, empleado por el sujeto hablante, permitirá ver cómo el sujeto de la enunciación, homologado con el sujeto del discurso establece una relación de verdad con el objeto con el que entra en relación (cf. el apartado 1.3.1.3, página 24) discursivamente. Es decir, es un acto de lenguaje que posibilita que el discursivo se llene de la dimensión de verdad.

Más aún, según se podrá constatar en el texto, el sujeto de la enunciación enseguida hace aparecer una referencia a la “representación-mandato”: “He empeñado mi palabra”, “cumplimiento de la palabra dada”. El sujeto de la enunciación y el sujeto del enunciado se homologan: el sujeto se inserta dentro de su propio discurso. Visto el texto desde esta perspectiva, estaríamos en el marco de una mirada interna del discurso: el componente sintáctico semántico. Pero más allá de la mirada sintáctico semántica, lo que está operando es la pertinencia de la propuesta que se funda en un acuerdo (Cf. Fernando Castaños, 1992:30) que Vicente Fox estableció con su electorado: un mandato-representación, la condición de la obligatoriedad de proponer al Congreso de la Unión la Propuesta de la COCOPA. El análisis de estos actos de lenguaje nos conecta con el acercamiento de la ciencia política.

Habremos de ver este enunciado desde su aspecto externo: el proceso de interacción en una situación de comunicación. La homologación de sujetos permite al sujeto de la

---

<sup>11</sup> Empleo el término en una acepción que subraya la producción discursiva en un tiempo y en un espacio, no en sentido ortodoxo del término. Tengo en mente la relación triádica de E. Lefebvre: sujeto, historia y discurso. Cf. *Fenomenología de la percepción*.

enunciación colocarse en la representación mandato. El sujeto efectúa una interacción con el electorado: el tercero ausente; proyecta una interacción vertical, una suerte de rendición de cuentas, en el sentido de Adam Przeworski (1999). Asimismo el sujeto de la enunciación se dirige a los legisladores — interacción horizontal —, pero sobre todo, en el fragmento aludido, se dirige a los electores. Esto es lo que hemos llamado la interacción vertical, si estamos de acuerdo con la conceptualización formulada, entre otros, por Guillermo O'Donnell (1997).

La argumentación inicial hace resaltar la noción de “diálogo”, la “diversidad cultural”, la no imposición de “una cultura sobre las demás”. Se emplea el concepto de “pueblos” y de “comunidades” que integran la nación. Tal parece que en el llamado a estas nociones se retoman conceptualizaciones del multiculturalismo, de acuerdo con las formulaciones de los estudiosos del tema, según hemos visto en el capítulo V. Es más, como garantía de la argumentación, el recurso a la hipertextualidad, el Convenio 169, viene a reforzar la argumentación de la exposición de motivos en su fase inicial. Pero veamos más de cerca la lógica<sup>12</sup> de la argumentación subyacente en el texto.

En primer término, el proceso de deliberación en torno de una ley, como lo es la iniciativa de derechos y cultura indígenas, exhibe una complejidad textual que habremos de sacar a la luz. Sin duda, toda afirmación o conclusión está basada en un conjunto de datos, como hemos demostrado en las figuras 6.1 y 6.2 de párrafos más arriba. Pero los datos no siempre están a la vista. A menudo las afirmaciones descansan en supuestos o en conocimientos previos que sirven de base para tomar una decisión. De ahí que el proponente de una iniciativa debe incorporar en su argumento este tipo de supuestos o de inferencias. Más aún, algunos supuestos son más importantes que otros; el legislador tendrá que valorarlos y sobre esa evaluación tomar una decisión. O, simplemente, dados los patrones de conocimiento, que a menudo se manifiesta en las expresiones de interreferencialidad, los legisladores se sienten más cómodos en unos supuestos que en otros.

---

<sup>12</sup> Utilizo el término en el sentido de Gilbert: razonamiento, linealidad de los argumentos.

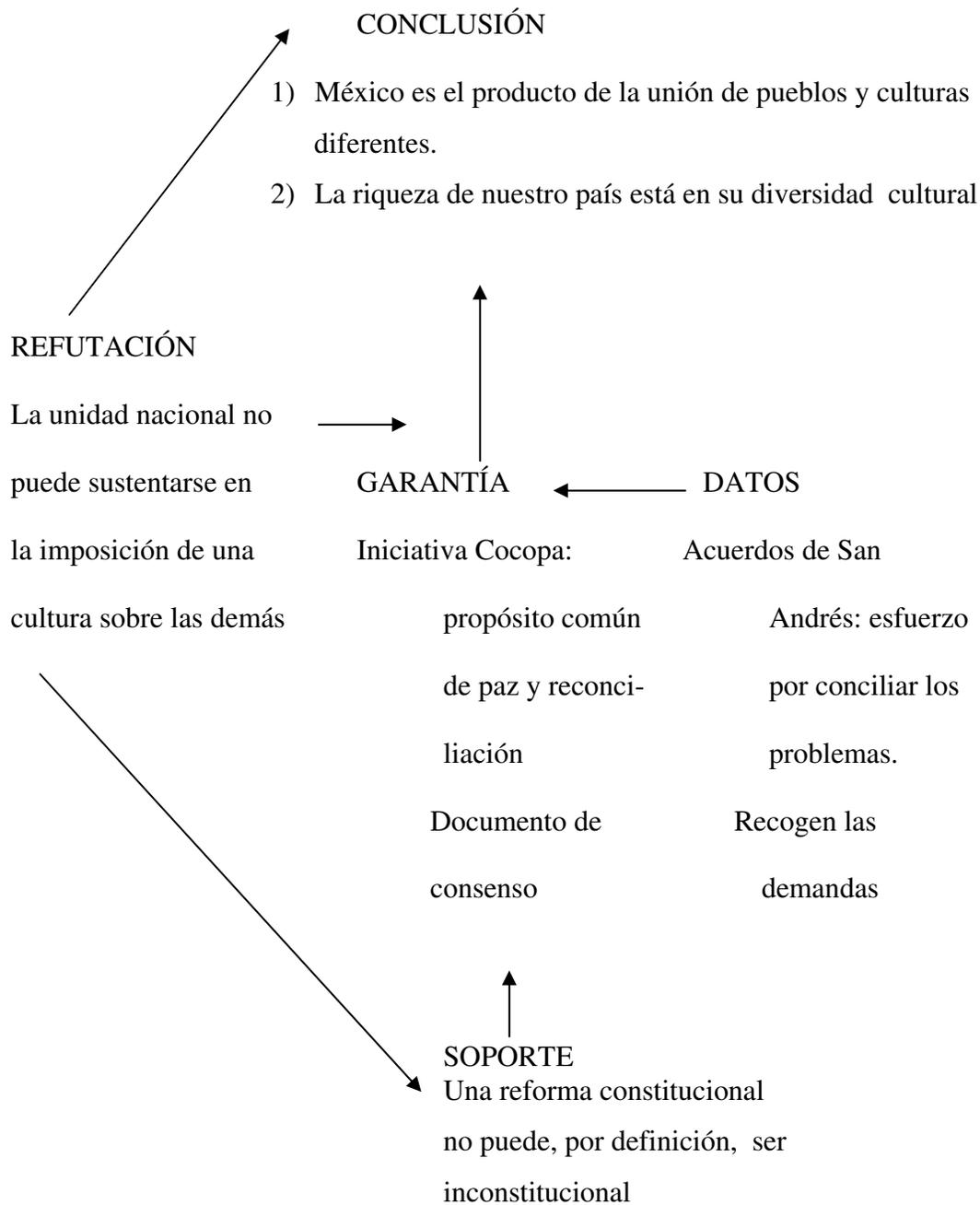


Figura 6.3 Marco argumentativo de la exposición de motivos.

En consecuencia, como analista de la deliberación, lo que corresponde es identificar los supuestos en los que descansa una determinada política. Estos supuestos constituyen, desde otra perspectiva, el procesamiento de la representación. Dicho de otra manera, una ley o

política pública, que es producto de un largo proceso legislativo, tiene como soporte una argumentación compleja

Según se aprecia en la figura 6.3, los supuestos o inferencias, juegan el rol de premisas en el cuerpo del argumento. Y dentro de este cuerpo las nociones de lo plausible y de lo estimable, que se instalan en el ámbito de lo subjetivo y también en el espacio de lo colectivo o social, juegan un rol fundamental en el desarrollo de las virtudes de una decisión política. La probabilidad o posibilidad tiene como objetivo el sentido fundante de la representación nacional: el bienestar general. Un fragmento de la exposición de motivos de la iniciativa que envía Fox al Senado de la República puede verse en la figura 6.3

Sin embargo, una vez planteada la pretensión (claim) de la iniciativa, que comienza con un estilo indirecto, el sujeto de la enunciación realiza un acto de embrague actorial (cf. capítulo IV) para establecer una interlocución con su electorado (“He empeñado mi palabra”) mediante la homologación del sujeto de la enunciación<sup>13</sup> con el sujeto del enunciado; vuelve después al estilo indirecto y, una vez más, asume su discurso homologando sujetos:

Entiendo que la propuesta de la COCOPA debe analizarse a la luz del principio básico sobre el que se sustenta todo Estado: la unidad nacional (...) en particular debe subrayarse que la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas (...) se proponen sin menoscabo de la soberanía nacional y siempre dentro del marco constitucional del Estado

mexicano (...) Asimismo, en relación con los <<territorios>> de los pueblos indígenas a que hace referencia la fracción V del artículo 4º, debe precisarse que no constituyen jurisdicciones separadas del territorio nacional (Exposición de motivos).

Pero más allá de la inserción del sujeto en su discurso, lo que emerge de la aparición del sujeto es una estructura de interacción, la forma verbal en primera persona es un marcador. Apreciamos de entrada una interacción horizontal, una suerte de deliberación interinstitucional. Pero el sujeto lo hace desde un deber-ser, recurriendo a formas deónticas:

---

<sup>13</sup> Recordemos que la enunciación convierte el aparato formal de la lengua en discurso; se postulan a la vez las instancias de la enunciación, esto es, el sujeto que enuncia y el sujeto presupuesto por la operación de interpretación; y, tercero, las marcas de la enunciación. En términos de E. Benveniste, “toda enunciación postula un alocutario” (1974:82). Desde esta perspectiva, todo acto de enunciación presupone una interacción, es decir, el sujeto de la enunciación postula un sujeto que interpreta. En este caso supone una interacción con el Poder Legislativo: interacción horizontal

“debe analizarse”, “debe subrayarse”. Aquí las palabras y las acciones a las que se apuntan reciben su significación en el ámbito legislativo; son equiparables (Cf. Fernando Castaños, 1992:26). Pero su sentido deóntico constriñe la acción legislativa, determina un campo del sentido de los conceptos (autonomía, libre determinación) aludidos en la exposición de motivos, que veremos en los argumentos de algunos legisladores del Senado. Hay pues una relación de co-determinación de las palabras y la acción (Cf. Patrick Charaudeau, 2001) legislativa.<sup>14</sup> El acto de habla hace aparecer en escena la pertinencia de una segunda obligación mediante la ampliación del contexto que constriñe no sólo al sujeto de la enunciación — en este caso al Poder Ejecutivo — sino al destinatario que en este caso es el Poder Legislativo. El primer contexto de obligación se ve determinado por el segundo contexto: el diseño constitucional. De ahí la necesidad de ofrecer argumentos metatextuales.

En este marco de referencia emergen los argumentos de inter-referencialidad: “una reforma constitucional no puede, por definición, ser inconstitucional”. La inconstitucionalidad sería modificar los artículos 40 y 41 que dan sustento a los principios republicano, representativo y federal del Estado Mexicano. Podríamos decir, en consecuencia, que si bien la garantía exhibe soportes positivos, también aparecen los soportes de la refutación, que son, en este caso, los artículos 40, 41 y 27 constitucionales. En suma, podemos decir que el carácter de la argumentación es esencialmente normativo. Por tanto, son argumentos meta-referenciales que se sustentan en inter-referencialidades

## **6.2 La iniciativa de reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas en el Senado.**

### **6.2.1 Análisis institucional**

¿Qué tipo de comportamiento legislativo exhibieron los legisladores en el asunto de los derechos y cultura indígena? ¿Estuvo determinado por el contexto de organización parlamentaria y por el conjunto de reglas formales e informales? ¿Podemos inferir a partir del voto y de las intervenciones de los legisladores en el debate el tipo de rol que desempeñaron en las comisiones y en el pleno? ¿Hubo interacciones entre las cámaras? ¿Se

---

<sup>14</sup> Más adelante veremos cómo se manifiesta en el debate legislativo.

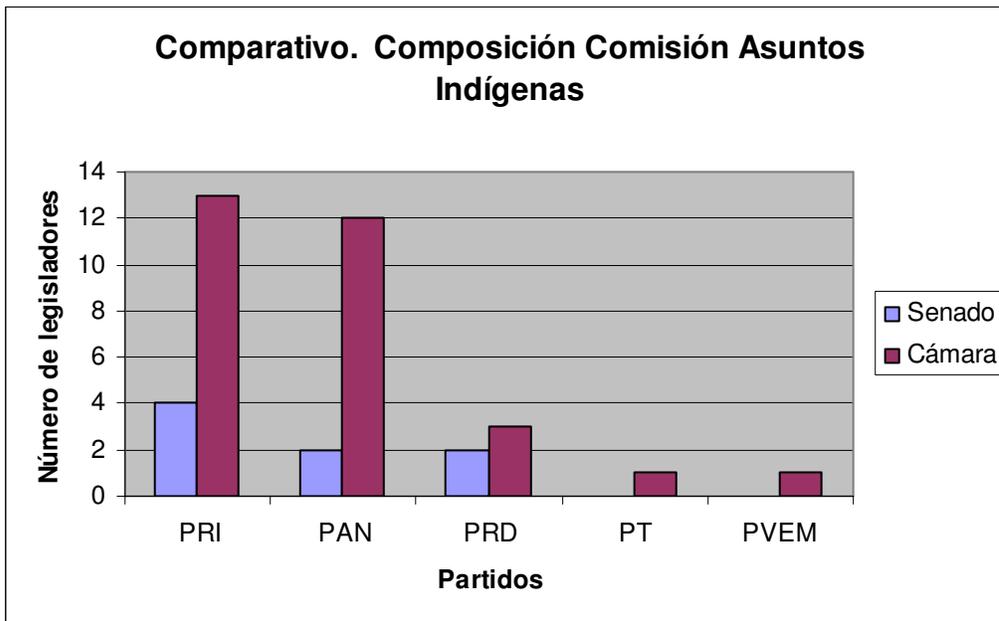
recrearon escenarios semejantes o distintos en el Senado y la Cámara de Diputados? ¿Hubo acercamiento o distanciamiento espacial entre el Senado y la Cámara de Diputados en el asunto indígena? ¿Se creó un nuevo *status quo* o se mantuvo el mismo?

Dada la congruencia entre ambas cámaras, ¿fueron simétricos sus puntos ideales? Si el nuevo *status quo* fue muy semejante al anterior, ¿contribuyó para este asunto la interacción bicameral al mantenimiento de las políticas del *status quo*? Es decir, dado el arreglo constitucional, en problemáticas colectivas como el asunto de los derechos y culturas indígenas (Cf. Gary Cox y Matthew McCubbins, 1993:85-87), se hacen más difíciles los cambios constitucionales. Desde esta perspectiva, el no cambio es una suerte de paralización o estancamiento (gridlock). Para unos tendría un sentido negativo, pero para otros un sentido positivo (Cf. Keith Krehbiel, 1998:5) ya que se vería como una expresión de estabilidad política. Sin embargo, como veremos más adelante, sí se dio un cambio del *status quo*.

La congruencia entre las cámaras tuvo su expresión en la simetría espacial expresada en los votos de las colegisladoras; y en la inexistencia de conflictos intercamerales: no hubo devolución de la minuta de ley de la Cámara de Diputados al Senado. Pero la congruencia no se limita al congreso en general. Ésta también tuvo su expresión en las votaciones de las comisiones que trataron el asunto indígena.

Veamos el comparativo entre el Senado y la Cámara de Diputados. En ambas Cámaras, el Partido Revolucionario Institucional tiene mayoría; sus legisladores son los que, además, tienen mayor experiencia legislativa y de gobierno en el nivel federal, estatal y local. Pero la congruencia en la composición legislativa entre las cámaras no asegura simetría en las decisiones colectivas. Lo hemos visto de manera muy clara en el asunto de la Ley Televisa aprobada en la LIX legislatura. Esta problemática nos instala en la discusión de la teoría de la organización de los partidos y su expresión en la estructura y funcionamiento del Poder Legislativo (Cf. Gary Cox, Matthew D. McCubbins, 1993). Sin embargo, las definiciones estructurales y de propósitos de los partidos no explican del todo el comportamiento legislativo. El supuesto del acto unitario es útil espacialmente, pero no es suficientemente explicativo. Habrá que ver las preferencias individuales y los perfiles de los legisladores.

Al respecto, conviene señalar que de los treinta integrantes de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara, sólo tres legisladores exhiben posibles conocimientos en el tema indígena; el resto proviene de disciplinas muy alejadas del tema; y un número significativo de legisladores no tiene estudios de licenciatura (Cf. gráfica 3.10, página 154). El modelo informativo no impera, sin duda, en la composición de esta comisión, a diferencia de la Comisión de Puntos Constitucionales o de Estudios Legislativos donde hay fuerte presencia de los licenciados en derecho. Se perfila, luego entonces, un tratamiento jurídico del tema, que coincidiría con el argumento de la exposición de motivos que acompaña a la iniciativa enviada por Vicente Fox. . Véase la gráfica 6.1



Gráfica 6.1 Composición de las Comisiones de Asuntos Indígenas

La congruencia legislativa entre el Senado y la Cámara explicaría la simetría en el punto ideal de los legisladores de ambas cámaras. La asimetría se manifestó entre los legisladores del PRD. El voto de los legisladores del PRD en la Cámara tuvo el sentido de un veto al comportamiento de los perredistas en el Senado.

¿Qué explicación podríamos adelantar respecto de la simetría de preferencias entre el Senado y la Cámara de Diputados? ¿Por qué hay, en primer lugar, simetría entre la Comisión de Asuntos Indígenas y el pleno del Senado?

Una primera aproximación concierne al tipo de representación existente en el diseño constitucional mexicano.

Figura 6.4 Circunscripciones del país



En primer lugar, recordemos que el sistema de representación está basado en los principios de mayoría relativa y representación proporcional en ambas cámaras. En el caso de la Comisión de Asuntos Indígenas del Senado, la mayoría de los legisladores (5) son de representación proporcional y de primera minoría; más aún en el caso de la Comisión de Puntos Constitucionales. En ésta, los legisladores de representación proporcional y de primera minoría suman más del 50 % de los integrantes de la comisión (cf. gráfica 3.7, página 146).

Desde el punto de vista del sistema electoral, los legisladores de representación proporcional representan unidades geográficas nacionales que conocemos como circunscripciones electorales (ver mapa siguiente)<sup>15</sup>.

En el caso de la Comisión de Puntos Constitucionales el número de senadores de representación proporcional es el mismo que los de mayoría relativa. Más aun, en el caso del Partido Revolucionario Institucional, tres de los integrantes fueron gobernadores de su estado: Manuel Bartlett (Puebla), Genaro Borrego (Zacatecas) y Cesar Camacho Quiróz (Estado de México). Del Partido Verde Ecologista de México, Jorge González Martínez, dirigente de su partido; del Partido Acción Nacional, Jorge Zermeño Infante, actual Presidente de la Mesa de la LX Legislatura. La Comisión de Puntos Constitucionales está compuesta por las elites de los partidos políticos. Estudios recientes han demostrado que las elites políticas son más consistentes ideológicamente, y esta consistencia determina la manera en que los temas de un asunto político se interrelacionan (Cf. Keith Poole, 2005; Hinich y Munger, 1997). Dicho de otra manera, las elites políticas exhiben sistemas de creencias más compactos.

Se prevé, en consecuencia, un discurso de la estabilidad institucional: el mantenimiento del *status quo*. Las leyes y políticas públicas que resulten de las decisiones colectivas no se alejarán del punto ideal del legislador. Esto es, el legislador prefiere como resultado a sobre b<sup>16</sup>, y b sobre c. Según el teorema de Condorcet (1743-1794)<sup>17</sup>. Las decisiones se encontrarán en un punto cercano a sus preferencias. Hacerlo en un punto lejano sería despreferente. Y, en efecto, las preferencias de los miembros de las Comisiones Unidas de Asuntos Indígenas, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos del Senado se acoplan con las de la Cámara de Diputados. Su punto ideal o punto de cooperación gira en torno de los conceptos de “libre determinación” y “autonomía”.

Desde el punto de vista teórico, la coincidencia de preferencias de los legisladores de las comisiones con las preferencias del pleno estaría proporcionando sustento a las

---

<sup>15</sup> Información tomada de IFE.org.mx

<sup>16</sup> En preferencias de un solo pico.

<sup>17</sup> Matemático francés que aplica la teoría de la probabilidad a la política. Pero las verdaderas consecuencias de su teoría sería aplicada por Duncan Black en 1958; constituye la base de la probabilidad de las decisiones mayoritarias.

conclusiones sugeridas por estudiosos del comportamiento de las comisiones del Congreso de Estados Unidos (Gilligan y K. Krehbiel, 1987, 1989, 1990; K. Krehbiel, 1991) en el sentido de que las preferencias de los legisladores de las Comisiones no están determinadas por factores externos — grupos de interés o razones clientelares<sup>18</sup> — , priorizándose la idea de que los factores determinantes son más bien internos (Cf. John Londregan y James M. Snyder, 1994).

Otra respuesta la encontraríamos en la idea de que las comisiones son guardianes de sus jurisdicciones, son las depositarias de la experiencia política, las incubadoras de las políticas públicas o de las leyes. Las comisiones mantienen, en suma, el control de la agenda de su dominio político (Cf. Shepsle y Weingast, 1987). ¿Es esto lo que realmente sucede en el Poder Legislativo mexicano?<sup>19</sup> ¿Qué tanto las comisiones defienden su autonomía y la jurisdicción de sus competencias? Este punto y otros más, sin embargo, los trataremos con mayor atención más adelante, sobre todo cuando veamos el proceso de votación y deliberación en las comisiones y su relación con la deliberación y votación en el pleno. Ahí veremos las congruencias y las simetrías entre las sub-unidades parlamentarias y el pleno.

Pero volviendo al comparativo entre las iniciativas, de hecho, el examen de las propuestas de Ernesto Zedillo y del Partido Acción Nacional, enviadas al Congreso en 1998 convergen en esos puntos nucleares (Cf. George Tsebelis y Jeannette Money, 1997). Esto es así asumiendo que el asunto político es unidimensional, es decir, que la iniciativa de derechos y cultura indígena la concebimos como un continuo de izquierda-derecha. El resultado bicameral se encontrará en algún lugar entre las medianas de las dos cámaras (Cf. figura 3.6 en la página 129).

Resta por ver si el nuevos *status quo* se mueve hacia el punto ideal del votante mediano del Senado o si se mueve hacia el punto ideal del votante mediano de la Cámara.

---

<sup>18</sup> Cuestión que habrá que tomar con cierta cautela ya que en la Comisión Mixta de Asuntos Indígenas y Estudios Legislativos los grupos de presión del estado de Chiapas hicieron acto de presencia en una de las sesiones.

<sup>19</sup> Por supuesto, la comparación no es del todo plena. En México no existe la reelección inmediata, por tanto, no se podría hablar en sentido estricto de de determinantes externos (grupos de interés, presión de los distritos electorales, etc. Por otro lado, para llevar a cabo una comparación de nuestro caso con los análisis de los autores señalados, tendríamos que, además, hacerlo sobre las base de varios asuntos políticos y sobre un largo periodo de tiempo.

Esto lo podremos ir comprobando con los análisis de los votos y de los argumentos en la deliberación en ambas cámaras.

#### **6.2.1.1 La Comisión Mixta de Asuntos Indígenas, de Estudios Legislativos y de Puntos Constitucionales del Senado**

Enviada al Senado la iniciativa de "Decreto que reforma los párrafos primero al séptimo y adiciona los párrafos octavo, noveno, décimo, undécimo, duodécimo y décimo tercero al artículo 4º; adiciona un párrafo sexto al artículo 18; reforma el párrafo cuarto y adiciona un párrafo quinto al artículo 26; reforma el párrafo segundo, adiciona un párrafo tercero y reforma la fracción XXVIII del artículo 53; adiciona un párrafo segundo a la fracción V y reforma las fracciones IX y X del artículo 115 y adiciona un párrafo cuarto a la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (Legislatura LVIII, año, diario 13), el 19 de febrero del 2001, se integra la Subcomisión de Análisis con senadores de las tres comisiones ordinarias de Puntos Constitucionales, de Asuntos Indígenas y de Estudios Legislativos. Esta Subcomisión fue integrada por tres senadores de cada una de las Comisiones, más la Presidencia de la Subcomisión que estuvo a cargo del senador Manuel Bartlett Díaz (ver figura siguiente página)

El 25 de abril, se presenta, en primera lectura, el dictamen de la Subcomisión. El dictamen contiene dos partes: a) la exposición de motivos y b) el proyecto de decreto.

#### **Exposición de motivos.**

El conjunto de ideas que contiene la exposición de motivos deberá evaluarse en el contexto de interacciones pasadas y presentes. Así pues, el texto exhibe actuaciones concretas en situaciones de interacción distintas que tienen por propósito imprimir el sello de legitimidad al dictamen. En términos de la teoría de los actos del lenguaje, la exposición de motivos muestra dos momentos temporales (embragues) que se expresan en el uso de las formas verbales.

El primer momento, que exhibe un cierto carácter narrativo, relata paso a paso cómo se elabora el dictamen que se presenta al pleno del Senado. Este momento se caracteriza por un conjunto de actos constatativos, todos ellos en tiempo pasado.

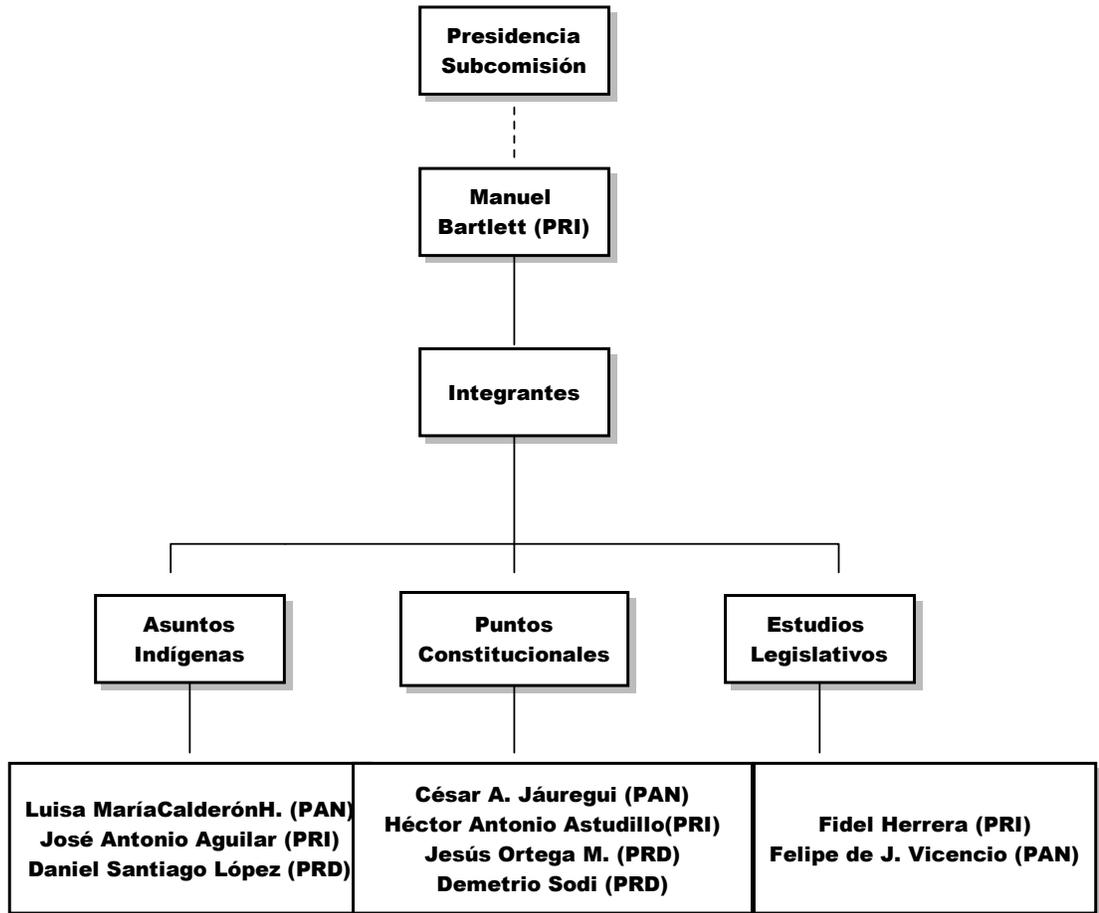


Figura 6.5 Composición de la Subcomisión Mixta de Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Asuntos Indígenas del Senado

Nótese cómo cada una de las subcomisiones tuvo una composición representativa de los tres partidos más importantes.

La subcomisión organizó 11 reuniones durante el mes de marzo. En ellas participaron juristas, sociólogos, historiadores, académicos y funcionarios. La Subcomisión participó en el seminario “constitución y derechos indígenas”, los días 14 y 15 de marzo, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y patrocinado por el Senado de la República.

En este seminario, en el que participaron figuras académicas nacionales y extranjeras, se discutieron los temas centrales de la propuesta de la COCOPA. Uno de los temas, que fue el más controvertido en las iniciativas existentes en el Senado, es el de la autonomía<sup>20</sup>. El tema fue tratado por Diego Valadés, Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y por Gilberto López y Rivas. Para Diego Valadés (2002:13-20) los conceptos de soberanía y de autonomía requieren de un equilibrio. Sin embargo, el problema radica en cómo traducir este equilibrio en términos que sea aceptable para todos. Desde su punto de vista, la autonomía indígena no contraviene el sistema constitucional mexicano. Al contrario, la soberanía se enriquece con la autonomía, como señaló James Hopkins (2002: 29-68) para el caso canadiense.

Para Gilberto López y Rivas (2002:115) la autonomía se funda en el reconocimiento de la unidad nacional; “es un mecanismo de integración democrática de los pueblos indios a la nación”; se sustenta además en una concepción integral de los derechos indígenas. Planteada en términos de la profundización de la democracia, López y Rivas subraya que la autonomía “significa competencias distribuidas en los diferentes niveles”. Pero ello implica un nuevo pacto nacional, como el que llevaron a cabo Colombia y Ecuador (Cf. Esther Sánchez Botero, 2002:71). Desde esta perspectiva, la autonomía se reflejaría en los siguientes niveles de representación.

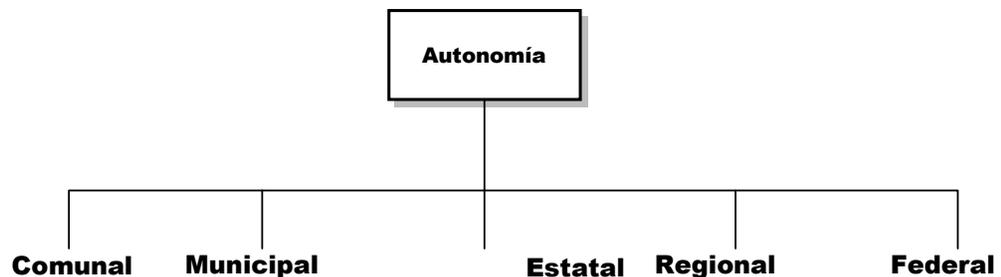


Figura 6.6 La autonomía

Lo planteado por Gilberto López y Rivas significa un rediseño constitucional que profundice la representación política, un nuevo pacto; una reforma completa del Estado

<sup>20</sup> Los puntos vertidos sobre el seminario “Constitución y derechos indígenas” provienen del libro Constitución y derechos indígenas, Coordinado por Jorge Alberto González Galván, Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2002

(Claudia Gómez y Carlos Montemayor, 2002:283)<sup>21</sup>. Como veremos más adelante, en el análisis del dictamen y de los debates plenarios, las propuestas de las experiencias extranjeras relatadas por Sánchez Botero y Hopkins para Colombia, Ecuador y Canadá no fueron tomadas en cuenta; tampoco las ideas de Gilberto López y Rivas; incluso tampoco las del jurista Diego Valadés.

El dictamen de la Subcomisión si recoge, en cambio, algunas de las propuestas del seminario que, por otro lado, ya están contempladas en la propuesta de la COCOPA. Éstas son: a) el reconocimiento de las instituciones y formas de vida indígenas; b) el reconocimiento del pluralismo sobre el monismo cultural de acuerdo con el contenido del Convenio 169 de la OIT, eje fundamental de una nueva relación con los pueblos indígenas; y, respecto del orden jurisdiccional, el dictamen se coloca en la postura de la COCOPA, esto es, que las resoluciones fueran convalidadas por el orden jurisdiccional del derecho positivo.

Si nos remitimos a los foros convocados por la Subcomisión mixta, veremos que, en efecto, se fortaleció la idea de que el proyecto de reforma constitucional tenga como base los acuerdos de San Andrés expresados en la propuesta de la Cocopa, no obstante la evaluación que hace el senador César Jáuregui del PAN de las contribuciones de los ponentes: “los análisis están más centrados en aspectos sociológicos” (La Jornada 28 de marzo, 2001) y de calificar la propuesta Cocopa de “defectuosa”. En este segundo foro participó el excomisionado para la paz, Manuel Camacho Solís, el secretario de la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI), Miguel Álvarez Gándara con miembros de la Subcomisión, Manuel Bartlett, Presidente; César Jáuregui, moderador de la mesa, y Jorge Zermeño, Demetrio Sodi, Felipe de Jesús Vicencio, Maria Luisa Calderón. En privado, la subcomisión recibe al sector privado de Chiapas, Sergio Rayo Cruz quien aprovechó el foro para exigir que los zapatistas depongan las armas.

Después de diversas actividades, a las que hace referencia el expositor del dictamen, la Subcomisión lo aprueba por unanimidad. El mismo dictamen fue aprobado por unanimidad del pleno del Senado de la República el 25 de abril del 2001 y la minuta es

---

<sup>21</sup> Comentarios que hacen estos autores en la Relatoría del Seminario.

enviada a la Cámara de Diputados el 26 de l mismo mes. Veamos la exposición de motivos del dictamen (Cf. el documento completo en la sección de los apéndices)

1. “La iniciativa de reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas fue elaborada, en noviembre de 1996, por la Comisión de Concordia y Pacificación”
2. “El día 19 de febrero se integró la Subcomisión de Análisis, con Senadores, miembros de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Asuntos Indígenas, y de Asuntos Legislativos, con la finalidad de coordinar las tareas del dictamen”
3. “Se asumió el compromiso, compartido por todos, con el reconocimiento de los indígenas mexicanos como ciudadanos de plenos derechos”
4. La Subcomisión de dictamen procedió a realizar una serie de audiencias públicas con diversos sectores relacionados con la presente reforma<sup>22</sup> ( El seminario en el Instituto de Investigaciones jurídicas antes mencionado; los foros del 27 de marzo del 2001 con ex-funcionarios del gobierno federal y de la CONAI y empresarios de Chiapas, y su presencia en la colegisladora con motivo de la presencia de los líderes zapatistas en la Cámara de Diputados)

Cada uno de estos actos de lenguaje, además de referir y predicar sobre algo<sup>23</sup> — la iniciativa, el dictamen — busca asimismo persuadir al interlocutor mediante el carácter informativo de los enunciados (Cf. John Searl, 1980:34). La función comunicativa en cada uno de estos fragmentos del texto de la exposición de motivos es la de referirse a un objeto o entidad sobre la que se dice algo. Ello se constata, además, en el enunciado que se convierte en eje de los demás. Cito, “Los Acuerdos de San Andrés Larráinzar firmados por el EZLN y el Ejecutivo Federal habrían de ser el marco de referencia de las labores

---

<sup>22</sup> El seminario en el Instituto de Investigaciones jurídicas antes mencionado; los foros del 27 de marzo del 2001 con ex-funcionarios del gobierno federal y de la CONAI y empresarios de Chiapas, y su presencia en la colegisladora con motivo de la presencia de los líderes zapatistas en la Cámara de Diputados.

<sup>23</sup> Por ejemplo, “La iniciativa (objeto de que se habla) fue elaborada (predicación del objeto del que se habla

legislativas, toda vez que el conjunto de las iniciativas presentadas, resultaban ser interpretaciones de los citados Acuerdos”.

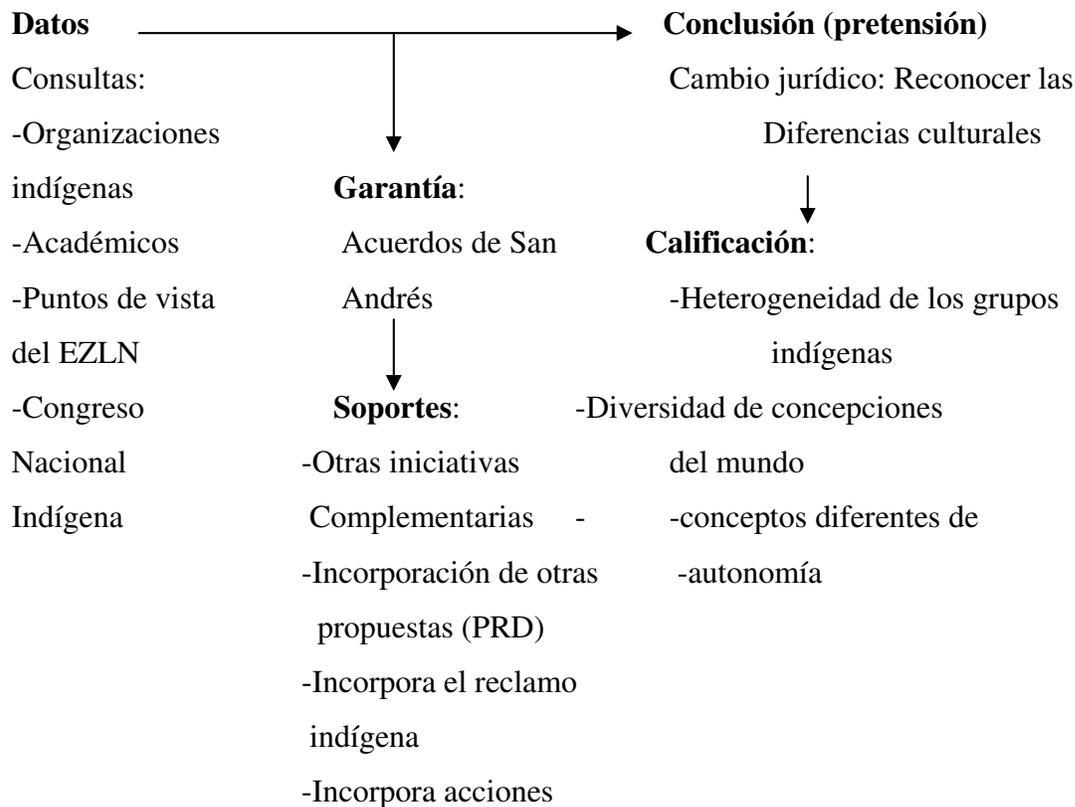
Son, por tanto, enunciados referenciales de los que se predica algo. La iniciativa pasa por la fase de proyecto de dictamen y después se convierte en dictamen de ley. Sin embargo, si nos detenemos un momento en los enunciados 3 y 4, veremos que las expresiones muestran una referencia definida del objeto en 4 e indefinida en 3. Es decir, la presencia del deíctico (el artículo definido “la”) en 4 identifica al objeto, mientras que uso de la pasiva con “se” en el enunciado 3 no singulariza quién asume el compromiso, aunque se entiende que es la Subcomisión pero al no identificar al sujeto, éste se vuelve un sujeto colectivo. En términos de Austin, el desembrague actorial posibilita la emergencia de un sujeto colectivo.

Por otra parte, las expresiones 1 a 4 son actos de aseveración, muestran un compromiso con la verdad de la proposición<sup>24</sup> que, por otra parte, desempeñan la función perlocucionaria, esto es, el efecto que se busca en los interlocutores: la persuasión. Pero ésta la vemos con mayor claridad en los enunciados que forman parte del segundo momento de la exposición de motivos, que muestran un cambio en el uso de las formas verbales. De formas verbales en tiempo pasado, se produce un cambio al presente y al futuro. Desde la mirada del modelo de Toulmin, la argumentación que se proyecta en la exposición de motivos es la siguiente.

---

<sup>24</sup> Lo que se predica en cada una de las expresiones.

Figura 6.7 Argumentación del dictamen



Y, como muestra de la congruencia y de la simetría entre las Comisiones del Senado (cf. supra, figura 6.5), el dictamen es aprobado por unanimidad de los integrantes de las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, de Asuntos Indígenas y de Estudios Legislativos.

De acuerdo con el esquema que hemos propuesto de democracia deliberativa, la exposición de motivos muestra distintos niveles de interacción deliberativa: “La Subcomisión de dictamen procedió a realizar una serie de audiencias públicas con diversos sectores relacionados con la presente reforma”; en particular, con distintos sectores de la esfera pública según se muestra en el enunciado siguiente: “organizaciones indígenas, especialistas en la materia, académicos y opiniones de quienes tuvieron responsabilidad en el proceso de negociación de paz en Chiapas”, así como con representantes del Poder Ejecutivo, el Secretario de gobernación, Santiago Creel, y con los miembros de las

Comisiones Unidas de Asuntos Indígenas y de Asuntos Legislativos de la Cámara de Diputados y con integrantes del movimiento indigenista.

El dictamen deja entrever la interacción de los actores políticos de la Subcomisión conformada por miembros de la Comisión de Puntos Constitucionales, de Asuntos Indígenas y de Estudios Legislativos con la esfera pública: deliberación vertical. En concreto, las discusiones en torno del Seminario en Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; las discusiones en los foros convocados por la Subcomisión mixta.

Pero también exhibe la deliberación horizontal: con el Poder Ejecutivo y con los miembros de la legisladora. Lo anterior supone que la representación política se construyó tomando en cuenta estos distintos niveles de interacción; supone, además, procesos de deliberación intra e intercomisiones: la presencia de los miembros de las comisiones del Senado con los miembros de la Cámara de Diputados.

Hubo, en consecuencia, circulación de información y de ideas previas a la formulación del proyecto de dictamen ya que, de acuerdo con los enunciados antes vistos, la discusión no se limitó a un solo sector de la sociedad ni a una sola institución. Los requerimientos necesarios para una toma de decisión parecen haber sido satisfechos. Las decisiones colectivas en el ámbito de la Comisiones del Senado parecen ser legítimas, si nos instalamos en las ideas de Jürgen Habermas.

Sin embargo, persiste la pregunta, ¿qué tanta igualdad deliberativa existió en estos distintos niveles? ¿Se cumplió el requisito de reciprocidad? Las ideas anteriores las podemos formalizar en la figura 6.8

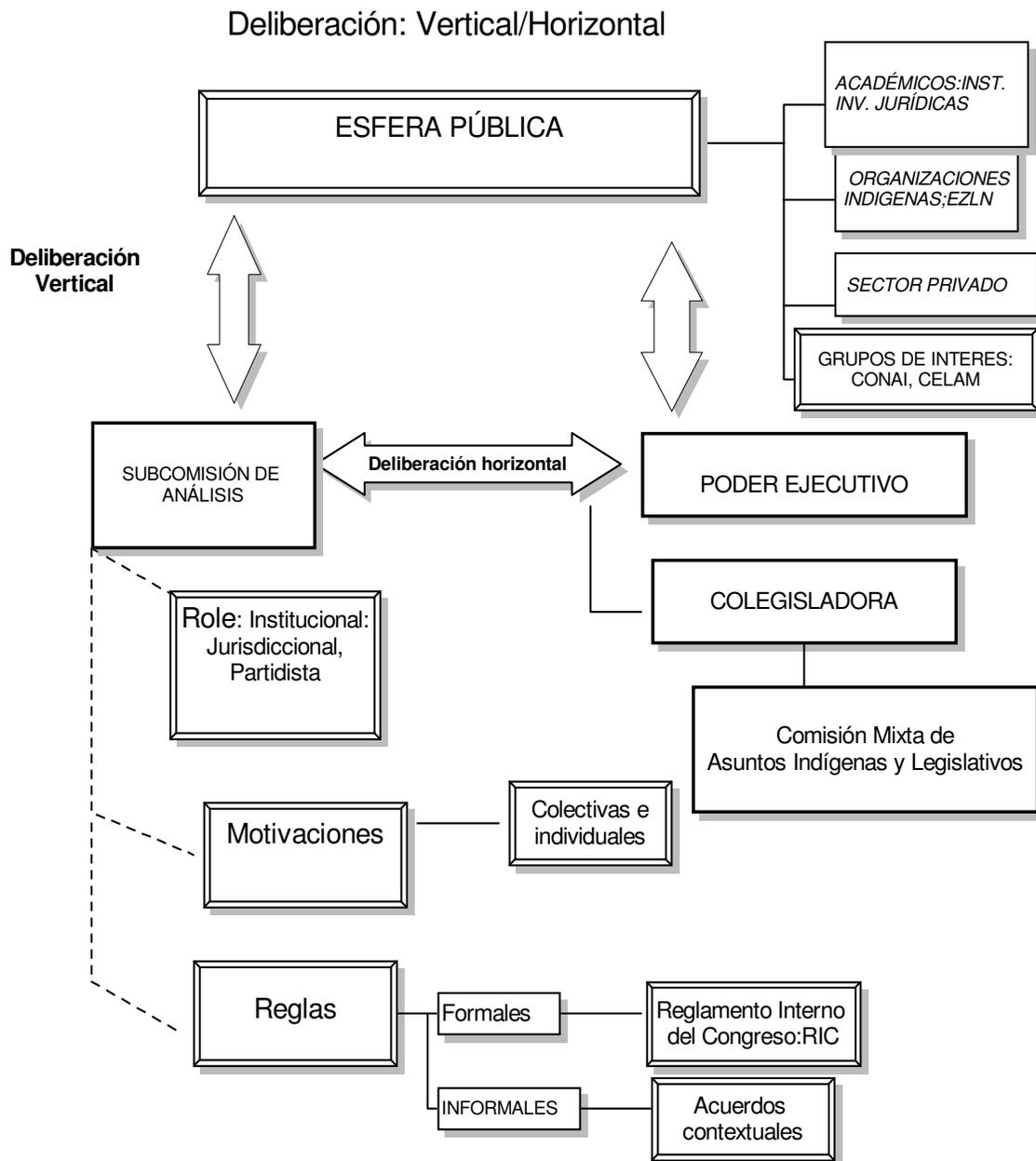


Figura 6.8 Deliberación en el dictamen de la Subcomisión Mixta del Senado

Más allá del análisis de las estrategias argumentativas que se siguen en el dictamen que presenta la Subcomisión Unida de Asuntos Indígenas, Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos del Senado, ¿qué más podemos decir del carácter del texto?

Los enunciados constatativos, que describen un estado de cosas, en tanto están conformados por datos que sirven de sustento a una afirmación, hacen del texto un discurso

explicativo para instaurar un discurso del orden moral en la sociedad mexicana. Tales explicaciones se tejen como medio para constituir el mundo social y de ese modo a los seres humanos que lo componen y para ello se recurre a estrategias pragmáticas — actos de habla —, retóricas, narrativas, dialécticas e incluso metafóricas.

Una mirada al dictamen objeto de análisis nos mostrará que después de una cadena de datos sobre el trabajo legislativo de la Subcomisión surge un enunciado de características ético morales: “Se asumió el compromiso, compartido por todos, con el reconocimiento de los indígenas mexicanos como ciudadanos de plenos derechos, así como la aceptación de la alta significación nacional de sus culturas y valores (...) Es un asunto fundamental para la nación en la medida en que sienta las bases para conformar un país verdaderamente incluyente, que reconoce las diferencias culturales en el marco de la unidad nacional”. Es un discurso de integración plural. Sin embargo, al abordar la temática de la autonomía, aparece un discurso de la fragmentación al poner en escena las distintas interpretaciones que tienen los grupos indígenas sobre la noción de autonomía: “las voces indígenas plurales expresadas en las audiencias públicas consiste en la heterogeneidad prevaleciente entre los más de sesenta grupos lingüísticos que habitan el país. Diversidad de lenguas, concepciones del mundo, costumbres, normas, modos de representación (...) En consecuencia, conceptos diferentes de autonomía”.

El texto de la exposición de motivos exhibe, por otra parte, determinaciones textuales de diversos niveles. El texto del dictamen tiene, como hipotexto, el texto de la Propuesta de Ley de la Cocopa, mediatizada por el texto que acompaña a la iniciativa enviada por Vicente Fox al Senado. De aceptar como ciertos los datos de la conclusión (Cf. figura 6.7), están presentes ciertas relaciones hipertextuales (alusiones, relaciones mudas) que se proyectan en el dictamen. Por ejemplo, los calificativos de la conclusión nos remiten no sólo a enunciados de la propuesta de la Cocopa, pero también a las propuestas de los participantes del Seminario del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM del 14 y 15 de marzo.

Una mirada más detenida del texto nos muestra diversos tipos de enunciados (Cf. James Freeman, 2000:135-157):

- Enunciados factuales o descriptivos (Cf. datos de la conclusión, figura 6.7).
- Enunciados evaluativos (Cf. calificaciones de la conclusión, figura 6.7).
- Enunciados Interpretativos: heterogeneidad del concepto de autonomía

En suma, del análisis del dictamen del Senado, podemos decir que hay dos grandes tipos de argumento:

1) De orden moral, ético, que tiene como sustento premisas básicas que valen por sí mismas. Estas son:

- El reconocimiento de los derechos plenos de los pueblos indígenas.
- Estos derechos plenos tienen como sustento el convenio 169 de la OIT.
- Que a su vez tiene como fundamento los derechos universales del hombre.

2) De orden jurídico o metaconstitucional. Lo vemos en la exposición de motivos del Ejecutivo que acompaña a la iniciativa; lo vemos asimismo en la necesidad de congruencia entre los artículos 1, 2, 4, 18 y 115.

#### **6.2.1.2 El dictamen de la ley de derechos y cultura indígenas en segunda lectura en el Pleno del Senado**

##### **Fundamentación del dictamen.**

Convocado el Senado para iniciar la discusión del dictamen, el Presidente de la Mesa, Senador Enrique Jackson, otorga la palabra al senador Elías Miguel Moreno Brisuela del PRD para presentar una moción suspensiva. En su argumentación reconoce los avances plasmados en el dictamen pero señala que todavía hay “puntos centrales y torales por discutir” y que les “han llegado múltiples comunicaciones de diferentes comunidades indígenas “pidiendo se posponga la discusión” del dictamen. La moción suspensiva del senador Moreno Brisuela, médico de profesión, no es apoyada por ningún otro senador de su partido; sí, en cambio, es impugnada por el senador Fidel Herrera Beltrán del PRI llamando a la conciencia y responsabilidad parlamentarias. Se aplica el artículo 110 del

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General en toda su extensión, que dice a la letra:

“En el caso de moción suspensiva, se leerá la proposición y, sin otro requisito que oír a su autor, si la quiere fundar, y ha algún impugnador, si lo hubiere, se preguntará a la Cámara si se toma en consideración inmediatamente. En caso afirmativo se discutirá y votará en el acto, pudiendo hablar, al afecto, tres individuos en pro y tres en contra; pero si la resolución de la Cámara fuese negativa, la proposición se tendrá por desechada” (Cf. *Marco Jurídico. Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, página 259)

Desechada la moción suspensiva, el Presidente de la subcomisión de Puntos Constitucionales, de Asuntos Indígenas y de Asuntos Legislativos, Manuel Bartlett Díaz, del PRI, fundamenta el dictamen. Los conceptos que le dan soporte a su argumento son: consenso, compromiso, trabajo legislativo, participación y discusión.

Como en el caso del dictamen en primera lectura, en esta ocasión encontramos una estructura textual semejante. Con un estilo preponderantemente indirecto, el Presidente de la subcomisión relata la forma de trabajo de la Subcomisión mixta. Si nos detenemos en el análisis de los fragmentos que componen la fundamentación, veremos que lo que se hace notar de inmediato es la construcción de la unidad: a) unidad de los grupos parlamentarios que componen la Subcomisión de Puntos Constitucionales, de Asuntos Legislativos y de Asuntos Indígenas; b) pero también la unidad de las diversidades: “hemos presentado un dictamen de consenso (...) unanimidad de todas las fracciones parlamentarias (...) Hemos legislado para 100 millones de mexicanos, 10 millones de indígenas y 90 millones de mexicanos no indígenas”. El eje temático de la fundamentación es la unidad.

En términos de las modalidades de existencia del discurso, si bien existe un embrague actorial al inicio de la fundamentación (“Quisiera informar”), la singularidad actorial de inmediato se colectiviza para fortalecer la legitimidad de decisión (“hemos presentado (...) tomamos la determinación (...) hemos legislado”). Esta estrategia se complementa con el encadenamiento de unidades de contenido que refuerzan el sentido de unidad mediante la aparición de los términos “consenso”, “unanimidad” o bien mediante el enunciado atributivo “hemos legislado para 100 millones de mexicanos”. En otros términos, una

estructura sintáctica se complementa con el componente semántico mediante tales objetos discursivos.

El examen de las modalidades de existencia del discurso nos exhibe dos estructuras textuales a lo largo del texto, marcadas por la emergencia de los embragues y los desembragues actoriales. A saber:

Embrague → desembrague → embrague → desembrague

En primer segmento, que subraya la unidad y el consenso, concluye al iniciar la estructura de relato que describe la forma de trabajo de la Subcomisión en la confección del proyecto de dictamen y después el dictamen. El segundo segmento exhibe un estilo indirecto; la subcomisión se antropomorfiza y asume la función de agente: “Las comisiones unidas trabajaron intensamente”, “La Presidencia tomó la responsabilidad”.

El tercer segmento, que introduce la salvedad, “No quiero decir con esto, que todos estaban absolutamente contentos de cada uno de los artículos”, reitera el embrague para encuadrar un argumento de valor, reintroduciéndose el sujeto en su discurso: “Yo opino que es un resultado histórico” (línea 65), introduciendo enseguida el desembrague actorial para volver a reafirma el sentido de unidad y de consenso mediante los objetos discursivos: “revisamos”, “tomamos”, “hemos establecido”.

Esta estrategia discursiva subraya la aceptabilidad de las tesis que comprende la minuta de ley que se somete al pleno del Senado, muestra la coincidencia ideológica de las fracciones parlamentarias, exhibe la cohesión de las posiciones partidistas y con ello proyecta la identidad de los grupos parlamentarios. Se subraya la cohesión de la representación de los grupos partidistas; hay coincidencia en las tesis presentadas y defendidas; no hay tesis antagónicas ni alternativas. En suma, el tono argumentativo es un tono de concesión, no de confrontación. Por tanto, de la fundamentación se proyecta un modelo de argumentación mixto que comprende un modelo retórico o de persuasión y un modelo cooperativo que subraya la colaboración en un marco deliberativo tanto intrínseca como extrínsecamente: en el ámbito institucional como en la esfera pública. Dicho de otra

manera, subraya la naturaleza de los contextos de la interacción en los que se hacen los razonamientos.

Así pues, cada una de estas inscripciones (marcas) o improntas nos indica el tipo de relaciones que fueron establecidas entre los actores políticos al interior de la subcomisión, al interior del pleno de las comisiones. Cada uno de estos objetos discursivos exhibe un haz de propiedades que lo relaciona con otros objetos para un locutor en una determinada situación de comunicación (Cf. Julieta Haidar, 2006)<sup>25</sup>. Y, dado que la comunicación es dialógica, pero también dialéctica, si coincidimos con S. Toulmin (1976), lo que se busca es la persuasión. En consecuencia, el modelo de argumentación es retórico. El actor político hace hincapié de manera constante en el consenso, en la unanimidad en toma de decisiones. Se subraya la unidad en la diversidad. Cada una de estas marcas o improntas nos proyecta una estructura dialógica: supone la presencia de un conjunto de interlocutores a quienes está dirigido el texto, entre éstos está el tercero.

Se proyecta una suerte de pensamiento analógico entre la unidad y la diversidad de las fracciones parlamentarias, entre las partes y el todo, y entre la diversidad y la unidad nacionales. Se habla de la diversidad y la unidad partidistas en la subcomisión para proyectar la diversidad y unidad nacionales. Luego entonces, la representación política procesada es expresión de la discusión plural abierta a todos los sectores. Participación, consenso, coherencia y racionalidad constitucional son los objetos discursivos que, si bien no están relacionados a primera vista, constituyen haces de objetos del discurso pre-construido.

Esta visión de la representación se ve corroborada, además, por el enunciado con el que culmina esta fase de operaciones del pensamiento del locutor: “proteger la armonía de la constitución”.

Este último enunciado cobra trascendencia en la medida que nos señala otro tipo de interacción; se dirige a otro tipo de sujeto, no presente físicamente en el debate, pero si presente en el interdiscurso. Se trata de la presencia de un tercer sujeto: el Poder Ejecutivo (Cf. *supra*, página 290, figura 6.3). Esto es lo que hemos llamado interacción interinstitucional que podemos representar mediante la figura 6.9 que sigue.

---

<sup>25</sup> Cf. *Debate CEU-Rectoría. Torbellino pasional de los argumentos*, capítulo VI, para una ampliación de esta temática.

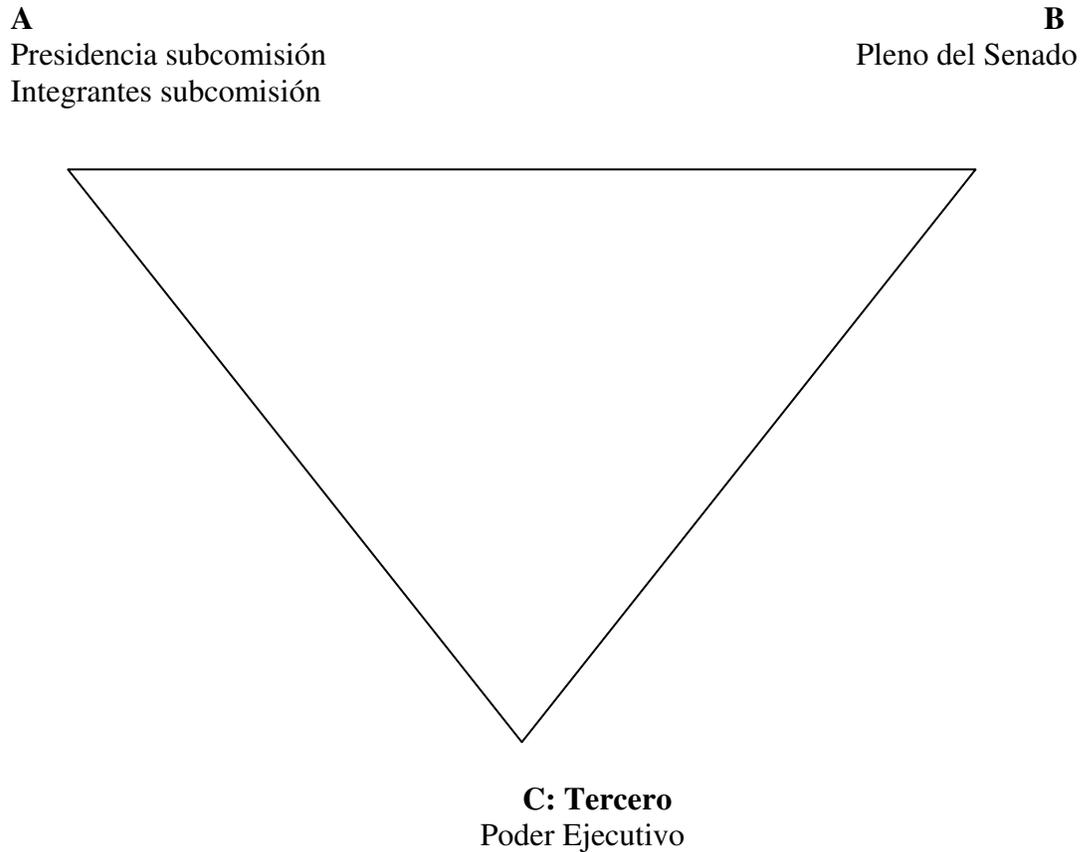


Figura 6.9 Interacción institucional

Cabe advertir, de acuerdo con Grize, que las esquematizaciones trazadas no surgen de la nada, tienen su sustento en la cultura en la que se inscriben: la cultura jurídica, la cultura parlamentaria, pero además la normatividad que se hace presente a lo largo del proceso legislativo. Lo vemos en los fragmentos siguientes: “La primera decisión (...) buscar el consenso y el apoyo de todas las fracciones”, “escuchar a todos aquellos que desearan manifestar sus opiniones y tuvimos una rica representación de dirigentes indígenas, de organizaciones y de expertos , de juristas que dieron su opinión a la subcomisión”, “No quiero decir con esto que todos estaban absolutamente contentos de cada uno de los

artículos; pero la negociación y la política obliga a ceder, y a lograr consensos, y lo logramos en la subcomisión”.

Como puede apreciarse en el texto de fundamentación de la minuta de ley, los objetos discursivos no sólo están bien seleccionados, sino que además están co-determinados unos con otros en la cadena sintagmática. Todos ellos apuntan a la unidad; de ahí la preeminencia que adquiere el objeto “consenso”, que es valorado positivamente de principio a fin. Es decir, los objetos del discurso están bien ubicados en el espacio y en el tiempo. Las formas verbales también juegan su rol. No sólo fortalecen las relaciones de los objetos, sino que además les asignan propiedades: “en primer lugar revisamos, como debe ser un proceso legislativo, la iniciativa a discusión”; “tomamos en consideración todos los aspectos de la llamada iniciativa Cocopa”; “Tomamos en cuenta, desde luego, los Acuerdos de San Andrés”; Hemos establecido una estructura novedosa, una estructura que corresponde a la tradición de nuestro país”.

La unidad en la diversidad de los partidos (U:dp) proyecta la unidad en la diversidad de los mexicanos (U:dm). Asimismo la identidad legislativa en la subcomisión prefigura la identidad nacional. La Subcomisión, que está integrada por diversos partidos, que sin duda están caracterizados por un rol ideológico, juegan un rol institucional: procesan un rol que está prescrito en la constitución. Así pues, lo que podría ser una representación partidista — izquierda, derecha o centro — la identidad y la unidad en la subcomisión procesa (proyecta) una representación nacional. Este es el sentido que traza la fundamentación de la minuta de ley que se discute en el Senado de la República (ver figura 6.10) y que también será la dominante de las intervenciones de los actores políticos en el debate del Senado de la República.

En términos espaciales, del texto podemos inferir que las preferencias partidistas se aproximan, los argumentos y los objetos discursivos de los argumentos así lo demuestran, según se verá en 6.2.2.2 Los roles partidistas e individuales se ven moldeados por la interacción de los actores políticos en la subcomisión. La negociación y la circulación de los incentivos significaron utilidades para el Partido de la Revolución Democrática (Cf. más adelante, la intervención del senador Fidel Herrera) que consiguió incorporar en el artículo I constitucional la prohibición de la discriminación.

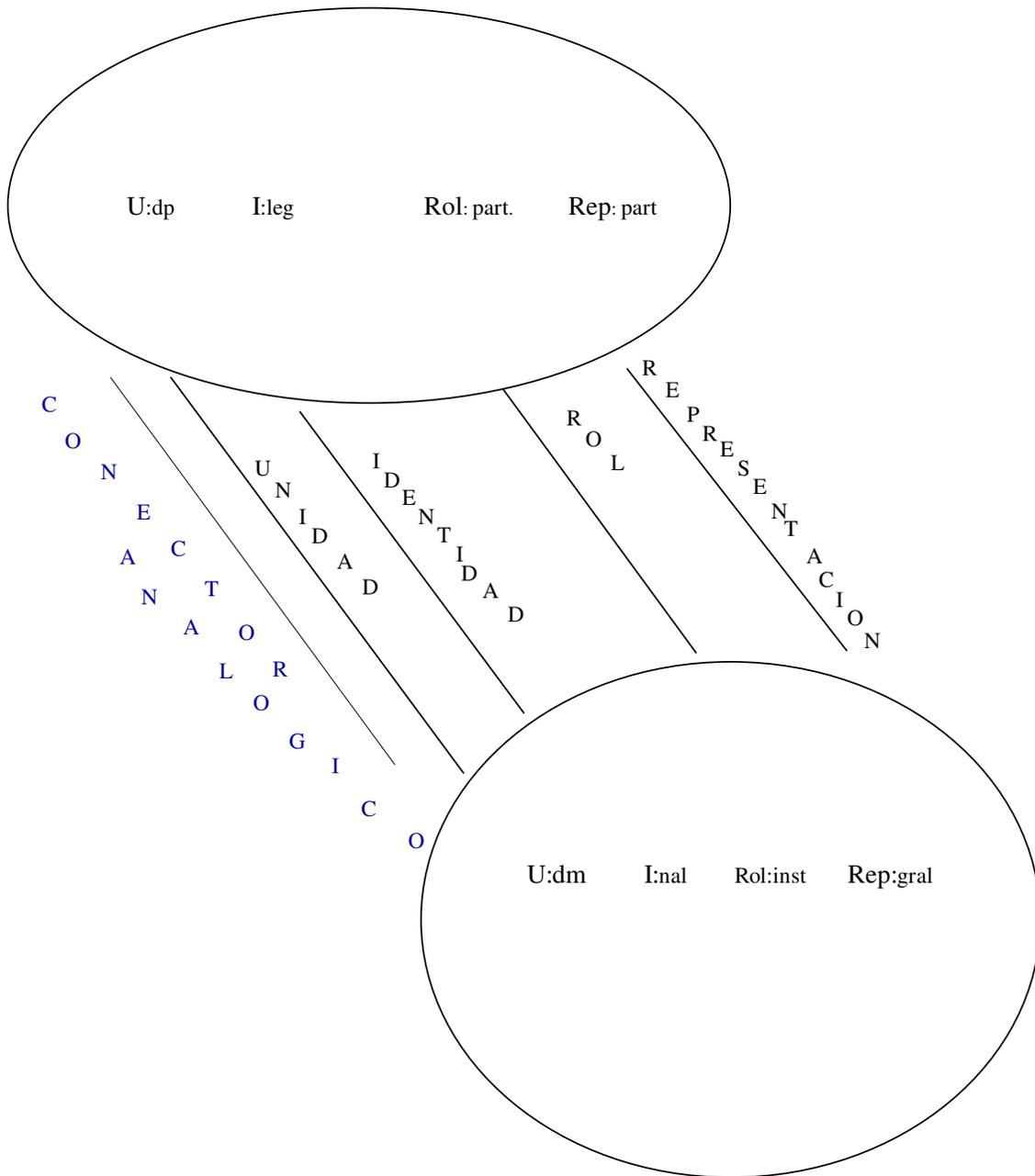


Figura 6.10 Relaciones de correspondencia diversidad-unidad.

## 6.2.2 El debate en el Senado de la República.

### 6.2.2.1 Introducción.

Los legisladores que han impulsado un asunto político, que adquiere cuerpo en un dictamen, por lo general suelen resaltar que la minuta de ley sometida a discusión resulta de un largo proceso de debate, de negociación y de construcción de consensos. Este fue el argumento<sup>26</sup> constante en las catorce<sup>27</sup> intervenciones de los senadores en la sesión del 25 de abril en la que se presenta el dictamen en segunda lectura de reformas constitucionales en materia de derechos y cultura indígenas.

Diversidad y unidad, deliberación y participación de sectores de la esfera pública han sido los marcos conceptuales (Cf. supra páginas 113-116) — objetos discursivos, desde otra perspectiva — recurrentes que se han esgrimido con motivo de imprimir legitimidad a la decisión colectiva que se expresa en los votos visibles de los legisladores de los partidos en lo general y lo particular.

El senado aprueba en lo general y particular los artículos no reservados de la minuta de ley en materia de derechos y cultura indígenas por 109 votos a favor y 0 en contra. Esta votación refleja, en efecto, la coincidencia de las fracciones parlamentarias respecto de los reclamos de los pueblos indígenas. Vista esta votación en términos numéricos, se diría que hay total coincidencia en el asunto político y que la diversidad partidista converge en el punto ideal del votante mediano. Desde el punto de vista de la disciplina de partido, se diría también que hay cohesión total en los distintos partidos políticos.

Sin embargo, si bien hay coincidencia en lo general, y en los artículos no reservados, si hay diferencias importantes en lo que respecta a las fracciones claves de los artículos 2º y 115 de la constitución, particularmente en lo relativo a los conceptos “territorio”, “libre determinación” y “autonomía”, según se refleja no sólo en la votación de los artículos reservados sino en los argumentos esgrimidos en la deliberación de los catorce oradores que tomaron la tribuna.

---

<sup>26</sup> Entendido como un proceso.

<sup>27</sup> Son trece las intervenciones en el debate, pero incluyo la fundamentación que hace el senador Manuel Bartlett en su exposición de motivos como presidente de la Subcomisión mixta de Puntos constitucionales, Asuntos Indígenas y Asuntos Legislativos.

Como hemos dicho en el capítulo III, sólo a través del análisis del debate, podemos asignar mayor sentido a los votos visibles, sobre todo si recuperamos los marcos mentales que se encadenan en las propuestas y contrapropuestas de los legisladores. El señalamiento de los mapas cognitivos de los legisladores que toman la tribuna constituye lo verdaderamente sustantivo de la representación política del proceso legislativo, si compartimos la perspectiva de Hanna Fenichel (1972). Vemos, por ejemplo, como un mismo objeto discursivo es manipulado con argumentos diferentes, reflejando, con ello, un modelo político distinto, un marco conceptual diferente. Este es el caso de los objetos del discurso como “autonomía”, “libre determinación” y “territorio”. Cada uno refleja, asimismo, modelos distintos de representación política. Una muestra de ello, se puede apreciar de manera palpable en la intervención del senador Daniel López Nelio Santiago quien, empleando su lengua indígena, hace hincapié en que “tierra y territorio” son conceptos indisolubles.

Estos objetos discursivos constituyen, instalados en la perspectiva de G. Vignaux (1976) los grandes temas o tópicos: constituyen el asunto político fundamental del que se desprenden otros objetos discursivos periféricos (Cf. Julieta Haidar, 2006:312).<sup>28</sup> Pero cada uno de ellos se instala en el proceso argumentativo (J. B. Freeman, 1991) y se integran en los argumentos<sup>29</sup> que dan sustento a la conclusión (el contenido del dictamen).

En la línea de Francisca Snoeck Henkemans (2000), en toda interacción de carácter dialéctico, todo asunto requiere de argumentos de aceptabilidad, argumentos de relevancia y de adecuación. El resultado es diferentes tipos de estructura argumentativa. De ahí la existencia de argumentos ligados, convergentes, coordinados o múltiples (Van Eemeren y Grootendorst, 1992). Los argumentos ligados contienen dos o más razonamientos para apoyar una conclusión; los argumentos convergentes contienen razonamientos independientes que apoyan la misma conclusión. En los argumentos coordinados, para una conclusión se ofrecen varios razonamientos, son interdependientes y, si bien uno solo es

---

<sup>28</sup> Los interesados en ampliar el tema pueden referirse al capítulo V, páginas 312-315; o bien consultar directamente el trabajo de George Vignaux *La argumentación: ensayo de lógica discursiva*. Buenos Aires. Editorial Hachette.

<sup>29</sup> Cabe señalar que la estructura argumentativa que propone Freeman se basa en el modelo procedimental de Toulmin; esto es, la existencia de una estructura no sólo dialógica sino a la vez dialéctica

suficiente para apoyar la conclusión, tomados en conjunto le dan mayor fortaleza a la conclusión; son argumentos conectados. En cierta manera, son semejantes a los argumentos ligados. En los argumentos múltiples, el proponente tal vez quiera satisfacer las distintas dudas de parte del oponente; de ahí su necesidad de ofrecer distintos argumentos. Estos últimos otorgan mayor fortaleza a la defensa del asunto; y, sobre todo, se adelantan a posibles cuestionamientos de parte del oponente en la medida que una argumentación múltiple o coordinada da la impresión que se consideran todas las posibilidades de objeción: Pero contiene, además, un componente retórico importante.

De acuerdo con lo expuesto, el análisis de la estructura argumentativa tomará en cuenta las perspectivas siguientes:

- Lógica, que subraya la aceptación, la relevancia (Cf. F. H. van Eemeren, R. Grootendorst, 2004: 69-94) y suficiencia
- Retórica, que hace hincapié en los procesos mediante los que el discurso argumentativo construye identidades
- Dialéctica, que considera la interacción como el espacio para resolver las diferencias o puntos en contraste; pero también en el sentido de la existencia de una contradicción en el argumento del oponente, si estamos de acuerdo con la acepción clásica (Cf. Van Eemeren y Grootendorst, 2004:43)<sup>30</sup>

Sin entrar en la discusión sobre el concepto de relevancia (Marcelo Dascal, 1977, R.E. Sanders, 1980, Sperber y Wilson, 1986), la noción de relevancia subraya la relación entre los elementos o partes del discurso. La relación puede ser explícita o implícita. En otros términos, la noción se relaciona con la coherencia textual (Cf. supra, páginas 174-177). Por otro lado, la perspectiva sobre la relevancia puede ser: A) interpretativa o b) evaluativo. La primera se vincula con los lingüistas y los científicos sociales, la segunda con los lógicos formales e informales. La primera es un acercamiento *emico*<sup>31</sup>, que se propone describir desde una perspectiva interna los procedimientos interpretativos que los usuarios hacen del

---

<sup>30</sup> Es decir, encontrar en la tesis del oponente una contradicción y desde ahí formular la refutación. Es lo que se conoce como *reductio ad absurdum* o prueba indirecta.

<sup>31</sup> Término que proviene de la teoría de Kenneth Pike (1967).

lenguaje en su comportamiento comunicativo; y la perspectiva *etic* que remite a las miradas del discurso desde una óptica externa.

En la línea de pensamiento de Eemeren y Grootendorst, seguiré la perspectiva segunda. Esto es, una mirada analítica que subraya las características objetivas externas del uso del lenguaje y que se identifican, por otro lado, con los actos del lenguaje (Austin, Searl, Duncan y Fisk) y con la perspectiva procedimental de Seyla Behabib, Habermas y Toulmin, entre otros ya señalados anteriormente. Lo anterior no implica, sin embargo, pasar por alto miradas interpretativas de los usuarios del lenguaje, sobre todo en su relación con sus interlocutores.

Adicionalmente señalaré los modelos de argumentación presentes en la deliberación: 1) del adversario, 2) de persuasión, 3) de agresión, 4) de cooperación de acuerdo con Joseph Wentzel (1990).

Antes de proceder al análisis del debate en el Senado, nos preguntamos, ¿qué tipo de afirmaciones están presentes en el proceso de argumentación? Una vez más, de acuerdo con James B. Freeman (2000), existen tres tipos de afirmaciones:

1. De hechos (descripciones), del mundo externo y del mundo interno (mente)
2. De interpretación
3. De evaluación

Son proposiciones categoriales en el sentido de que un sujeto está ligado a un predicado. Así pues, para argumentar a favor de una política a seguir, o algún aspecto de esa política, es necesario demostrar que el asunto de que se trata es un problema que requiere solución, que demanda un cambio o alguna mejora; demostrar que algo está mal. El proponente deberá exponer al oponente que la propuesta tendrá consecuencias favorables o al menos mejores que las que ofrece el *status quo* legislativo. Esta es, justamente, una de las constantes de la argumentación tanto de proponentes como de oponentes al dictamen. Al oponente corresponderá señalar que tiene consecuencias desfavorables. En ambos casos, lo que se tiene es una evaluación de las consecuencias, pero que surge de un proceso de

interpretación de parte del sujeto de la enunciación. Hechas las acotaciones anteriores, procedo al análisis del debate de la minuta de ley sobre derechos y cultura indígenas.

#### **6.2.2.2 Análisis del debate de la minuta de ley en el Senado**

Cumplidos los requisitos que marca el artículo 88<sup>32</sup> del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (RIC), y los que marca el artículo 87, que ya hemos analizado en el inciso 6.2.1.2, páginas 308-314, el dictamen es sometido a discusión en los términos que marcan los artículos 96, 97 y 98 del RIC. Con fundamento en el artículo 97, el Presidente, Senador Enrique Jackson, solicita a la Secretaria que pregunte a la Asamblea si autoriza la “discusión en lo general y en lo particular en un solo acto”. En votación económica la Asamblea asiente.

Antes de la discusión, sin embargo, el Senador Elías Miguel Moreno Brisuela del PRD presenta una moción suspensiva con el objeto de que se continúe la discusión y no se vote el día 25 de abril del 2001. En cumplimiento del artículo 110, el senador Fidel Herrera argumenta en contra de la moción suspensiva. La Presidencia pide a la Secretaria consulte, en votación económica, si se acepta o se rechaza la moción suspensiva. Poniéndose de pie, la Asamblea rechaza la moción suspensiva.

A la exposición de razones del dictamen, a cargo del Senador Bartlett (analizada en el inciso anterior), le sigue el inicio del debate en torno del dictamen. Si bien el artículo 98 estipula una intervención en contra y la siguiente en pro, las 13 intervenciones fueron todas en pro en lo general y en lo particular para los artículos no reservados, aunque con estilos diferentes y modelos argumentativos también distintos y evaluaciones diferentes. El orden, que corresponde a los turnos, fue el siguiente según se aprecia en la tabla 6.1

---

<sup>32</sup> Todo dictamen debe presentarse formado por la mayoría de los legisladores que componen la comisión correspondiente; y si alguno disiente de la mayoría ,presentará un voto particular por escrito.

RONDA 1	RONDA 2	RONDA 3	RONDA 4
PAN	PRD	PRD	PRD
PRD	PAN	PAN	PAN
PAN	PRI	PRI	PRI
PRI			

Tabla 6.1 Rondas e intervenciones en el Senado

**Primera ronda de intervenciones.**

Si bien la ronda 1 abre con una intervención en la que el discurso exhibe de manera indirecta una identificación partidista “nuestro partido siempre se pronunció a favor de la paz”, a cargo de la senadora Sara Castellanos Cortés del PAN, y cierra con la intervención del senador Carlos Rojas Gutiérrez del PRI, quien no hace explícita ni implícitamente su pertenencia partidista, las intervenciones de Demetrio Sodi de la Tijera del PRD y la de César Jáuregui Robles del PAN, exhiben una fuerte identidad de partido y una clara posición antagónica. Es decir, la primera ronda muestra dos tipos de modelo argumentativo. En los extremos de la ronda se encuentra un modelo de persuasión y en el centro un modelo argumentativo del adversario y del agresor. En el modelo de persuasión la dominante discursiva es la construcción del acercamiento espacial, de empalme de preferencias, consensos e identidades. La intención es la de mostrar que no hay distancia entre el locutor y el auditorio a quien se dirige el texto. La prueba está en que ambos actores políticos, la senadora Castellanos del PAN y el senador Rojas minimizan la identidad de partido.

En cambio, los senadores Sodi de la Tijera y Jáuregui Robles establecen una distancia espacial mediante el señalamiento de posiciones y preferencias, acudiendo, además a la identificación partidista de manera reiterada, sobre todo el primero. ¿Cómo se tejen los argumentos en cada una de las intervenciones? Veamos las estrategias más sobresalientes.

**S<sub>1</sub>: Actor político, Sara Castellanos Cortés. PAN**

En primer lugar, exhibe un estilo indirecto en el que el sujeto de la enunciación no se introduce en su discurso. La estrategia de aceptabilidad del asunto la organiza mediante

enunciados de modalización del ser: los indígenas han sido “victimas”, “parias”, “marginados”, “excluidos”; pero además lo hace con un tono ético moral. Esta estrategia argumentativa se complementa con el recurso al desembrague y embrague temporales estableciendo una oposición.

AYER: “los pueblos indígenas han sido sometidos”, “han sido victimas” (desembrague temporal)

vs.

HOY: “Las reformas constitucionales que hoy discutimos”, “hoy tenemos que reconocer”, “El día de hoy se inicia” (embrague temporal y actorial)

Desde el punto de vista del tipo de enunciados que dan soporte argumentativo al asunto, identificamos tres tipos.

### **Enunciado descriptivos o de hechos.**

A este grupo pertenecen los enunciados de modelización que caracterizan un estado de cosas en el tiempo, que exhiben además un tono ético. Cada uno de estos enunciados es relevante en la medida en que refuerzan la caracterización de la situación en la que se encontraban los pueblos indígenas, que permite, por otro lado, establecer la oposición con las circunstancias que se perfilan con las reformas constitucionales en curso.

Los enunciados de hechos, que además están ligados, se encadenan y conjuntan en apoyo de la tesis que se sostiene: el estado de marginación y exclusión en la que se han encontrado los pueblos indígenas.

Correlativamente, el conjunto de enunciados o argumentos convergentes, que exhiben la impronta del embrague temporal, se unen a los argumentos ligados para apoyar la misma conclusión del dictamen.

### **Enunciados evaluativos.**

La relevancia de los enunciados está caracterizada, además, por enunciados evaluativos (Cf. J.B. Freeman, 2000:141) de parte del sujeto de la enunciación: “Las reformas

constitucionales que hoy discutimos, significan una reparación de una injusticia histórica”, “Hoy tenemos que reconocer que (...) que los pueblos originarios de la nación nunca estuvieron solos”. Es decir, hay una evaluación positiva de las consecuencias de la decisión que se califica como positiva o favorable. El recurso al desembrague y al embrague temporal permite caracterizar un estado de cosas a través de enunciados de estado, del ser en el pasado, con una transformación, con enunciados del hacer.

### **Enunciados interpretativos.**

Si bien los enunciados descriptivos se ligan unos con otros y se conjuntan con los convergentes para apoyar la tesis del dictamen, el sujeto de la enunciación proyecta, en un estilo indirecto, interpretaciones que se traducen en enunciados evaluativos respecto de la solución. Esto es, la idea de que la solución ofrecida es mejor a la existente.

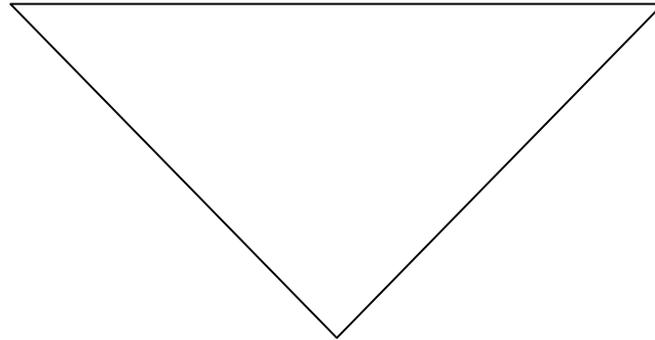
En suma, la estrategia argumentativa es clara y simple. Para argumentar a favor de una política o de una acción a seguir se debe de mostrar que dicha política viene a resolver un problema que requiere una solución urgente; o que por lo menos significa un cambio o una mejora respecto de la situación existente. Implica, demostrar que la adopción de la propuesta — pretensión del dictamen, en el sentido de Toulmin — tendrá consecuencias favorables, que son mejores que el mantenimiento del *status quo*, lo que significa una interpretación de parte del sujeto y una evaluación en una suerte de continuo.

S<sub>2</sub> : Demetrio Sodi de la Tijera. PRD

La táctica de aceptabilidad la organiza el actor político, de entrada, mediante enunciados que primeramente son de interpretación y luego de evaluación: “sin duda, hay avances importantes en esta reforma constitucional, que serán históricos”, pero lo hace dirigiéndose no sólo a sus destinatarios inmediatos — los legisladores del Senado — sino a destinatarios no presentes: “la opinión pública”; el tercero de la comunicación, de manera que la interacción es intrínseca y extrínseca.

YO  
PRD

USTEDES  
Asamblea



EL TERCERO:

Esfera pública

Figura 6.11

En otros términos, las reformas son mejores que el *status quo* legislativo existente. Las consecuencias de la resolución son favorables, instalado en el continuo. Los avances, colocados en el continuo, no son los esperados. Los enunciados de aceptación, en consecuencia, oponen dos objetos discursivos:

#### LOGROS VS. INSUFICIENCIAS

Esta oposición está introducida por la locución conjuntiva “, sin embargo”, que relaciona dos enunciados de manera adversativa, que permite a la vez reintroducirse como sujeto colectivo de la enunciación para afirmar la identidad partidista y establecer una distancia de los legisladores proponentes de la resolución que contiene el dictamen. Si  $S_1$  soslaya la identidad de partido,  $S_2$  la resalta poniendo en tela de juicio objetos discursivos como “consenso”, que le permite establecer una oposición con los partidos Revolucionario Institucional y Acción Nacional.

#### **Enunciados descriptivos.**

Éstos aparecen en los argumentos que recurren a la modalización con “ser”.

- “La reforma que hoy se aprueba es (...) un triunfo de las organizaciones indígenas
- “Es un triunfo del PRD”
- “Es un triunfo de (...) pueblos indígenas”
- “Es un triunfo del EZLN”

Estos enunciados modalizados, que están marcados con el embrague temporal (hoy), tienen su oposición en los enunciados descriptivos marcados con el desembrague temporal para marcar la contradicción discursiva de sus oponentes en torno de los objetos discursivos “libre determinación”, “autonomía” y “pueblos”.

El desembrague temporal le permite al actor S<sub>2</sub> establecer la oposición con sus sujetos antagónicos del PRI y del PAN. A saber:

Recordemos que la iniciativa del Partido Acción Nacional, quería limitar esa autonomía a los municipios, a las comunidades a través de las cartas municipales.

No hay que olvidar que la iniciativa presidencial que en su momento hizo suya el PRI, quería limitar también la autonomía y la autodeterminación a las comunidades y municipios

La oposición de tales enunciados proyecta, a la vez, dos visiones de modelo político.

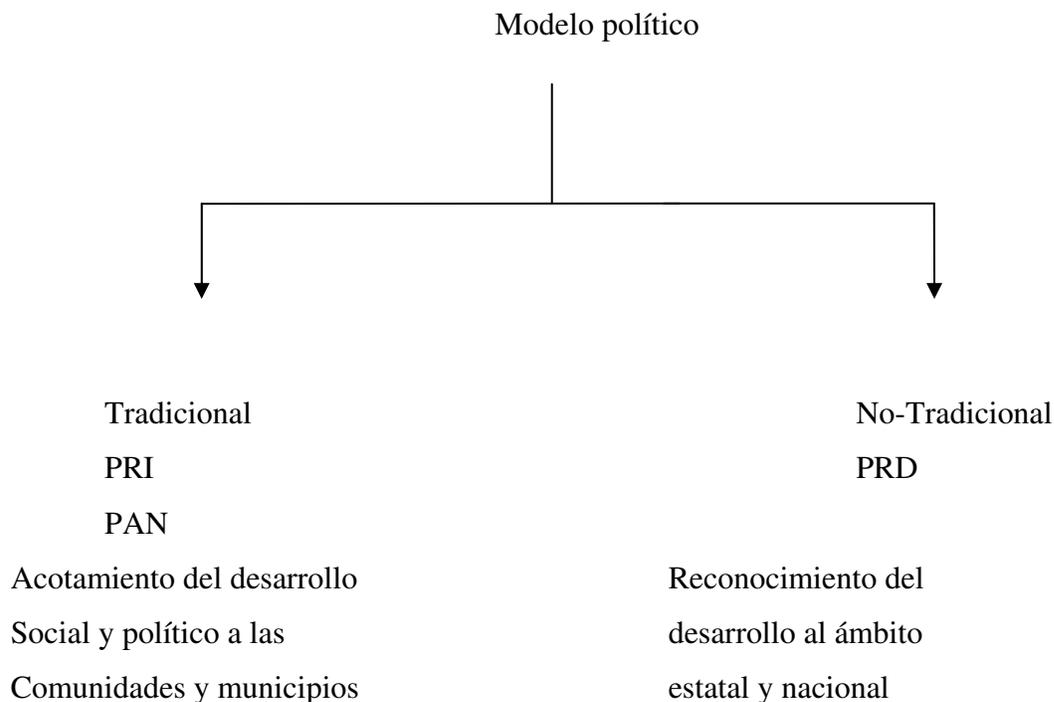


Figura 6.12

En términos del actor político del PRD, “había dos visiones radicalmente diferentes: la visión tradicional de la política indigenista mexicana de fraccionar a los pueblos indígenas, limitar su acción a las comunidades; cuando mucho, darles la posibilidad a nivel municipal” (Cf. artículo 115, fracción i).

Lo que tenemos aquí son argumentos ligados para una misma conclusión: el rechazo del PRI y del PAN de los objetos discursivos: “Autonomía” y “libre determinación”. Y, sin duda, lo que resalta es la persistencia de mapas cognitivos tradicionales que dan sustento al modelo político tradicional respecto de los derechos y cultura indígenas (Cf. infra, gráfica 6.2). Se oponen, implícitamente dos objetos cognitivos que se proyectan y que trazan dos modelos políticos distintos.

#### La individualización vs. La colectivización

##### **Enunciados interpretativos.**

Estos aparecen de manera reiterada en el argumento del sujeto  $S_2$ : “todavía hace unos días, si revisamos el dictamen presentado por el PAN, como dictamen previo; o el dictamen presentado por el PRI (...) cuando se hablaba de reconocer la autonomía y la determinación, se decía a nivel municipal” (...) Y en el PRI, la iniciativa presentada por el PRI en todos los artículos, incisos del artículo (...) en todo acotaba comunidades; y si hablamos de idiomas, las comunidades”.

El recurso al embrague actorial permite al sujeto introducir el acercamiento espacial de los grupos partidistas: “Sí lo reconozco también; hubo la apertura para considerar que esta ley no podría salir adelante si no reivindicaba el concepto de pueblo”.

##### **Enunciados de evaluación.**

Los enunciados de evaluación de apertura del discurso del  $S_2$  que reconocen el avance y que justifican el voto favorable del PRD al dictamen en lo general, reaparecen para subrayar la insuficiencia de la iniciativa y volver poner en escena la noción de logro obtenido por los indígenas y por el PRD; pero también la necesidad de responsabilidad de promover una mayor consulta con los pueblos indígenas.

Estos enunciados de evaluación proyectan dos tipos de representación: a) el legislador como sujeto autónomo para legislar según lo prescribe la acepción clásica de la representación y b) el legislador responsable que hace el mayor esfuerzo de consulta en la toma decisiones colectivas que afectan a sus representados. Pareciera, entonces, que las consultas iniciales, anteriores al proyecto de dictamen, no fueron suficientes. A saber:

Y por eso pedíamos la moción suspensiva, porque una ley de este tipo, por mucha soberanía que tengamos como legisladores, mucha autonomía u muchas facultades, teníamos la obligación de hacer un esfuerzo último de consulta con las comunidades indígenas, con las organizaciones indígenas y con el EZLN, para garantizar que esta ley fuera aceptada.

Hay aquí una evaluación no sólo de algunas de las partes, sino del todo, puesto que los argumentos que se esgrimen ya anticipan el rechazo de la ley de parte de los grupos indígenas, particularmente del EZLN, cosa que sucedió poco después de promulgarse la ley. Tenemos aquí, además de los argumentos ligados, argumentos convergentes que, si bien son independientes, convergen para dar soporte a la misma conclusión: la insuficiencia de las reformas constitucionales.

La relevancia de los enunciados descriptivos, interpretativos y evaluativos adquiere un rol fundamental en la estructura argumentativa de este actor político, ya que la evaluación no se hace sólo de los alcances de las reformas constitucionales, sino de la actuación de los legisladores de su partido: “Y hemos decidido los senadores del PRD votar a favor, a pesar de esas insuficiencias, porque no sería lógico que una reforma que hemos venido impulsando durante los últimos 6 años, a la hora que se apruebe, no sea el PRD”; y de la actuación de los grupos partidistas de oposición, como se muestra en los enunciados siguientes: “Se les permite (a los indígenas) asociarse a nivel del ámbito municipal; pero de acuerdo a lo que diga la ley (...) hay cosas ilógicas”.

El enunciado reitera, una vez más, el acotamiento del desarrollo social y político de los pueblos indígenas. Estos son los candados impuestos a la autonomía y la libre autodeterminación que han sido señalados por los indígenas, por los intelectuales y los estudiosos del pluriculturalismo (Cf. Gilberto López y Rivas, 2005)<sup>33</sup>. Lejos están las reformas constitucionales del dictamen del artículo 130 de la Declaración sobre los

---

<sup>33</sup> Cf. capítulo V, inciso 5.6, página 232 y ss.).

Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas (Cf. María Magdalena Gómez Rivera, 1997)

S<sub>3</sub>: Actor político: César Jáuregui Robles. PAN

Si bien hay marcadores de acercamiento “Esta ley no busca ni vencedores ni vencidos”, la dominante es la estrategia de confrontación: “nadie puede atribuirse una paternidad ni puede cacarear (del latín *cucurire* voz imitativa que significa “exagerar con exceso lo propio”) en explícita oposición a los argumentos del S<sub>2</sub> y resaltar el objeto discursivo “consenso” de todos los grupos parlamentarios (Cf. el análisis hecho sobre la fundamentación del dictamen a cargo de Manuel Bartlett). Si bien el objeto discursivo central es, como en los actores políticos anteriores, los derechos de los pueblos indígenas, también lo es el marco jurídico: “planteamos el establecimiento de un marco jurídico adecuado que reconociendo el derecho indígena no deje de lado el disfrute de las garantías de la igualdad”. Es decir, el enunciado funciona como argumento soporte de otro objeto discursivo: la coherencia constitucional, como lo advirtieron Vicente Fox en la exposición de motivos que acompaña a la iniciativa y el argumento del Presidente de la Subcomisión de Puntos constitucionales, Asuntos Indígenas y Asuntos Legislativos, Manuel Bartlett.

### **Enunciados descriptivos e interpretativos.**

Sin duda, la estructura argumentativa del actor político, Jáuregui Robles, contiene argumentos que opone dos objetos discursivos: a) autonomía y b) soberanía, como objetos dependientes de la reforma constitucional: “destacamos el equilibrio que debe guardar el concepto de soberanía cuya residencia no puede transformarse con el ejercicio amplio de las atribuciones y libertades reconocidas en la autonomía”. El objeto discursivo bisagra lo constituye el uso del término “equilibrio”. Reconoce la autonomía en su expresión de los usos costumbres, pero en equilibrio de los derechos individuales y los derechos humanos: “Reconocemos los usos y costumbres para la solución de conflictos internos, respetando los derechos humanos (...) Dejamos a salvo el derecho individual”. Estos enunciados descriptivos, que a la vez son interpretativos de las consecuencias de las conclusiones del dictamen, implícitamente proyecta la oposición:

## Derechos colectivos vs. Derechos individuales

La estructura argumentativa del senador Jáuregui Robles es semejante a la que delinea el presidente Vicente Fox en su exposición de motivos, que hemos representado en la figura 6.2, página, 278. En términos de la teoría de la intertextualidad, tenemos aquí el caso de una relación implícita entre textos; es un texto que reenvía su texto tipo, exhibe características intertextuales mudas; textos que devienen hipotextos (Gerard Genette, 1982) de otros textos. La estructura argumentativa de  $S_3$  muestra inscripciones o marcas que nos indican relaciones no sólo entre los actores políticos en distintos momentos y diferentes espacios, sino entre las instituciones; en este caso, entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

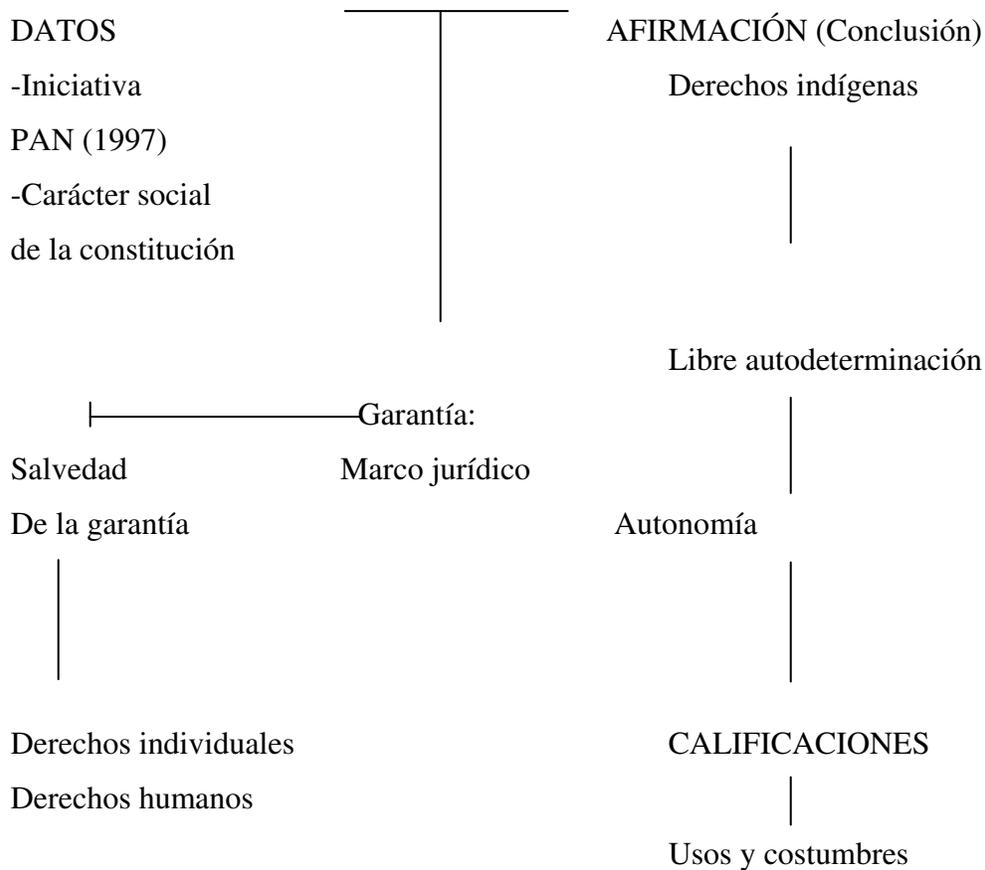


Figura 6.13

S<sub>4</sub>: Actor político. Carlos Rojas Gutiérrez. PRI

La breve intervención del senador Rojas exhibe un estilo indirecto, “con esta reforma estamos dando un paso fundamental”. Esta estrategia le permite tomar distancia de la afiliación partidista. Soslaya la parte para hacer hincapié en el todo: “Los mexicanos no queremos que las diferencias nos separen o marginen (...) Por eso proponemos”. Recurre a la argumentación metafórica, no sólo para insertarse en la unidad, el todo, sino que a la vez acude a la modalidad del “querer”. Valga decir, en la medida que el sujeto proyecta una dimensión psicológica, apela a la argumentación patémica. Este tipo de argumento proyecta la tolerancia y a la vez el diálogo, según se aprecia en el enunciado que sigue: “Los mexicanos no queremos que las diferencias nos separen o marginen, por el contrario, esas diferencias deben unir, integrar, con respeto y tolerancia en condiciones de igualdad, ese es el sentido de nuestra propuesta”

Sin duda, lo que tenemos ante sí es una resemantización del concepto de “diferencia”. Las diferencias no segregan ni separan. Al contrario, unen, integran, pero en condiciones de igualdad. El reclamo de igualdad exhibe una estrategia ética moral, que se refuerza en su llamado a la responsabilidad y la participación amplia de los partidos.

El actor político interpreta y evalúa la reforma constitucional mediante enunciados moralizadores: “Es el inicio de un largo proceso”. Pero también perfila una concepción de la representación inserta en el modelo republicano que subraya la deliberación como posibilidad de participación ciudadana en la generación de leyes y políticas públicas en favor del bien común (Cf. J. Habermas, 1999). En suma, el actor político traza una concepción moral de la vida política que trasciende la mirada meramente pragmática (Cf. Eric A. MacGilvray, 1999:544). Es un modelo argumentativo de persuasión en el que la afiliación partidista no es declarada. Privilegia el discurso de la unidad, del consenso en la diferencia.

### **Segunda ronda de intervenciones<sup>34</sup>.**

Si bien dos de los oradores de esta ronda hacen referencia a sus partidos, el tono general es el de la coincidencia, el acercamiento partidista. Muestra de ello, por ejemplo, es la toma de voz panista “no basta, por lo tanto, solamente declarar, como decía nuestro compañero senador panista, (...) aprobando, con esta ley, una nueva etapa también de su partido, el reconocimiento a que podemos compartir, efectivamente, coincidencias y seguir manteniendo diferencias”, que hace la senadora Leticia Burgos Ochoa, del PRD. Es decir, el modelo argumentativo que prevalece es el de persuasión. De igual forma, la senadora Luisa María Calderón Hinojosa resalta el consenso y lo define como mandato ciudadano, como responsabilidad colectiva.

S<sub>5</sub>: Actor político. Leticia Burgos Ochoa. PRD

Mediante enunciados descriptivos de movimiento, el sujeto de la enunciación se inserta en la colectividad parlamentaria para interpretar y evaluar el trabajo legislativo de manera positiva: “Estamos entrando (...) como aquí se ha expresado, a una nueva etapa de la vida parlamentaria”. Se proyecta la unidad del cuerpo.

Más aún, estos enunciados tienen como soporte de la garantía de la conclusión, la figura simbólica de la Comandanta Esther y su discurso en la Cámara de Diputados. El soporte son el espacio y sujeto simbólicos.

Esta conclusión se sustenta en supuestos vinculados con un conjunto de propiedades del comportamiento legislativo: identidad de motivaciones, de propósitos y de responsabilidades del cuerpo legislativo en el que el actor se encuentra inmerso.

Advertida esa colectividad, mediante un embrague temporal, “el día de hoy”, introduce el objeto discursivo que califica al quehacer parlamentario: votar de “manera ejemplar (...) el derecho a la no-discriminación”.

Estos enunciados de hechos, que si bien son convergentes, devienen soportes de enunciados de interpretación que califican un nuevo estado de cosas, una nueva forma de pensamiento: el reconocimiento de las “diferencias”: “Este artículo (1° constitucional) sin lugar a duda,

---

<sup>34</sup> En esta ronda y las siguientes del Senado, obviaré la reiteración de incisos que señalan el tipo de enunciados. Éstos, cuando existan, los señalaré de forma general en cuerpo de la identificación de los argumentos. Esto con el motivo de evitar la monotonía.

nos coloca en el siglo XXI, en el siglo de reconocer (...) la diferencia”. Este argumento, a su vez, se convierte en justificación del voto del PRD en el asunto indígena en lo general, y en particular el artículo 1° que incorpora la no-discriminación.

Y, mediante estrategias de interpelación, introduce lo plausible, se instala de manera colectiva en una visión de futuro: “efectivamente, Senador Carlos rojas, no basta, esta es una parte, esta es una puerta, necesitamos seguir abriéndolas”

El argumento fundamental, se organiza, en consecuencia, en torno del objeto discursivo: no-discriminación. Es un argumento convergente que, si bien es independiente, apoya la pretensión o conclusión del dictamen: los derechos y cultura indígenas.

El modelo argumentativo de persuasión que proyecta el texto se refuerza mediante otros enunciados de acercamiento con el PRI y el PAN, retomando la voz de los actores políticos de esos partidos. Esta estrategia de enunciación le permite reducir el espacio ideológico partidista: “como decía nuestro compañero legislador panista (...) requerimos establecer mecanismos, políticas y recursos para hablar (...) de que estamos atendiendo (...) a los indígenas. El intertexto, en este caso, viene a reforzar la misma conclusión del argumento de la senadora.

Identidad partidista tenue, en estilo indirecto, en un sola ocasión mediante el desembrague actorial. Modelo argumentativo de persuasión, de construcción de proximidades.

S<sub>6</sub>: Actor político. Luisa María Calderón Hinojosa.

Mediante su inserción como sujeto en su discurso, “tengo muy claro”, la legisladora define el mandato como la toma de decisión por consenso de manera responsable.

El sentido de unidad es reforzado con otros enunciados descriptivos de cantidad: “100 millones de mexicanos que ahora constituimos esta nación”, una nación con “una historia común” con “sueños comunes”, un argumento tropológico del todo. Y, mediante una estrategia patémica, de esos sueños e historia comunes, 10 millones han estado marginados. El contenido del dictamen es evaluado mediante enunciados que reconocen la diferencia indígena y, sobre todo, la restitución de esos sueños comunes y de aliviar el dolor y la pobreza. Esta es una responsabilidad parlamentaria: resolver problemas de miseria, de marginación y pobreza; este es el mandato. En un estilo indirecto, asume su

identidad partidista y justifica el voto a favor del dictamen de parte de Acción Nacional, sin dejar de advertir han cedido en aras de “sueños tejidos juntos”. Identidad partidista tenue, en estilo indirecto en una sola ocasión.

El objeto discursivo central es la “nación”, pero también el concepto de “pueblo”: “es importante reconocer su riqueza como pueblo, sus valores como pueblo”.

S<sub>7</sub>: Actor político. David Jiménez González. PRI.

Con una introducción epidíctica<sup>35</sup>, el actor político, mediante el embrague actorial, “quiero”, elogia a los integrantes de las comisiones por su apertura para recibir propuestas; y un desembrague del sujeto para subrayar la colectividad recurre al uso metafórico: “este cuerpo”, “este órgano colectivo”.

El recurso encomiástico, que inicialmente está dirigido a los miembros de las comisiones, mediante un embrague temporal, “hoy”, el sujeto de la enunciación, a través de un estilo indirecto, elogia al todo, al cuerpo legislativo, con un tono patémico: “¡Qué oportunidad nos está dando la vida!, el de poder ser actores del destino de los pueblos indígenas de nuestro país”. Es un argumento que va de la parte al todo: figura de la sinécdoque. Como discurso pautado, vuelve al desembrague temporal para instalarse en una estructura de relato para establecer correspondencias entre los deseos de “liberación” en la colonia con los deseos de liberación de los indígenas; y el rol de figuras emblemáticas de liberación: Hidalgo y Morelos, y subrayar los objetos discursivos: “libertad” e “igualdad”, “prohibición de la esclavitud”, “prohibición de la discriminación”. Hoy, como ayer Hidalgo y Morelos, los legisladores son los libertadores. Dicho en términos cognitivos, se interrelacionan argumentos que tejen memoria histórico social con un presente social de modo que los sujetos destinatarios hagan inferencias. En términos G. Genette, tenemos aquí una muestra de relaciones hipertextuales: un texto A que da origen a un texto; un texto fundacional (Cf. Louise Cummings, 2004:341) que origina otros textos; argumentos ligados que tienen un argumento fundacional ARG<sub>0</sub>; argumentos cognitivos. Desde esta perspectiva, tenemos la cadena siguiente:

---

<sup>35</sup> De acuerdo con Aristóteles, el género epidíctico cuyas formas verbales están en presente, destaca las virtudes del sujeto, en este caso un sujeto colectivo.

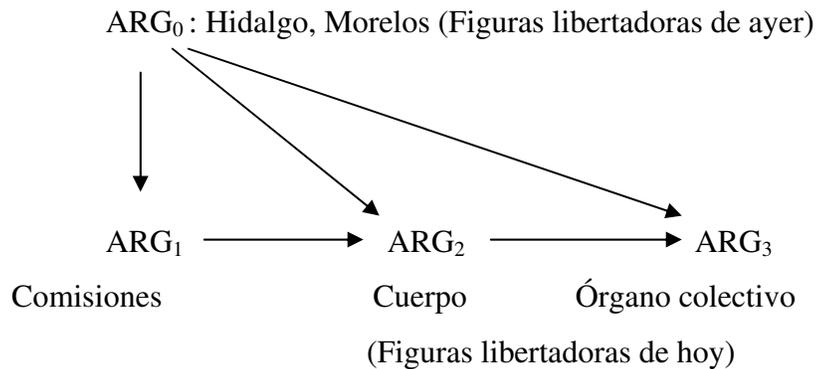


Figura 6.14

Hidalgo y Morelos devienen los objetos origen (fundacionales) de otros objetos meta: las comisiones, el cuerpo, el órgano colectivo. Identidad partidista tenue, sólo se menciona una vez de manera indirecta mediante el desembrague actorial.

### Tercera ronda de intervenciones.

Si bien en esta ronda de intervenciones el senador Héctor Astudillo Flores, del PRI, realiza una identificación partidaria recurrente, su estrategia tropológica de la parte al todo y su discurso que subraya la idea de consenso y discusión entre las fracciones parlamentarias, lo coloca en el mismo tono argumentativo que los otros dos oradores: el modelo de la no confrontación o de la no agresión. No hay descalificaciones personales ni temáticas.

S<sub>8</sub>: Actor político. Armando Méndez de la Luz. PRD

Con una estrategia metatextual, el sujeto de la enunciación, mediante recursos analógicos, las luchas por la igualdad en los Estados Unidos en el siglo XX, son equiparables a las luchas por la diferencia en el siglo XXI en México. Los embragues temporales le permiten al actor político establecer estas correspondencias: “El siglo XX fue el siglo de la igualdad (...) el siglo XXI será el siglo de la palabra diferencia”, intertexto A, anterior, que da origen al texto B: “Por eso hoy, al darle rango constitucional a la sociedad mexicana como pluricultural (...) a partir de la gran premisa de que la nación es única e indivisible y del reconocimiento a la diferencia (...) el darles el reconocimiento de de libre

autodeterminación (...) y la autonomía (...) privilegiamos la nación, privilegiamos los derechos de las mayorías por nuestras diferencias individuales o de grupo. Cada uno de estos argumentos, que se desprenden de un metatexto que funciona como argumento fundacional, se encadena con otros argumentos para reforzar la afirmación o conclusión principal: la pluralidad de la nación.

El modelo de argumentación es de persuasión. La afiliación partidista no es manifiesta; se privilegia la identificación parlamentaria.

S<sub>9</sub>: Actor político. Felipe de Jesús Vicencio. PAN

Mediante enunciados ligados, basados en correspondencias analógicas, el actor político construye una estructura argumentativa semejante al silogismo dialéctico; esto es, la postulación de premisas probables reconocidas. A saber:

- La nación mexicana es una unidad integrada
- El dictamen es la suma de diversos puntos de vista
- La reunión fundacional no suprime la diferencia
- El proyecto común a partir de las diferencias sin anularlas.
- **CONCLUSIÓN.** La unidad nacional no cancela las diferencias

Es un modelo argumentativo de la persuasión, no de la agresión o del enfrentamiento. El marco estructural de la argumentación subyacente es el siguiente.

Figura 6.15



La dominante son los enunciados descriptivos de hechos construidos a base de modalizaciones del ser: “la nación mexicana es unidad integrada” “reclama el derecho de ser”; y del deber ser: “esta reunión fundacional no puede ser interpretada como la supresión de las diferencias”, “el derecho no puede ser visto como un brazo mágico de la razón”.

Si bien el sujeto de la enunciación se dirige a su auditorio — los demás legisladores — está presente el tercero: los habitantes de Chiapas, indígenas y no indígenas. La conclusión implícita es que las reformas constitucionales contribuyen a la paz en Chiapas.

Identidad partidista es tenue, el sujeto de la enunciación se instala de manera colectiva: “Hoy, en Acción Nacional, hacemos un reconocimiento (...) al avance que representas estas reformas”.

S<sub>10</sub>: Actor político. Héctor Astudillo Flores. PRI

Si bien el sujeto alude a la identidad partidista de manera indirecta en tres ocasiones, mediante el desembrague actorial, la dominante en su argumentación es, como en casos anteriores, el objeto discursivo: consenso.

Los enunciados descriptivos o de hechos, se insertan en un relato sobre el trabajo legislativo: “Los cambios constitucionales que se proponen, han sido analizados con

profundidad, con responsabilidad y con gran voluntad de entendimiento de las diversas fracciones parlamentarias”.

Los objetos discursivos de la conclusión, son una vez más, la autonomía, la libre determinación de los pueblos, la responsabilidad legislativa.

En la evaluación de las conclusiones, el sujeto estructura sus argumentos recurriendo a las figuras tropológicas: de la parte al todo:

- Triunfa el Senado en su capacidad de construir consensos
- Triunfan los indígenas
- Triunfa México

Sin duda, este epílogo, es una cadena argumentativa ligada que aparece como contra-argumento a la intervención del senador Demetrio Sodi de la Tijera del PRD.

#### **Cuarta ronda de intervenciones.**

En esta última y cuarta ronda de intervenciones prevalece el argumento del acuerdo, se subraya la idea del trabajo colegiado y la trascendencia de la decisión política que está por tomarse. La identificación partidista es ligera. El orador del partido de la Revolución Democrática, Daniel López Nelio Santiago, resalta por su ofrecimiento de datos basados en el sentimiento de los pueblos indígenas, de ahí que sus enunciados de hechos sean más bien subjetivos.

S<sub>11</sub>: Actor político. Daniel López Nelio Santiago. PRD

Según Marco Tulio Cicerón en *De Inventione*, libro I, el exordio es el conjunto de enunciados que prepara la mente del oyente para recibir el discurso. Me parece que el actor político López Nelio hace precisamente eso al empezar su argumento en la lengua indígena,

apelando a la emoción,<sup>36</sup> la cual se corporiza no sólo en la cadena discursiva sino en muchos otros indicios: la entonación y los gestos<sup>37</sup>. Es un argumento patémico.

Ya en español, mediante estrategias de inserción del sujeto en su discurso (embrague), dice: “Apelo a la sensibilidad de las senadoras y senadores (...) si queremos que nos respete el derecho de ser diferente, respete nuestro concepto de pueblos y territorio”.

Reafirma su identidad como sujeto de la enunciación, confirma su identidad indígena y lleva a cabo una evaluación del dictamen de ley: “Efectivamente, hemos dado pasos importantes en este dictamen que vamos a aprobar (...) sin embargo, presento en este momento mi inconformidad por algunos artículos y solicito en lo particular, apartarlo y presentar redacciones que permitan que efectivamente, la justicia llegue con mis hermanos indígenas”.

Así, al artículo 2, fracción V, que dice “conservar y mejorar el habitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta constitución”, propone agregar “territorios al enunciado a fin de que diga “tierras y territorios”. Al artículo 6 propone el mismo agregado. Su argumento es una explicación de su cosmovisión en la que “tierra, territorio y pueblo” son conceptualizaciones indisolubles:

Yiyilayu: yiyi es tierra; diyilayu: diyi es pueblo, layu es ‘tierra’.

Sin duda estamos ante una tropología basada en fenómenos de contigüidades léxicas, igualmente presentes en las lenguas occidentales (Cf. José Antonio Mayoral, 1994:226-246). Son fenómenos de implicación mutua conocidos como “continente-contenido” y que corresponde al grupo tres de la serie metonímica (Cf. Mayoral, 1994: 246). Desde otra perspectiva, es una relación indisoluble entre el espacio y la identidad y el territorio, tema

---

<sup>36</sup> Por cierto, en la versión estenográfica, se dice “habló en dialecto”, lo cual implica de entrada una actitud hacia los grupos lingüísticos de México. En sí es una concepción colonial que aún persiste en un amplio sector de la mentalidad mexicana: que las lenguas indígenas son dialectos.

<sup>37</sup> No dispongo de elementos para caracterizar estos sistemas de significación, pero sin duda se dieron en la actuación del actor político.

que ya he tratado en otro momento<sup>38</sup>.

Tel est, à mon avis, le cadre à l'intérieur duquel se situe la problématique des droits indigènes au Mexique; en effet, les débats relatifs aux droits indigènes, ainsi que leur expression à travers l'autonomie et la territorialité sont des thèmes qui concernent la spatialité que l'on conçoive leur signification dans l'optique de l'événement, d'un point de vue symbolique ou dans une perspective de l'image (Gimate-Welsh, 1998 :2)

Sin duda, más allá del fenómeno tropológico, existe una problemática que está vinculada con relaciones espaciales, de representación e identitarias más complejas. Sin duda, se trata de, al menos, dos interpretaciones de la representación: a) la representación, en tanto que entidad local, correspondería a la comunidad; pero en tanto que entidad global, corresponde al territorio y a la nación (Cf. Clifford Geertz, 1986.8). Excluir la noción de territorio de sus formas de organización, de sus usos y costumbres, es excluirlos de su espacio simbólico y material. Son formas conceptuales que están íntimamente ligadas a su cosmovisión, a sus mapas cognitivos; es, desde otra perspectiva, despojarlos de su cultura (Cf. Gilberto López y Rivas, 2005)

S<sub>12</sub>: Actor Político. Jorge Zermeño Infante. PAN

Si bien hay en los argumentos de este actor político una fuerte identidad partidista a través de una estrategia narrativa: “Acción Nacional impulsor de los derechos humanos y de la justicia social” a fin de fortalecer su posición y la de su institución partidista, también hilvana enunciados descriptivos que resaltan el consenso, el esfuerzo colectivo, intrapartidista e interpartidista en la elaboración del dictamen. De ahí el uso del yo colectivo: “queremos (...) dejar constancia del trabajo legislativo (...) reconocer el esfuerzo (...) diálogo franco y abierto donde respetando las visiones distintas que se dieron aun al interior de cada grupo parlamentario, pudimos llegar (...) a este esfuerzo que me parece dignifica el trabajo legislativo”. Estos argumentos constituyen el primer segmento de la estructura argumentativa. Sin duda un discurso laudatorio dirigido a su auditorio que busca

---

<sup>38</sup> Cf. “Espace-identité”. Trabajo presentado en el Congreso de la Asociación Internacional de Semiótica del Espacio. Urbino, Italia, julio, 1998.

la buena disposición del oyente. Un modelo de argumentativo de persuasión. Consenso, trabajo legislativo deviene los objetos discursivos más recurrentes. Se resalta la responsabilidad legislativa. La unidad en la diversidad partidista es el marco conceptual que se proyecta; discurso semejante al del Presidente de la Subcomisión mixta de Puntos Constitucionales, Asuntos Indígenas y Asuntos Legislativos, Manuel Bartlett Díaz.

Las consecuencia de la decisión colectiva constituye el segmento segundo de su intervención, pues se encadenan enunciados evaluativos: “constituye (...) un paso de enorme importancia” el reconocimiento de “nuestra diversidad cultural (...) La pluralidad de origen, siempre ha sido postulado enarbolado por el PAN”.

En su tercer cadena argumentativa, el actor político enumera un conjunto de argumentos ligados que califican la resolución general del dictamen: “respeto a sus usos y costumbres y tradiciones; a su propia autodeterminación dentro del marco de la ley suprema” etcétera. Una vez más, se vuelve a reafirmar la coherencia jurídica constitucional.

S<sub>13</sub>: Actor Político. José Antonio Aguilar Bodegas. PRI

De manera semejante, el sujeto de la enunciación, en un estilo indirecto, imprime una evaluación al dictamen: “constituye, sin lugar a dudas, un paso fundamental (...) para alcanzar la paz con dignidad y justicia en Chiapas”. Paz, justicia, reconciliación y armonía en Chiapas se vuelven los objetos discursivos de los distintos argumentos ligados. El dictamen, además, corporiza la unidad en la diversidad: “expresa la voluntad de todos”. El sujeto de la enunciación es yo colectivo, aunque predomina el estilo indirecto, esto es, la presencia de desembragues actoriales.

Al discurso encomiástico del primer segmento le siguen varios enunciados descriptivos en el pasado para trazar el conflicto de Chiapas. De ahí que los argumentos convergentes sólo de manera indirecta aluden a los derechos y cultura indígenas. Los argumentos, ligados o convergentes, tienen como propósito subrayar la consecuencia del dictamen: la paz en Chiapas, y al hacerlo segmenta a los pueblos indígenas. Los destinatarios, en consecuencia, además de los miembros del Senado, son los chiapanecos que constituyen el tercero en la comunicación política.

### 6.2.2.3 Análisis de los votos

Según hemos visto en el apartado anterior, los argumentos de los actores políticos exhiben marcas de acercamiento y sólo en ocasiones muestran improntas de un modelo argumentativo de agresión. El consenso intrapartidista e interpartidista es patente en el tratamiento de la tesis básica que contiene el dictamen de ley. Sólo surgen diferencias en algunos aspectos de las tesis complementarias. Las discrepancias aparecen sobre todo en el procesamiento de la representación política de ciertos aspectos sustantivos que proyectan dos modelos cognitivos inconciliables. Me refiero a la interpretación que hacen del concepto de “territorio”. Los votos visibles en los artículos reservados así lo demuestran. Al someter a votación las modificaciones a los artículos 2 y 115 del proyecto de ley, en votación económica (poniéndose de pie), para las fracciones V y VI del artículo 2, del 96 votos a favor de mantener el texto original presentado al pleno, 12 votos en contra, y una abstención; para el artículo 115, fracción III, 96 votos en pro y 12 en contra, y una abstención. El agregado del término “territorio” al proyecto de dictamen en rechazado. Apreciamos aquí de manera nítida lo que conocemos como votación estratégica en la que una votación conduce a otra votación que es el resultado final (Cf. Hinich y Munger, 1997: 158): las preferencias de los legisladores sobre los resultados inducen los votos sobre preferencias de una agenda en forma arbórea. Tenemos aquí una votación procedimental que tiene implicaciones en una votación sobre una agenda política: una des-preferencia sobre el concepto de territorio.

Los resultados del análisis de la deliberación, al compararlos con el análisis de los votos, exhiben coincidencias apreciables. Veamos algunas conclusiones que arrojan los votos visibles.

Tomando en consideración lo que hemos señalado en el capítulo III sobre el comportamiento legislativo reflejado en los votos visibles, el análisis nos arroja los indicadores siguientes.

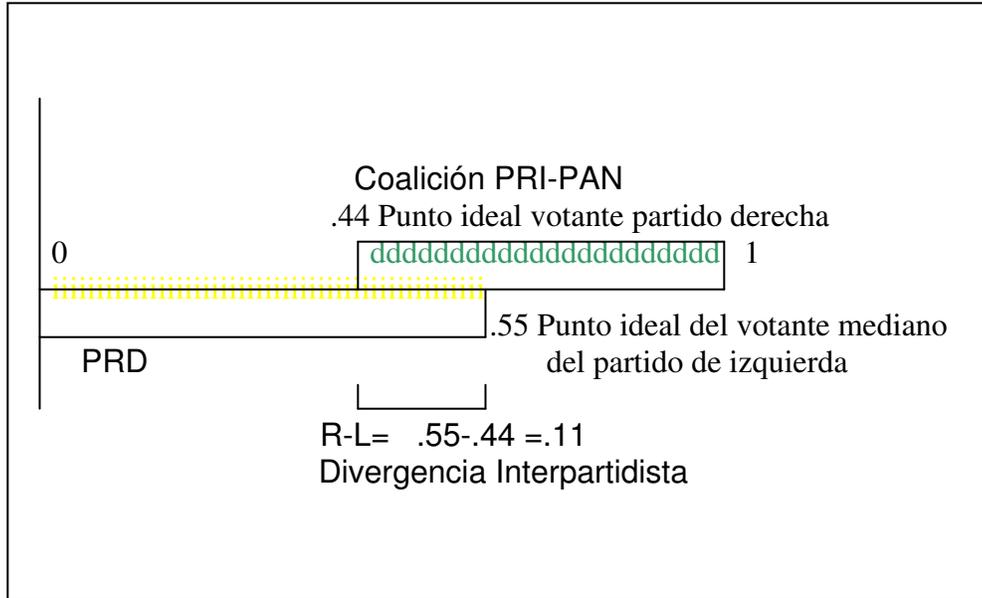


Figura 6.16 Punto ideal votante mediano de la coalición mayoritaria en el Senado de la República

Partiendo del supuesto de la preferencia euclidiana de que cualquier legislador prefiere políticas cercanas a su punto ideal ( $X_i$ ) a políticas alejadas de su punto ideal, el punto de corte en el intervalo (0,1) separa a los legisladores en dos tipos: 1) los que prefieren  $X$  a  $X^i$  y los que prefieren  $X^i$  a  $X$  (Cf. Melvin J. Hinich y Michael C. Munger, 1997:25). Desde esta perspectiva, el miembro del extremo izquierda del partido de izquierda tiene como punto ideal 0; y el punto ideal del miembro del extremo de la derecha del partido de la derecha se encuentra en 1

Los indicadores de la gráfica anterior nos muestran que el punto ideal del votante mediano del partido de izquierda ubicado en .55 se encuentra por encima del punto de corte entre las posiciones de los partidos que es de 0.5; pero igualmente el punto ideal del votante mediano de la coalición mayoritaria se encuentra abajo del punto de corte de las

preferencias de los partidos, ubicado en .44 Notemos que la divergencia interpartidista es sólo de .11<sup>39</sup>

Si recordamos el análisis de los argumentos de los actores de los partidos y las votaciones en lo general y los artículos no reservados, por un lado, y los votos en los artículos reservados, veremos que los indicadores anteriores tienden a confirmar la estructura argumentativa de los sujetos políticos en las distintas rondas de intervenciones y viceversa. Dicho en otros términos, el análisis argumentativo se ve confirmado por el análisis espacial de los votos; y el análisis de la estructura argumentativa se confirma con el análisis, en términos espaciales, de los votos visibles. Esta es la doble mirada que me propuse en esta investigación. Más aún, el análisis del procesamiento de la representación, desde la perspectiva cognitiva y semiótica, igualmente confirman el desplazamiento del status quo hacia una posición izquierda del punto de corte de las posiciones de los partidos.

### 6.3 Conclusiones al análisis del debate en el Senado

Una política es resultado de un proceso de negociación y de interacción de un cuerpo complejo de argumentos de los sujetos proponentes y de los sujetos oponentes con miras a la solución de un problema en un marco institucional y procedimental como lo es el Senado de la República.

#### Identificación del problema.

De acuerdo con diversos autores, entre ellos Kopperschmidt (1985), I.I. Mitroff y R.O. Mason (1980), en toda argumentación, la primera tarea es la identificación del problema, la cuestión (la *quaestio*). ¿Qué conflictos o situación motivan una política? Según hemos visto en el análisis de los argumentos de los sujetos proponentes de la política y de los oponentes, al menos en los artículos no reservados, la identificación de los objetos discursivos nos permite identificar el problema según se articula en cada uno de los argumentos. De acuerdo con esto, el problema es múltiple según los objetos del discurso: la injusticia, la desigualdad, la marginación y la discriminación de los pueblos indígenas. Y, como

---

<sup>39</sup> Este indicador se calcula del modo siguiente:  $L-R = 55-44 = .11$ , donde L equivale a .55 y R a .44; que se calcula dividiendo  $M/2 = .88/2 = .44$  Por su parte, L se calcula  $m + 1 / 2 = 1.11 / 2 = .55$

consecuencia de lo anterior, el levantamiento o rebelión zapatista del 1° de enero de 1994. La problemática de la paz.

Según hemos visto en el capítulo v, la solución al problema bélico entre el gobierno y los pueblos indígenas tiene su expresión en los acuerdos de San Andrés suscritos por el gobierno federal, los representantes del Poder Legislativo y los representantes del movimiento zapatista. Estos acuerdos, conocidos como propuesta de ley Cocopa constituyen la base de la iniciativa que envía el Presidente Vicente Fox al Senado, según hemos visto en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial; forman, además, el eje de las deliberaciones en las comisiones del Senado, de acuerdo con la fundamentación del Presidente de la subcomisión Mixta de Asuntos Indígenas, Puntos Constitucionales y Asuntos Legislativos, Manuel Bartlett Díaz.

### **Tesis que se defienden.**

La tesis básica que se sustenta, en la que proponentes como oponentes coinciden, es el carácter pluricultural de la nación mexicana que se incorpora en el artículo 1° constitucional; y su naturaleza indivisible. Este consenso intrapartidista e interpartidista se refleja no sólo en los argumentos de los oradores, sino en la votación en lo general del dictamen y de los artículos no reservados: 99 votos a favor y 0 en contra y 1 abstención.

En donde si existe la controversia es en las tesis complementarias que defienden unos y atacan otros. Éstas se centran en los objetos discursivos “autonomía, “pueblos” y “territorio”. Los desacuerdos, que se fundan en interpretaciones de orden jurídico, también se deben a las diferencias en los mapas cognitivos de los representantes. Unos adhiriéndose a referentes cognitivos tradicionales que aprecian una contradicción entre los derechos individuales y los derechos colectivos y limitan la representación al ámbito municipal<sup>40</sup>; otros que hacen extensiva la representación al plano federal y no ven ninguna contradicción entre los derechos individuales y los colectivos, insertándose en la perspectiva de los teóricos del multiculturalismo de la antropología, las ciencias sociales en general y la teoría política.

---

<sup>40</sup> La conformación de los 28 distritos electorales indígenas se inscriben en esta concepción.

### **Supuestos o premisas.**

Las tesis de los proponentes como de los oponentes, según hemos visto, están sustentadas en diversos tipos de supuestos que juegan el rol de premisas. ¿Qué rol juegan estos supuestos en el cuerpo de la estructura argumentativa de los proponentes y los oponentes? Los supuestos que exhiben los argumentos examinados muestran los siguientes: a) la diversidad de los mexicanos, b) la unidad de los mexicanos, c) la discriminación y d) la injusticia, y otros más que se ligan a éstos discursivos.

### **Segmentación de los argumentos.**

El análisis de la estructura compleja de la argumentación nos muestra cómo los supuestos se engarzan en la estructura del argumento. Del análisis realizado, apreciamos una preponderancia de enunciados descriptivos que dan sustento a la tesis básica, que refuerzan la conclusión del dictamen sobre derechos y cultura indígenas. Y en segundo lugar están los enunciados interpretativos y los evaluativos. Estos enunciados se instalan en el ámbito de lo plausible que permite interpretar y evaluar las bondades y los méritos de la decisión política. De ahí la aparición de enunciados como “un paso adelante”, “paso de enorme importancia”, paso fundamental en el camino de los mexicanos”, “hemos dado pasos importantes en este dictamen”, “es importante el paso, falta mucho por hacer”, “representan un significativo avance en el reconocimiento de esas diferencias”, “Este artículo (...) nos coloca en el siglo XXI, en el siglo de reconocer”, etcétera.

El estilo argumentativo es variado. Algunos actores políticos inician con un exordio para predisponer favorablemente al auditorio mediante enunciados laudatorios que permiten establecer correspondencias analógicas entre la unidad y la diversidad de los legisladores frente una responsabilidad mayor que subraya el rol de representantes de la nación, dentro del esquema de la democracia liberal, y la diversidad y la unidad de los mexicanos. Esta idea es coincidente con los resultados de las encuestas realizadas a senadores sobre su compromiso como representante (Cf. Luisa Béjar Algazi, 2004: 67).<sup>41</sup>

Otros actores políticos, en cambio, inician con enunciados de interpretación y

---

<sup>41</sup> Ver sobre todo la gráfica 14 donde se advierte el predominio de una representación ciudadana en general. Los tres partidos, PAN, PRI y PRD muestran los siguientes porcentajes: 70.00 %, 68.80 % y 75.00 % respectivamente.

evaluación de las consecuencias de la decisión política que avalúan como mejor la decisión que el mantenimiento del *status quo* legislativo. Postulan de entrada un cambio del *status quo* legislativo. Y en efecto, el análisis de los argumentos nos muestra una transformación de la política existente, si bien la decisión no es la que los zapatistas esperaban.

En términos de estilo discursivo, dado el propósito de proyectar la idea de unidad y de consenso, de discusión y de acuerdo, deliberación y participación de grupos externos a las comisiones (Cf. Luisa Béjar, 2004: 68-69)<sup>42</sup>, los actores políticos tienden al uso de un estilo indirecto y, cuando recurren al embrague actorial, lo hacen mayoritariamente al yo colectivo. El embrague temporal, que también es recurrente, tiene por función establecer la diferencia entre la decisión que está por tomar el Senado y el estado de injusticia, de marginalidad y discriminación en que han estado los pueblos indígenas frente a un estado que se evalúa favorablemente en un futuro. De ahí que una de las estrategias es el recurso a la estructura del relato. Se oponen pues dos objetos discursivos temporales: ayer versus hoy.

### **Tipo de modelo argumentativo.**

Prevalece el modelo retórico de la persuasión. De manera ocasional aparece el modelo de confrontación o de agresión. La presencia del modelo de persuasión se aprecia en las inscripciones o marcas discursivas que se van hilvanando a lo largo de los argumentos mediante objetos discursivos que apuntan a la unidad de propósitos (Cf. Gary Cox y Mathew D. McCubbins): unidad, consenso, unanimidad, cuerpo legislativo y sobre todo por el uso del yo colectivo, los estilos indirectos y el des-dibujo de la afiliación partidista; y la minimización del rol partidista, según se advierte en los argumentos de los actores políticos en las distintas rondas de intervenciones, pero también en la fundamentación que hace el Presidente de la Comisión Mixta de Asuntos Indígenas, de Puntos Constitucionales y de Estudios legislativos, Senador Manuel Bartlett Díaz.

---

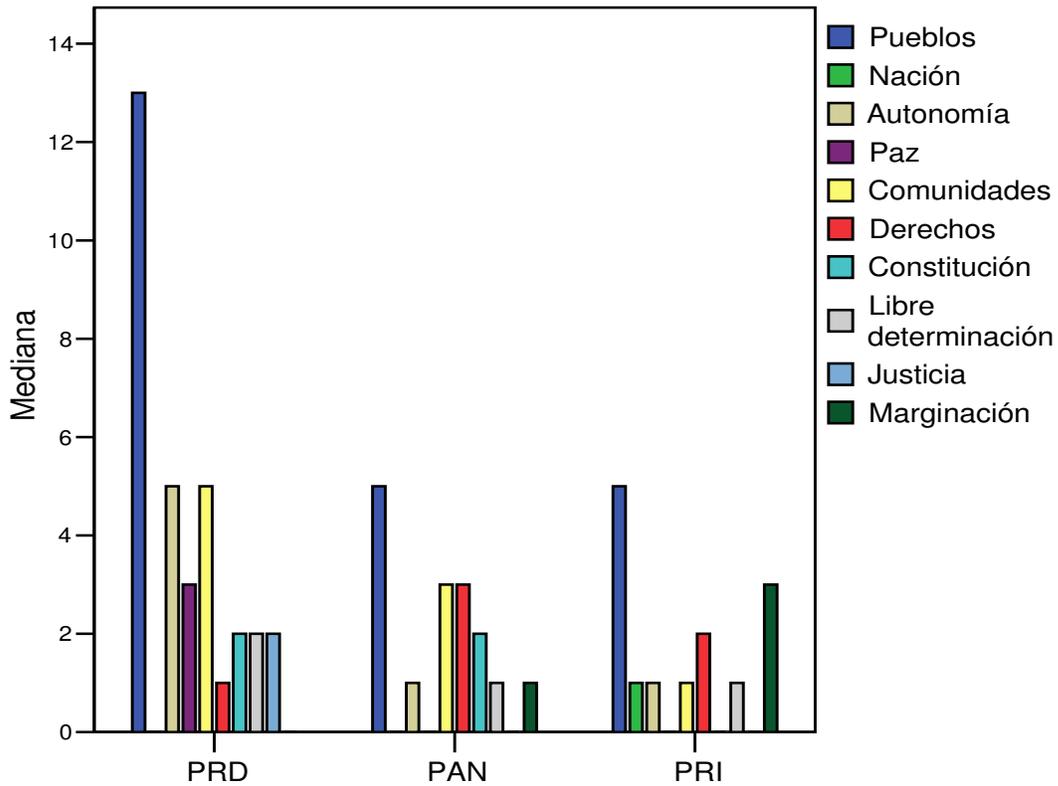
<sup>42</sup> De acuerdo con la gráfica 15, 30 y 25 % de los encuestados del PAN y del PRI consultan siempre a los especialistas y 60 y 62.5 % de manera frecuente. El PRD lo hace frecuentemente en un 100 %. Estos datos concuerdan con lo que hemos advertido en el análisis de la fundamentación de la minuta de ley expuesta por el senador Manuel Bartlett Díaz. Cf. página 297, figura 6.7

### Objetos discursivos.

Una mirada más detenida de los objetos discursivos nos muestra el eje temático de los argumentos esgrimidos por los actores políticos. Pero más allá del tópico recurrente, el señalamiento de existencia de los objetos discursivos nos arroja indicios de la estructura de pensamiento subyacente en los actores políticos. Cada uno de los objetos, al tejerse en los argumentos, constituye el mundo social y físico de los seres humanos. Veamos la primera ronda de intervenciones de los actores políticos de los partidos en la gráfica 6.2

Gráfica 6.2 Objetos discursivos en el debate

### Objetos discursivos Senado



La gráfica muestra los ejes temáticos recurrentes en los argumentos de S<sub>1</sub>: los objetos del discurso “pueblos (indígenas)”, “autonomía”, “comunidades”; es la dominante del discurso<sup>43</sup>, en términos de Roman Jakobson.

En esta ronda, que exhibe la mayor confrontación en los turnos intermedios, se proyectan dos marcos conceptuales distintos: uno, correspondiente al orador de PRD, que exhibe nuevos mapeos mentales, se instala en la teoría multicultural (Cf. W. Kymlicka, 1996) y se coloca en la perspectiva de un nuevo federalismo (Cf. Walter Murphy, 2001) sustentado en una nueva ingeniería constitucional; y el otro marco conceptual que, si bien reconoce la diversidad y acepta el concepto de “pueblos indígenas”, el ámbito de acción y participación indígena es acotado al perímetro municipal: “Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley” (Cf. Artículo 115, fracción i).

De la gráfica se desprende que el eje temático fundacional de la estructura argumentativa de S<sub>2</sub> es la noción de “pueblos” indígenas. De este objeto discursivo dependen “libre determinación” y “autonomía”. No obstante las semejanzas o diferencias en los enunciados descriptivos y los enunciados interpretativos, los sujetos del 1 al 13 coinciden en la tesis básica: “México es una nación pluricultural”, enunciado modalizado; pero discrepan en la interpretación de la tesis complementaria: el objeto discursivo “territorio” que en el modelo tradicional está íntimamente vinculado al objeto discursivo “soberanía”.

Es en referente cognitivo “territorio” que el consenso desaparece y la dimensión procedimental entra en juego. La intervención del orador de la cuarta ronda, Daniel López Nelio, del PRD, llena de contenido emocional (patémico) por su exordio en lengua indígena y por su llamado a la “sensibilidad”, pone en escena el sentido de ser diferente aludiendo al carácter indisoluble de las nociones “tierra”, “territorio” “y pueblo”.

El contenido del concepto “tierra”, sin embargo, y de acuerdo con los argumentos de actor político López Nelio, no se limita a su sentido de posesión material “tenencia de la tierra”, implica el contenido de “ser indígena”; es la noción de “espace veçu” (Cf. Otto

---

<sup>43</sup> Es la dominante, en términos del lingüista Roman Jakobson. Cf. Lingüística y poética. Ensayos de lingüística general. Barcelona. Editorial Seix Barral

Friederich Bollnow, 1969), espacio vivido; es el reconocimiento de la continuidad de la cultura indígena: sus usos y costumbres, sus formas de organización social, de sus instituciones.

De ahí su propuesta de reservar las fracciones V y VI del artículo 2 constitucional para introducir en la redacción el objeto discursivo “territorio” en ambas fracciones: “conservar y mejorar el habitat y preservar la integridad de sus tierras (y territorios) en los términos establecidos en esta constitución”. El actor político entrega la propuesta de reforma de acuerdo con el artículo 110 del Reglamento Interno del Congreso para ser votada en lo particular. Hasta aquí el análisis de la deliberación en el pleno del Senado que podemos esquematizar globalmente mediante la figura 6.16

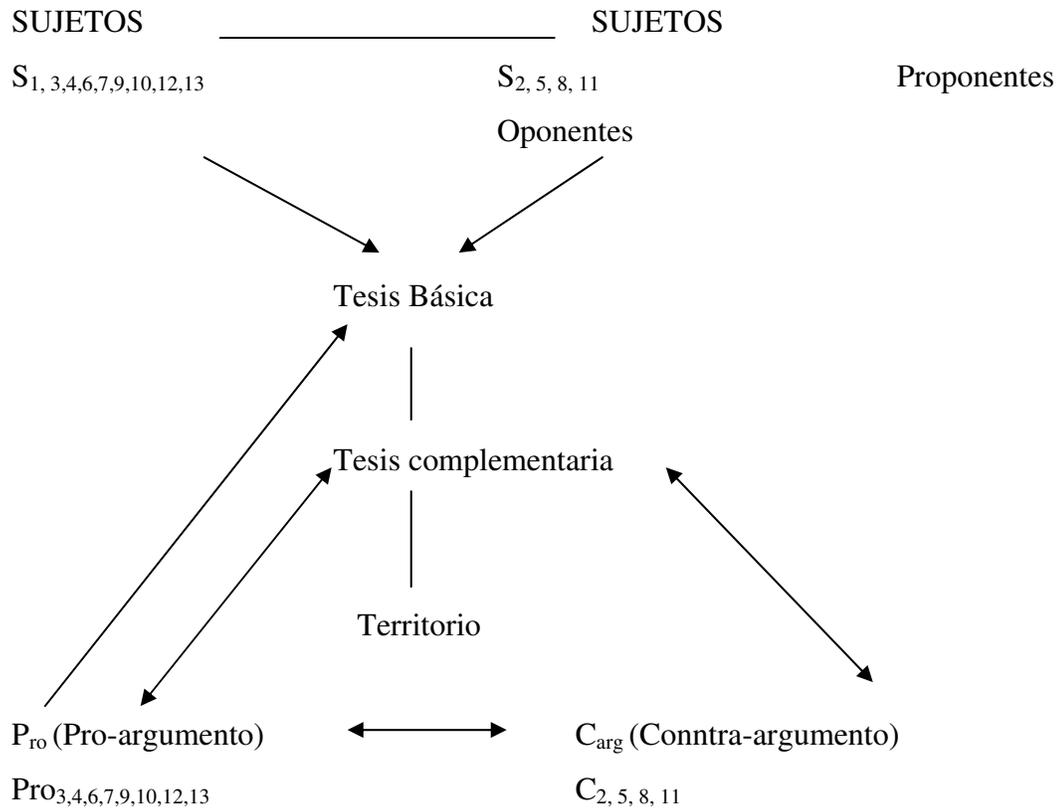


Figura 6.16 Estructura global argumentativa.

En suma, los proponentes y oponentes coinciden, convergen en la tesis básica de la estructura argumentativa global: el carácter pluricultural de la nación mexicana que se incorpora en el artículo 1° constitucional.

Sin embargo, en las tesis complementarias referidas a la libre determinación y la autonomía y su expresión en el “territorio”, los actores políticos se vuelven verdaderos proponentes y oponentes, asumen una postura verdaderamente antagónica. Cada grupo hilvana su pro-argumento y los contrarios sus contra-argumentos. Esto se refleja, suplementariamente, de manera nítida en los resultados de la votación de los artículos reservados en los que los votos visibles fueron los siguientes.

Artículo 2° (fracciones V, VI): PRO: 96 votos (en los términos en que está el dictamen elaborado por la subcomisión mixta). En CONTRA: 12 VOTOS (Legisladores que proponían agregar a dicho artículo el objeto discursivo “territorio”; y una abstención. La votación fue exactamente la misma en el artículo 115: PRO, 96 votos; CONTRA, 12 votos; ABSTENCIÓN: 1 VOTO

En conclusión, viene la interrogante, ¿cómo se construyó la representación? En primer término, tenemos la dimensión representacional que corresponde a las relaciones que los actores políticos establecen con sus objetos discursivos, según se aprecia en la gráfica 6.2. La relación que los sujetos establecen con los objetos exhibe cómo perciben el mundo social, la realidad.

Segundo, los marcos conceptuales o mapas cognitivos que proyectan los actores políticos en su relación con los objetos en la estructura global argumentativa. Una muestra de ello se ve en las figuras 6.10 y 6.12 que nos exhiben las relaciones de correspondencia entre los objetos discursivos que caracterizan a los argumentos de los actores políticos.

Tercero, el marco intencional o pragmático que se expresa en los actos del lenguaje. En particular, los argumentos expresados en términos de enunciados descriptivos o de hechos, modalizantes que tienen por propósito establecer identidades entre los actores políticos; son enunciados del <<hacer-ser>>, de homologación de sujetos; y enunciados del <<hacer-hacer>>, que mueven a la acción; enunciados interpretativos y evaluativos que además exhiben un tono ético, moral y emocional o patémico, según hemos visto en los párrafos anteriores.

La interacción muestra las fases de negociación, y de acuerdos alcanzados entre las fracciones, pero en el espacio de las comisiones. De ahí que la asamblea exhiba un carácter deliberante, en el sentido de Edmund Burke, cuyo propósito central es la nación, la totalidad de los mexicanos. Las marcas de su naturaleza deliberante se aprecian en la negociación y la construcción de consensos. De ahí la presencia de enunciados de hechos que hacen hincapié en la incorporación de reformas a la constitución como muestras de concesión a la oposición; en particular el párrafo que prohíbe la discriminación en artículo 1° constitucional; pero también la presencia de un conjunto de improntas discursivas que aluden a la conjunción de propósitos: los objetos discursivos “consenso”, “unanimidad”, “participación”, “foros de discusión”, etcétera.

Las sub-unidades legislativas — las comisiones — si bien exhiben el modelo partidista de organización<sup>44</sup>, también muestran características de los modelos informativo y distributivo, sobre todo la Comisión de Puntos Constitucionales. En el ámbito plenario, sin embargo, prevalece el modelo partidista. El reglamento interno se aplica para proteger el dictamen de las comisiones de Puntos Constitucionales, de Asuntos Legislativos y Estudios Legislativos. Las propuestas de adición a los artículos 2° constitucional y 115 no fueron aceptadas.

La composición partidista sí tuvo consecuencias en el resultado final de la minuta de ley. La coherencia y simetría de las comisiones también se manifiesta en el ámbito plenario; los votos nominales sobre los artículos reservados lo reflejan. La dimensión ideológica fue preponderante tanto en la composición de las comisiones como en las votaciones de los artículos reservados en el pleno del Senado.

El procesamiento de la representación política se aprecia de manera visible en el llamado constante a la “responsabilidad” de los legisladores; se percibe asimismo en los múltiples enunciados que hacen referencia a las consultas, a los acuerdos de consenso y de unanimidad, y las negociaciones.

La representación política que se proyecta a lo largo del proceso legislativo en el Senado es la que conocemos como *sustantiva* (Cf. H. Fenichel, 1972, David T. Canon,

---

<sup>44</sup> Véase composición de las comisiones de Puntos Constitucionales, de Asuntos Indígenas y Estudios Legislativos en el capítulo V.

2002:157-158); esto es, la representación entendida como la circulación y discusión de “ideas”, según se advierte en la gráfica 6.2. en la que se exhiben los objetos discursivos eje de los argumentos de los legisladores. Muestra de ello, además, son los reiterados enunciados descriptivos del presidente de la subcomisión, Manuel Bartlett, en la Fundamentación del dictamen: “Instalada la comisión se estableció un método de trabajo en dos direcciones: atender las innumerables solicitudes de audiencias (...) escuchar a todos aquellos que desearan manifestar sus opiniones (...) y tuvimos una rica representación de dirigentes indígenas, de organizaciones, de expertos, de juristas (...) El acuerdo buscaba además, paralelamente, entrar al análisis de los conceptos de esta iniciativa”. La discusión de conceptos no es otra cosa que la confrontación de mapas cognitivos caracterizadores de las fracciones partidistas.

Además de apuntar a la representación vista en su dimensión de prestar atención a las ideas que circulan en el ámbito de la esfera pública — responsiveness —; he aquí asimismo los indicios de la deliberación sustantiva centrada en el análisis conceptual, en el análisis de las ideas que no es otra cosa que la confrontación de mapas cognitivos, una suerte de confrontación de inter-referencialidades, según hemos subrayado en el epígrafe que da entrada al capítulo VI.

La deliberación muestra, por otro lado, la representación descriptiva, simbólica o icónica, sobre todo en las intervenciones de los sujetos  $S_2$  y  $S_{11}$ , pero lo hacen en términos sustantivos: en términos de ideas o marcos conceptuales. Estos representantes organizan sus argumentos aludiendo a los intereses de sus representados, pero a la vez ponderando intereses de orden nacional, con un tono ético moral; aludiendo, asimismo, a los intereses regionales y locales, como fue el caso del actor político  $S_{13}$ : José Antonio Aguilar Bodegas del PRI para quien la tesis básica del dictamen es la “paz en Chiapas” y la “concordia nacional”, estado al que representa, mediante argumento de la parte al todo. El argumento básico del representante Aguilar bodegas responde de manera puntual a los intereses de sus constituyentes, le asigna mayor peso a la representación regional; su mirada está puesta en el bienestar local, en primera instancia; el bienestar general lo coloca en segundo término.

Pero igualmente apreciamos la representación-rendición de cuentas en la exposición de motivos que acompaña la iniciativa que envía el presidente Vicente Fox, y en

los argumentos de los actores políticos que postulan la interacción con destinatarios no físicamente presentes en la deliberación: el tercero de la comunicación política. En cualquiera de los tres casos de representación, el representante realiza una interpretación de lo que considera que son los intereses nacionales, estatales o locales.

Si a estas perspectivas de representación agregáramos una representación de minorías étnicas mediante la representación proporcional o mediante el establecimiento de distritos uninominales étnicos para incorporar la representación de ese 10 % de la población indígena<sup>45</sup> al que aluden los legisladores en sus argumentos, esta representación quedaría de todos modos inscrita dentro del círculo concéntrico de la representación descriptiva o representación icónica que, de todas formas, tendría su ámbito de expresión en la representación sustantiva, puesto que la libre determinación, la autonomía y la territorialidad no se conciben más que en el marco cognitivo, según hemos precisado en párrafos anteriores. Estos aspectos, sin embargo, los discutiremos más detenidamente en las conclusiones generales del capítulo VIII.

Del 27 de abril del 2001, fecha en que la ley es aprobada y enviada al Ejecutivo, el artículo <sup>46</sup> tercero de los transitorios, ha sido puesto en acción por el Instituto Federal Electoral al llevar a cabo una redistribución en los estados en los que hay una notoria presencia indígena. La nueva configuración distrital realizada en el 2004 arroja 28 distritos electorales indígenas. De éstos sólo 18 de los 500 representantes de la Cámara de Diputados son indígenas, esto es, la LX Legislatura tiene sólo un 3.6 % de representación indígena (Cf. Adriana Baez, 2006), muy lejos del 13 % de población indígena existente en la actualidad en México. Más aún sólo el 42.8 % de los diputados de esos 28 distritos electorales pertenece a una comunidad indígena y de esos el 50 % pertenecen al Partido Revolucionario Institucional lo que sin duda apunta a las relaciones clientelares existentes de ese partido con las comunidades indígenas.

---

<sup>45</sup> A. Lijphart en "Proportionality by Non-PR Methods: Ethnic Representation in Belgium, Cyprus, Lebanon, New Zealand, West Germany, and Zimbabwe" ha constatado la eficacia de la representación proporcional para resolver problemáticas de representación étnica. Una vez más, la solución a la problemática radica en la construcción de nuevos mapas cognitivos en los legisladores que posibiliten un nuevo diseño constitucional, como ya lo han advertido diversos autores, entre ellos Giovanni Sartori y Pippa Norris (2005).

<sup>46</sup> Cf. "Representación política de los pueblos indígenas. Impacto de los distritos electorales indígenas en las elecciones del 2006" de Adriana Baez. Ponencia presentada el I Congreso Internacional de la Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios (AMEP). México. Octubre, 2006

Así pues, la representación política procesada por los legisladores en la LVIII Legislatura la podemos visualizar de manera concéntrica en la figura 6.17 según los argumentos analizados en cada uno de los actores políticos.

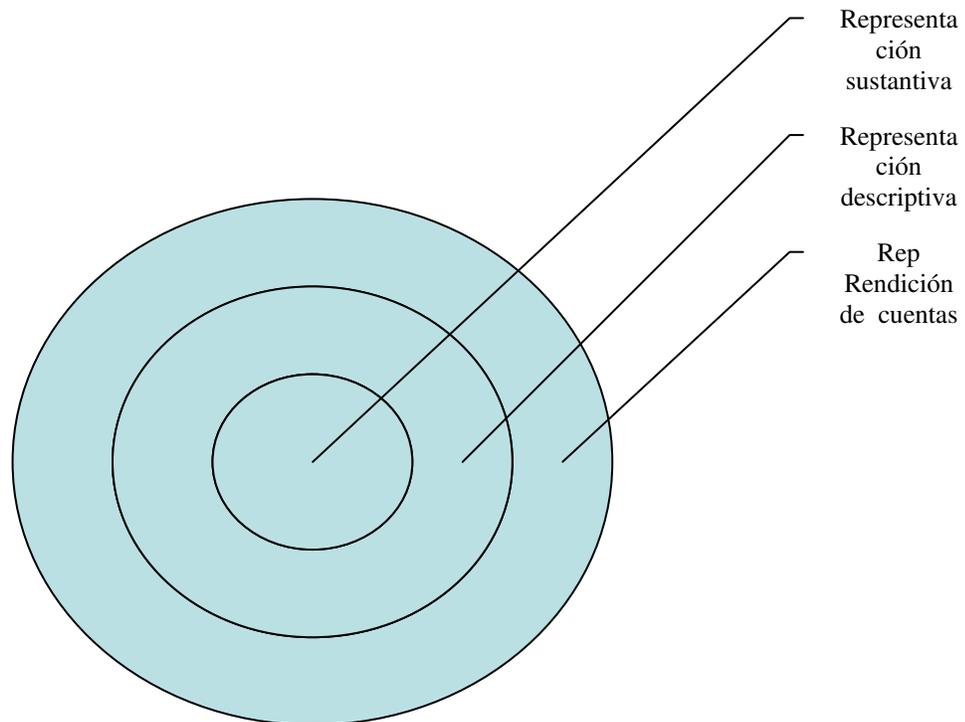


Figura 6.17 La representación política en el Senado

Salvo esporádicas ocasiones, la representación que proyectan los actores políticos es la representación nacional; la representación local (Cf. Matthew Soberg Shuggart, 2005) aparece en dos de los trece sujetos que tomaron la tribuna. El resultado no debería

sorprendernos ya que la representación se corporiza a través de los partidos, de acuerdo con nuestro sistema electoral (Cf. mis comentarios en la parte introductoria del capítulo VII).

La aprobación de la iniciativa presidencial, que tiene como eje la propuesta de ley de la Cocopa, basada en los Acuerdos de San Andrés, fortalece el sistema presidencial en la medida en que el Poder Legislativo se convierte en soporte del Ejecutivo, sobre todo en el contexto de un gobierno dividido. Se fortalece la agenda legislativa del Poder Ejecutivo, se vigoriza la confiabilidad de las promesas de campaña de Vicente Fox (Cf. Susan Stokes, 2001) y sin duda se robustece la gobernabilidad, al menos en este asunto legislativo.

Los legisladores, por su parte, actúan cohesivamente dentro de los partidos; se fortalecen los liderazgos de las comisiones en la acción colectiva partidista al actuar con un propósito común (*purposiveness*).

Esta coincidencia de propósitos (Cf. John Owens, 2003) se hace ostensible en las estructuras argumentativas que ponen de manifiesto la identidad de referentes cognitivos que dan sustento al modelo político de los proponentes, por un lado, y al de los oponentes, por otro lado (Cf. figura 6.12).

Más aún, las votaciones en asuntos procedimentales demuestran que la legislatura es transformativa solamente en el ámbito de las comisiones, no en la asamblea plenaria y que los liderazgos de las comisiones se ven fortalecidos en el ámbito plenario.

## Bibliografía

- BÉJAR A., Luisa. 2004. “ La representación política en México: el papel de los partidos y los grupos parlamentario en la LVIII Legislatura” en La representación parlamentaria en México. Luisa Béjar y Gilda Walkman, Coordinadoras. México. Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Gernika
- BOLLNOW, Otto Friederich. 1969. *Hombre y espacio*. Barcelona. Editorial Labor
- CASTAÑOS, Fernando. 1992. “Ilocución: intervención deóntica”. *Discurso. Teoría y análisis*. Número 13. México. Universidad Nacional Autónoma de México
- COX, Gary, Matthew McCUBBINS. 1993. *Legislative Leviathan. Party government in the House*. Berkeley. University of California Press
- FREEMAN, J. B. 1991. *Dialectics and the Macrostructures of Arguments. A Theory of Argument Structure*. Berlin. New York. Foris
- \_\_\_\_\_. 2000. “What types of Statements are there? *Argumentation* 14: 135-157. Netherlands. Kluwer Academic Publishers
- GILBERT, Michael. 1994. “Multi-Modal Argumentation”. *Philosophy of the Social Sciences*. 24:159-177
- CALBRIS, Genevieve. 1990. *The Semiotics of French Gestures*. Bloomington: Indiana University Press
- \_\_\_\_\_. 2003. *L'expresssion gestuelle de la pensée d'un homme politique*. Paris : CNRS Editions
- CHARAUDEAU, Patrick. 2001. « Para qué sirve el análisis del discurso ». En *Comunicación Política*. Coordinador Adrián Gimete-Welsh. Barcelona. Gedisa
- GEERTZ, Clifford. 1986. *Savoir local, savoir global. Les lieux du savoir*, P.U.F.
- GILLIGAN, Thomas y Keith Krehbiel. 1987. “Collective decision-making and Standing Committees: an Informational Rationale for Restrictive Amendment Procedures”. *Journal of Law, Economics, and Organization*. 3:287-335
- \_\_\_\_\_. 1989. “Asymmetric Information and Legislative Rules with a Heterogeneous Committee”. *American Journal of Political Science*. 33:459-490
- \_\_\_\_\_. 1990. “Organization and Informative Committee by a Rational Legislature”. *American Journal of Political Science*. 34:532-564

- GIMATE-WELSH, Adrián y María Rayo SANKEY. 2005. “La gestualidad en el discurso político”. Maracaibo, Venezuela. *Colección de Semiótica latinoamericana*, Nos. 2 y 3
- GIMATE-WELSH, Adrián. 2007. “Construcción de la agenda política de los candidatos a la presidencia en el 2006” en *Rumbo a los Pinos. Los candidatos y los partidos*. Adrián Gimete-Welsh. Coordinador. México. Miguel Ángel Porrúa. En proceso de edición
- \_\_\_\_\_. 1998. “Espace-identité”. Ponencia presentada en el Congreso de la Asociación Internacional de Semiótica del Espacio. Urbino, Italia, julio, 1998
- GÓMEZ RIVERA, María Magdalena. 1997. “El derecho indígena frente al espejo de América Latina” en *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*
- Haidar, Julieta. 2006. *Debate CEU-Rectoría. Torbellino pasional de los argumentos*. México. Universidad Nacional Autónoma de México
- HINICH, J. Melvin, Michael Munger. 1997. *Analytical Politics*. Cambridge- Cambridge University Press
- JAKOBSON, Roman. 1975. *Ensayos de lingüística general*. Barcelona Seix Barral
- KREHBIEL, Keith. 1990. “Are Congressional Committees Composed of Preference Outliners?” *American Journal of Political Science Review*, 84:149-63
- LÓPEZ Y RIVAS, Gilberto. 2005. “Introducción. Algunos referentes teóricos” en *Autonomías indígenas en América Latina. Nuevas formas de convivencia política*. Ludwig Boltzmann Institut; Latautonomy; Universidad Autónoma Metropolitana. México. Plaza y Valdés
- MACGILVRAY, Eric A. 1999. “Experience as Experiment: Some Consequences of Pragmatism for Democratic Theory”, *American Journal of Political Science*. Vo. 43, No. 2, April, 542-56
- MITROFF, Ian, Richard MASON. 1980. “Structuring III-Structured Policy Issues: Further Explorations in a Methodology for Messy Problems”. *Strategic Management Journal*. Vol. I: 331-342
- OWENS, John. 2003. “Explaining Party Cohesion and Discipline in Democratic Legislatures”. Comunicación presentada en la reunión anual de la American Political Science Association. Filadelfia
- PLANTIN, Christian. 2002. *La argumentación*. 3a. edición. Barcelona. Ariel Practicum

- POOLE, Keith. 2005. *Spatial Models of Parliamentary Voting*. Cambridge. Cambridge University Press
- PIKE, Kenneth. 1967. *Language in Relation to a Unified Theory of the Structure of Human Behavior*. Gravwbhague. Mouton
- SEARL, John. 1980. *Actos de habla*. Barcelona. Editorial Cátedra
- SIMOSI, Maria. 2003. "Using Toulmin's Framework for the Analysis of Everyday Argumentation: Some Methodological Considerations". *Argumentation* 17:185-2002. Netherlands. Kluwer Academic Publishers
- SNOECK HENKEMANS, A. Francisca. 2000. "State of the Art: The Structure of Argumentation". *Argumentation* 14:447-473. Netherlands. Kluwer Academic Press
- STOKES, Susan. 2001. *Mandates and democracy. Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Cambridge. Cambridge University Press
- TOULMIN, Stephen. 2007. *The Uses of Argument*. Updated Edition Cambridge. Cambridge University Press
- TSEBELIS, George, Jeannette Money. 1997. *Bicameralism*. Cambridge. Cambridge University Press
- VAN EEMEREN, Frans H, Rob Grootendorst. 2004. *A Systematic Theory of Argumentation*. Cambridge. Cambridge University Press

## CAPÍTULO VII

### CONSTRUCCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN LA LVIII LEGISLATURA. CÁMARA DE DIPUTADOS

#### LA LEY DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENAS Análisis espacial y deliberativo

**“ Hoy, la palabra “india” está de luto”**

**Diputado Héctor Sánchez López, PRD**

**“Yo a diferencia del diputado, creo que hoy celebramos un día de esperanza”**

**Diputado Arturo Escobar y Vega, PVEM**

“ La lucha indígena no se circunscribía al reclamo de las acciones asistenciales básicas, sino a la expresión de propuestas mucho más integrales y por ello mismo más profundas y duraderas” (Xóchitl Gálvez, *Foro Los Pueblos Indígenas ante la Reforma Constitucional sobre Derechos u Cultura Indígenas*. Reunión de la Comisión de Asuntos Indígenas, Cámara de Diputados, 19 y 20 de enero, 2001)

La propuesta de ley Cocopa “no es una más (...) fue formulada por un cuerpo calificado del congreso (...) modificarla (...) estimularía la confrontación (...) las razones de Zedillo son débiles y descuidadas ( Gustavo Esteva, *Foros Los pueblos indígenas ante la Reforma Constitucional sobre Derechos y Cultura Indígenas*. Reunión de la Comisión de Asuntos Indígenas, Cámara de Diputados, 19 y 20 de enero, 2001).

“Por qué los legisladores deben votar en contra de la ley indígena”: José Antonio Aguilar, CIDE. “Lo que está en tela de juicio son los pilares jurídicos y normativos (...) Una exposición de motivos (...) por bien intencionada que sea no puede obviar estas deficiencias. La retórica no subsana las deficiencias jurídicas, sólo las emboza”. José Antonio Aguilar. CIDE. *Foros para la revisión integral de la Constitución*. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. 26 de marzo, 2001. Página 132)

#### 7.0 Introducción.

Una de las líneas de estudio de la representación política es la que concierne al intercambio entre los asuntos nacionales y los locales o regionales. El factor determinante del tipo de

intercambio que subyace en la representación nacional o regional suele atribuirse al sistema electoral vigente de un país, sobre todo la dimensión intrapartidista del sistema electoral (Matthew Soberg Shugart, 2005). En estas investigaciones se busca averiguar si los aspirantes a una representación cultivan el voto “partidista” o bien el voto “personal”. Una de las vías para indagar esta situación es a través del análisis de los votos visibles en las votaciones de las comisiones o del pleno. Pero también a través del análisis de las estructuras argumentativas en el proceso de deliberación en las subunidades parlamentarias o en debate plenario.

En el primer caso, el voto está determinado por la afiliación partidista, el intercambio es al interior de la institución partidista, lo que conlleva a la disciplina de partido. En el segundo caso, el voto representa un intercambio que está determinado por las características personales del candidato, su experiencia política y las relaciones que establece con su electorado y con los grupos de interés locales, por sus relaciones clientelares.

Para el caso mexicano, en virtud de la no reelección inmediata, del diseño constitucional y su expresión en sistema electoral, lo que prevalece es el intercambio intrapartido mientras persista el sistema electoral vigente.<sup>1</sup> Sin embargo, los votos visibles reflejan la influencia de los liderazgos o las pugnas por el poder al interior de los partidos.

De acuerdo con Hanna Fenichel Pitkin (1972), la representación deberá tener su expresión en un equilibrio entre la dimensión nacional y la local. Para algunos autores ambos tipos de representación son incompatibles inherentemente. Para Gary Cox (1987), por ejemplo, el dilema estriba en cómo enfrentar la responsabilidad en torno de los intereses locales y su articulación en las políticas nacionales.

De lo que hemos visto del proceso legislativo en el Senado (capítulo VI) en el asunto de los derechos y cultura indígenas, ésta fue una de las disyuntivas que se presentaron a los legisladores, aunque sólo en apariencia, ya que desde la exposición de

---

<sup>1</sup> Esperamos que con la reforma de estado se den cambios sustanciales que posibiliten las candidaturas ciudadanas. La controversia constitucional que promovió Jorge Castañeda es una batalla inicial, no obstante su derrota.

motivos<sup>2</sup> que acompaña a la iniciativa presentada por el Ejecutivo, las inscripciones deónticas sobre la coherencia normativa apuntaban ya al resultado legislativo que finalmente se tuvo. ¿Cómo conciliar los intereses de los grupos indígenas, adheridos o no al movimiento zapatista, con los intereses nacionales? ¿Cómo conciliar los intereses de los grupos indígenas con los intereses de los mexicanos en general? La estructura argumentativa de los actores políticos de las cuatro rondas de oradores en el Senado nos mostró un interés fundamentalmente nacional, a excepción de dos oradores que colocaron el acento en el ámbito local, y tal vez de manera latente, defendiendo las relaciones o intereses clientelares.

El dilema en torno de la representación se encuentra íntimamente ligado a la mayor o menor fuerza de los partidos políticos en los ámbitos nacional y regional. En el entorno legislativo, la fuerza del partido se expresa no sólo en los votos visibles, sino en los indicadores de disciplina de partido (Cf. Luisa Béjar, 2004), que son de naturaleza múltiple. De ahí entonces que se vea a los partidos políticos como los agentes de la representación (Shuggart y Wattenberg, 2001).

En las situaciones del voto personal, los candidatos tienen mayor autonomía de sus partidos: construyen su imagen en torno de asuntos locales o como respuesta a grupos de interés o con base en el intercambio entre ellos los grupos clientelares. Pero aún en estos casos, estos candidatos son atraídos a la órbita partidista.

Dadas estas consideraciones, y dado el sistema electoral mexicano que fortalece el voto partidista y la disciplina de partido en la toma de decisiones colectivas, me interrogo, para el caso de la ley de derechos y cultura indígenas, ¿se procesó en la Cámara de Diputados una representación que prioriza un equilibrio entre la representación nacional y la local, o se aprecia la incompatibilidad de ambas representaciones en los votos visibles así como en la estructura argumentativa de los actores políticos? ¿Se proyecta una

---

<sup>2</sup> Aunque José Antonio Aguilar del CIDE la califique de ambigua, deficiente jurídicamente. “Su retórica”, agrega en otro momento, no subsana sus deficiencias jurídicas. Cf. *Foros para la revisión integral de constitución*. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. 26 de marzo, 2001. Página 132)

representación política que prioriza la representación nacional frente a la representación regional, como sucedió en la decisión colectiva del Senado?

Para responder a estas dos preguntas sobre el proceso legislativo en la Cámara de Diputados, que también nos hemos hecho en el apartado de la introducción y que hemos resuelto parcialmente en el capítulo VI, llevaré cabo, en primer término un análisis de los votos nominales de los legisladores con el propósito de ver el comportamiento legislativo a partir de un examen que bosqueje la ubicación espacial de los legisladores de acuerdo con su voto nominal y un análisis que nos muestre la disciplina o cohesión partidista, así como la variación intrapartidista e interpartidista.

En un segundo gran apartado de este mismo capítulo, procederé a un análisis de la estructura argumentativa de los actores políticos en lo particular y de los partidos políticos en lo general. La caracterización de la estructura argumentativa nos posibilitará ver no sólo los supuestos que dan sustento a sus conclusiones, sino que nos indicarán cuál es su estructura mental al señalar cuáles son los objetos discursivos que priorizan los actores políticos; pero sobre todo, nos mostrarán en qué perspectiva teórica ubican el tema de los derechos étnicos; nos mostrarán, además, el tipo de modelo argumentativo.

Esta doble mirada nos permitirá ver cómo procesan y cómo argumentan la representación los legisladores. El tipo de representación procesada será formalizada mediante una propuesta de modelo semiótico, anclado no sólo en la teoría del signo<sup>3</sup> sino en la teoría de la representación.

#### 7. 1 Los votos visibles. Una aproximación espacial.

Una primera interrogante que nos hacemos en este apartado es la siguiente, ¿qué representan los votos nominales? De acuerdo con John M. Carey (2004), los votos visibles fortalecen la representación, fortalecen la disciplina de partido y promueven la transparencia. Más aún, los votos visibles robustecen la rendición de cuentas, sobre todo si se adhiere a la representación formal (H. Fenichel Pitkin, 1972:38-59).

---

<sup>3</sup> Según el modelo de Charles Sanders Peirce, como hemos advertido en la sección introductoria y en el capítulo metodológico.

El voto nominal es promovido por los disidentes dentro de un partido, por los grupos de oposición y tiene consecuencias electorales (Cf. Susan Stokes, 2001). ¿Qué efectos pueden tener los votos visibles en la relación del legislador con su partido en un sistema presidencial en el que la división de poderes posibilita que la actuación legislativa se evalúe de manera independiente de la del Ejecutivo (Cf. Jessica Korn, 1996) en el contexto de la división de poderes y de propósitos, aunque, como hemos visto en el proceso legislativo del Senado, lo que salió a la luz fue más bien la conjunción de propósitos.

La información sobre las votaciones puede ser sobresaliente en el contexto de rendición de cuentas, pero más todavía en los distritos de un solo legislador de mayoría. Fomenta la alternancia.

Como bien sabemos, la iniciativa de ley indígena se aprueba en el marco de un gobierno sin mayoría legislativa. En estas circunstancias, el partido en el poder Ejecutivo tiene poder de veto no calificado, pero requiere del apoyo de otros partidos de oposición para aprobar las leyes en el congreso. En este contexto, ningún partido de oposición tiene poder de veto, requiere de otros partidos para hacerlo. Pero en el caso de la LVIII Legislatura, ninguna coalición de partidos de oposición podría hacerlo en contra del Partido Acción Nacional que tuvo 207 votos en la Cámara de Diputados. El Partido Revolucionario Institucional con sus 210 votos actúa más bien como partido pivote (Cf. Benito Nacif, 2003) tanto en el Senado (Cf. capítulo VI) como en la Cámara de Diputados. No sólo proporciona los votos necesarios para sacar adelante la minuta de ley promovida por el Ejecutivo, sino que exhibe una argumentación muy semejante a la del partido en el gobierno, incluso actúa como partido en el gobierno; ambos partidos coinciden en sus estructuras cognitivas según sus estructuras argumentativas en el Senado. Dicho de otra manera, coinciden en sus preferencias espaciales. La minuta de ley es más cercana al punto ideal del partido (Cf. Melvin Hinich y Michael C. Munger, 1997).

Partiendo de la afirmación anterior, un asunto político podemos representarlo unidimensionalmente (véase la figura 6.16 en la página 334, correspondiente al análisis en el Senado), asumiendo:

- Que cada miembro tiene la información suficiente acerca de las alternativas posibles y tiene bien definidas sus preferencias entre las alternativas

- Que las preferencias pueden separables entre los diversos asuntos de manera que aun si la política es multidimensional los miembros pueden actuar cómo si los asuntos fuesen votados uno a la vez
- Que los participantes conocen las preferencias de los demás participantes
- Que los participantes tienen poder igualitario para proponer alternativas
- Y que los votos son sinceros en el sentido que si la preferencia es de A sobre B, el voto se da en el ámbito de las reglas mayoritarias.

De ahí que si la utilidad de X es mayor que la de Y, los miembros del partido votan por X, independientemente de otras propuestas que surjan *a posteriori*. Dicho de otra manera, si los miembros de la coalición prefieren X sobre Y, entonces la utilidad de X es  $X = U(X)$  donde  $U(X) > U(Y)$ : la utilidad de preferir X es mayor a la de Y (Cf. Hinich y Munger, 1997:27).

- Es lo que se conoce como preferencia espacial en una situación unidimensional: situación de un solo asunto.
- Las preferencias de los legisladores son de un solo pico. Es decir, prefieren lo que está más cercano a su punto ideal
- Asumiendo que el voto es sincero, independientemente de cualquier otra propuesta que surja una vez que se establezca el nuevo *status quo*. Recordemos que éste se define con los votos emitidos en lo general. Las propuestas de modificación se someten a votación una vez que se ha votado el dictamen en lo general.

Sin embargo, el voto entre dos opciones tiene sentido si no hay más votaciones sobre otros asuntos. Lo más frecuente es que una votación conduzca a un conjunto de votos subsecuentes: los votantes sabrán que el voto conduce no a un resultado sino a otras votaciones. Esto es lo que conocemos como votos estratégicos, como sucedió, por ejemplo, en la votación del Senado sobre la propuesta de adición de un párrafo al dictamen de ley propuesta por el Partido de la Revolución Democrática en el Pleno del Senado.

Vemos además que la dimensión procedimental, contenida en el Reglamento Interno, cobija las minutas de leyes que son elevadas al pleno. De lo anterior se aprecia cómo estas propiedades espaciales interactúan con las dimensiones institucional y procedimental en la generación de resultados políticos.

En el análisis de una ley, de una política de cualquier naturaleza, en circunstancias de un gobierno que no tiene una mayoría legislativa, debemos considerar, en primera instancia, la función de preferencia del partido en el gobierno. Según hemos visto en la exposición de motivos procedente del Ejecutivo como del Senado, el partido en el gobierno esboza su preferencia asumiendo una posición que se coloca entre el mantenimiento del status quo y una posición más radical de izquierda en el continuo (0,1). No obstante hipotéticamente éste tiene dos opciones.

- a) La política más preferida del partido en el gobierno está en el punto medio. Si es el caso, el resultado que se espera es el cambio de política en la que otros partidos convergen hacia su punto medio, que es su punto ideal. En el caso del Senado esta fue la situación y ese fue el resultado. Hay una preferencia de un nuevo *status quo*, un movimiento espacial que se interpreta hacia el centro-izquierda. La adopción de esta posición divide a la oposición partidista. Este fue el dilema de los senadores del Partido de la Revolución Democrática. Se pudo apreciar en la argumentación de su voto a favor de la minuta de ley en lo general. El jugador (el partido en el gobierno) se convierte en un ganador Condorset<sup>4</sup> (Cf. Hinich y Munger, 1997:62 y ss.).

---

<sup>4</sup> Marie Jean Antoine Nicolas Caritat, Marqués de Condorcet (1743-1794), matemático y científico social. Los pioneros contemporáneos de la teoría espacial en política son: Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (1957) y Duncan Black en *The Theory of Committees and Elections* (1958). Ambos autores han subrayado dos principios básicos que han servido de base para el desarrollo de la teoría espacial: 1) “El poder político reside en el medio de la distribución de los ciudadanos a quienes efectivamente se le han concedido el derecho de votar por las instituciones políticas de la sociedad”; 2) “La estabilidad de las instituciones políticas es variable y objeto de análisis. La estabilidad depende de la distribución y naturaleza de las preferencias de los ciudadanos así como de las reglas utilizadas para reunir esas preferencias e la elección social” (Cf. Hinich y Munger, 1997: 21).

- b) La política más preferida no está en el punto medio. Los resultados, en este caso, dependerán de la posición del *status quo* existente y de los arreglos interpartidistas.

La estrategia de colocarse en el punto medio significa que ninguna mayoría legislativa tiene su punto ideal a la izquierda o a la derecha de la media (m). Es decir, se obliga a la oposición, de izquierda y de derecha, a confluir en el punto medio, divide a la oposición, no pueden formar una mayoría legislativa; significa, además, que derrota o empata otras propuestas. Esta fue la situación del partido en el gobierno en las dos cámaras. En suma, la adopción de la posición media es más que condición suficiente para el cambio de políticas: se asegura de derrotar cualquier otra propuesta, incluido el *status quo* en votación bicameral, en el entendido de que ningún otro partido puede formar una mayoría en ninguna de las cámaras. Ya que, si fuera así, entonces en lugar de tener un partido pivote, tendrá un partido veto.

Vicente Fox no vetó la ley indígena por dos circunstancias:

- a) Colocó su preferencia en el punto medio. Esa preferencia fue reiteradamente aludida en los argumentos de los legisladores del Senado: del PRI y del PAN. Hubo coincidencia espacial del Ejecutivo con el Senado.
- b) Tendría dos jugadores veto: la Cámara de Diputados y el Senado ya que en conjunto el PAN y el PRI tendrían más de dos terceras partes de los votos en cada una de las cámaras.

La consecuencia de que el partido en el gobierno no esté en el punto medio ocasiona que el Ejecutivo ejerza el veto y conduzca a la parálisis legislativa o bien ocasione controversias constitucionales como la que ocurrió en el 2005 a raíz de la ley de egresos de la federación.

Para el caso mexicano en el asunto de los derechos y cultura indígenas, ¿cómo fueron los votos visibles? En el senado, si bien los votos nominales fueron visibles internamente, no lo fueron externamente. Es decir, tenemos las cifras totales de los votos por cada uno de los partidos políticos: en pro, en contra, las abstenciones y el número de los

legisladores que no asistieron a la sesión. Pero esta información no se puede individualizar<sup>5</sup>. Más aún, las votaciones sobre modificaciones a la minuta de ley en los artículos reservados fueron hechas de forma económica: “poniéndose de pie” para hacer visible la votación a los secretarios que hicieron el conteo o para los líderes de los partidos y para los legisladores en lo individual, pero imposible de monitorear los votos individuales externamente.

En la Cámara de Diputados, sin embargo, la votación nominal se hace electrónicamente. Fue el caso en la votación de la ley sobre derechos y cultura indígenas. El voto del legislador puede, en consecuencia, ser monitoreado por los propios legisladores, pero también por los ciudadanos o por los votantes de los distritos, por los líderes de los partidos y, por supuesto, por los grupos de interés. La representación rendición de cuentas es favorecida en estas circunstancias, si se coincide con la idea de tomar de manera seria el mandato (Susan Stokes, 2001:12-17).

Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PSN	CONV	PAS	IND
Favor	385	176	190	0	13	0	3	1	2	0
Contra	60	5	0	49	0	5	0	0	0	1
Abstención	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Quórum	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ausente	53	27	17	3	3	3	0	0	0	0
Total	500	210	207	52	16	8	3	1	2	1

Cuadro 7.1 Votación de los partidos en la Cámara de Diputados

El cuadro 7.1 muestra los votos de los partidos en la votación de la Cámara de diputados; exhibe cómo fueron emitidos los votos de los legisladores de los partidos, las abstenciones y las inasistencias (ver más abajo la gráfica 7.1 que muestra las votaciones de los partidos pero que además exhibe la cohesión de partido). El Partido Acción Nacional, partido en el poder, actúa, sin duda, con un propósito fundamental: apoyar la iniciativa presidencial. Se aprecia la similitud de propósitos entre el Ejecutivo y su partido; ambos actúan como una

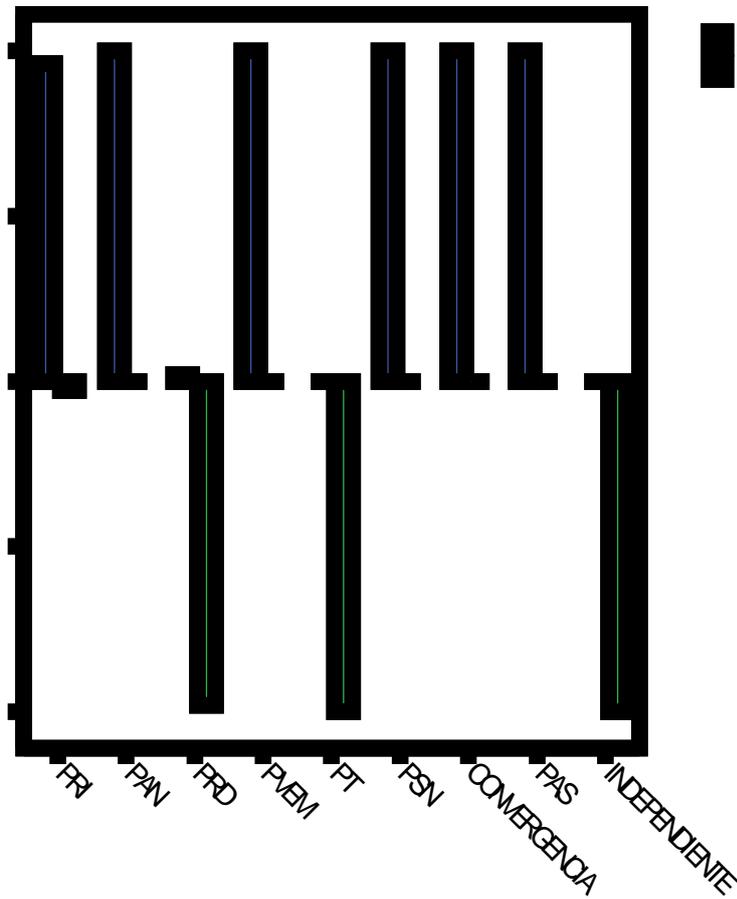
<sup>5</sup> Vale aclarar que sólo hasta el 15 de marzo del 2001 el pleno del Senado aprobó la instalación de un sistema electrónico de asistencia, de votación y de audio automatizado, de acuerdo con el párrafo 2 del artículo 70 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Cf. Mesa Directiva, 10 de septiembre, 2002.

sola unidad de acción. Y, Como indicador adicional de esa semejanza de propósitos, la propuesta que el PAN había presentado en el mes de diciembre de 1997 como una alternativa a la presentada por Ernesto Zedillo, es retirada ya en el proceso de discusión de la iniciativa enviada por Vicente Fox al Senado.

La acción colectiva del partido en el gobierno - el PAN - mejora las perspectivas electorales, instalados en la representación mandato. Tomando como referente esta propuesta de ley, el envió de la iniciativa sobre cultura y derechos indígenas hace confiables las ofertas de campaña de Vicente Fox en el 2000, sobre todo pensando prospectivamente. Desde la teoría espacial de Anthony Downs, el carácter predictivo de las políticas públicas y las leyes se ve fortalecido (Anthony Downs, 1957:107) en virtud de que responde a la representación mandato. Se refuerza, asimismo su ubicación espacial del proceso electoral del 2000: la colocación de su agenda política en el punto mediano de las preferencias electorales.

El PRI, si bien es partido de oposición, y aunque muestra una mínima disidencia en algunos legisladores de mayoría relativa, exhibe asimismo semejanza de propósitos con el Partido Acción Nacional; los votos en la Cámara atestiguan la convergencia en las preferencias, situación que fue semejante en la votación del Senado dos días antes. En ambos partidos coaligados, la cohesión es muy alta. En el PAN es de 100 % y en el PRI de 94.5 % (ver gráfica 7.1).

Los legisladores priístas que votaron en contra de la minuta de ley provienen del estado de Oaxaca, todos ellos de mayoría relativa, vinculados al sector popular y sector agrario del PRI del estado de Oaxaca, todos ellos coordinados por el diputado Juan Ramón Díaz Pimentel del distrito 3 de Oaxaca, quien, además, estuvo relacionado con los centros Coordinadores Indigenistas del INI en Chiapas.



Gráfica 7.1 Votos visibles y cohesión partidista

Las abstenciones, una, de la diputada Josefina Hinojosa Herrera de la 2ª. Circunscripción, del sector popular del PRI; y la del diputado Narciso Alberto Amador Leal del 2º distrito del Estado de Puebla (Huauchinango), también del sector Popular del PRI.

Desde la perspectiva que hemos delineado en la introducción, pareciera que los legisladores del Partido Revolucionario Institucional, que votaron en contra de la minuta de ley indígena, respondieron más a una representación local o regional, todos ellos provenientes de distritos electorales con una fuerte población indígena: Zimatlán, Pinotepa Nacional, Teotitlán de Flores Magón, Nochixtlán, Tlaxiaco y Santiago Pinotepa Nacional del estado de Oaxaca. Hubo aquí un desequilibrio entre la representación nacional y la

representación local, fortalecido por el liderazgo partidista estatal del Partido Revolucionario Institucional en la persona del gobernador. Pero fue un caso aislado ya que los representantes de los estados de Hidalgo, Guerrero, del estado de México, de Chiapas, Campeche, Veracruz y Yucatán votaron a favor de la minuta de ley, no obstante su fuerte población indígena, hecho que se confirma con la conformación de los 28 distritos electorales indígenas en esos estados realizada por el Instituto Federal Electoral en el 2004<sup>6</sup>.

En estos estados, salvo Oaxaca, prevaleció la representación nacional.<sup>7</sup> La gráfica 7.1 nos muestra el comportamiento legislativo expresado en los votos visibles y las coaliciones de los partidos.

Los votos exhiben una cohesión partidista muy alta (de 1 en el PAN, PVEM, PAS y PSN; y de 1 en los partidos de oposición: PRD, PT y convergencia), aun en el Partido Revolucionario Institucional cuya bancada priísta del estado de Oaxaca vota en contra de la minuta de ley.

Una mirada a la conformación de la coalición proponente y a la coalición oponente nos muestra lo siguiente:

- a) La coalición proponente es mayoritaria en términos de partidos: 6.2 de ocho partidos, y mayoritaria en términos del número de legisladores, 87 %;
- b) la coalición oponente es minoritaria en el número de partidos y todavía menos en términos del número de legisladores.

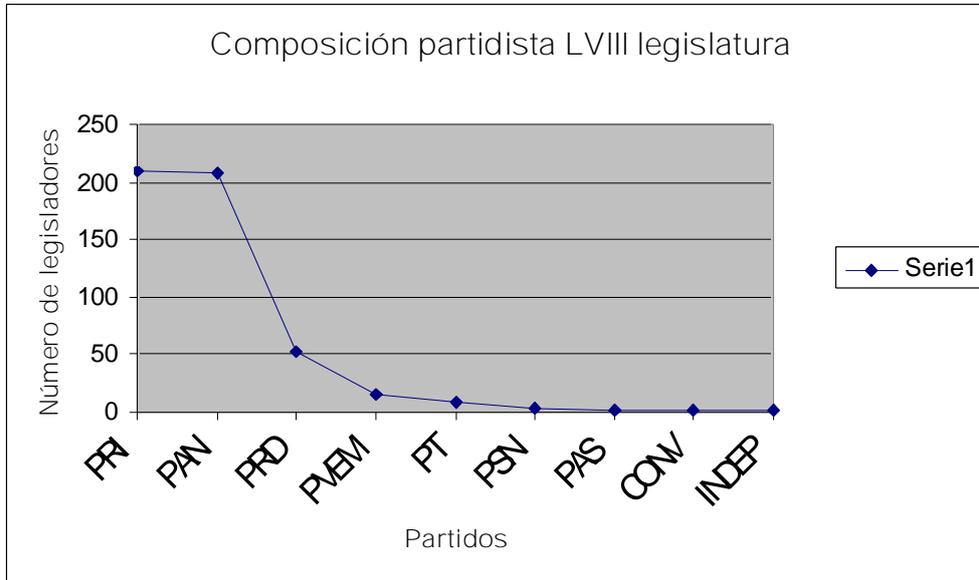
¿A qué responde este comportamiento? ¿Cómo fue el control de la iniciativa que llega al pleno de la Cámara de Diputados? Colocados en la perspectiva de la necesidad de tener una mayoría legislativa en el congreso para poder llevar a cabo cambios en las políticas y las

---

<sup>6</sup> Distrito 1 de Campeche; distritos 01, 02, 03, 05 de Chiapas; 05 de Guerrero; 01 y 02 de Hidalgo; 09 de México; 01, 02, 04, 05, 06, 07, 10 y 11 de Oaxaca; 01, 04 y 16 de Puebla; 07 de San Luís Potosí; 02 de Quintana Roo; 02, 06 y 18 de Veracruz; y 05 de Yucatán.

<sup>7</sup> Habrá que recordar que la legislatura local del estado de Oaxaca aprobó una ley de derechos indígenas más avanzada que la ley general y de que el gobernador de Oaxaca, Jorge Murad interpuso una controversia constitucional ante la aprobación de la ley indígena, controversia que le fue desfavorable.

leyes, ¿cómo fue que se logró este cambio si el partido en el gobierno tenía aproximadamente una tercera parte de los votos, según se aprecia en la gráfica siguiente 7.2?



Gráfica 7.2 Composición partidista en la LVIII Legislatura<sup>8</sup>

¿Cómo fue que se aprueba la minuta de ley sobre cultura y derechos indígenas en circunstancias de un presidencialismo y de un multipartidismo<sup>9</sup> que dificulta las resoluciones de cambio (Scott Mainwaring 1993). La respuesta a estas interrogantes ya han sido contestadas parcialmente en párrafos anteriores (Cf. páginas 361-362).

Los supuestos anteriores, sin embargo, se apoyan en generalizaciones acerca de la formación de coaliciones y en los incentivos de carácter electoral soslayando el papel que juegan las preferencias políticas en la construcción de coaliciones, como tampoco se presta la atención debida a la distribución de liderazgos que son determinantes en la generación de leyes y políticas públicas.

Contrariamente a lo que sostienen los críticos del presidencialismo, los partidos políticos si disponen de incentivos para la cooperación y la construcción de coaliciones que impidan la parálisis (deadlock) legislativa. Lo vimos en la negociación del trabajo

<sup>8</sup> Ver cuadro en la página 125 que muestra los números exactos.

<sup>9</sup> Donde el número relevante partidos se encuentra por arriba de 2.5

legislativo de la Comisión Mixta de Puntos constitucionales, de Asuntos Indígenas y de Estudios Legislativos. El incentivo que se ofrece al PRD es la adición al artículo 1 constitucional del párrafo sobre la no discriminación.

Sin duda, uno de los requisitos fundamentales en la construcción de la coalición fue satisfecho: el partido en el gobierno se colocó en la posición del votante mediano (Cf. Benito Nacif, 2003). El resultado de la elección de este punto medio<sup>10</sup> ocasiona que dos jugadores opten por esta elección, derrotando los puntos extremos. Asumiendo que el extremo izquierdo corresponde al PRD, el extremo derecho al PAN y el centro al PRI, al colocarse el partido en el gobierno en el centro, la iniciativa y la fundamentación enviadas por Vicente Fox construyen de antemano la coalición PRI-PAN, a pesar de las reticencias iniciales de algunos miembros de su propio partido, Acción Nacional. Este fue el resultado en la Cámara de Senadores, que no fue distinta en la Cámara de Diputados (Cf. Melvin J. Hinich y Michale C. Munger, 1997:15).

Instalados en el modelo espacial, es el voto mayoritario de la coalición del PRI-PAN-PVEM-PAS-PSN que decide el rumbo de la minuta de ley; dicho en términos implícitos, es el votante mediano de estos partidos el que decide la votación, que se conoce como el modelo de la agenda del pleno (Cf. Gary Cox y Matthew D. McCubbins, 2005:38).

Los votos visibles a favor de la minuta de ley muestran una coalición de partidos a favor del partido en el gobierno, una expresión de co-gobierno; y la votación de la coalición de partidos en contra.

Si bien el Partido Revolucionario Institucional funciona como partido pivote, los partidos Verde Ecologista de México, Alianza Social y Sociedad Nacionalista se unen a ese rol. La coalición opositora de minoría, por su parte, estuvo conformada por el Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo, Convergencia y un voto independiente. Esta coalición exhibe, asimismo, una cohesión perfecta de partido, que es semejante a la de

---

<sup>10</sup> El concepto espacial de medio fue planteado inicialmente por Aristóteles en *Política y poética*, libro 4. sostiene que el conflicto político exhibe una organización espacial: “En todos los estados hay tres elementos: una clase muy rica, otra muy pobre y una tercera en el medio. Es comúnmente aceptado que la moderación y la mediana son lo mejor (...) ya que en esa condición de vida los hombres están más dispuestos a seguir los principios racionales”, Cf. Aristotle. *Politics and Poetics* (traducción de Cogger y Butcher) Norwalk, CN. Easton Press. 1979.

los partidos Acción Nacional, Verde Ecologista, Sociedad Nacionalista y Alianza Social, sólo el PRI que muestra un indicador de cohesión de 0.97

En un segundo modelo, la agenda del pleno está asegurada por los liderazgos del partido mayoritario y los que conforman la coalición. Esto se vio claramente reflejado en los presidentes de las comisiones. En el caso del Senado, la Comisión de Puntos constitucionales, la de Estudios Legislativos y la de Asuntos Indígenas. Las dos primeras bajo la presidencia de liderazgos del PRI y la tercera bajo la presidencia del PAN (Cf. capítulo III. Página 147, gráfica 3.6 donde se aprecia, además, absoluta mayoría en la composición de las comisiones del Senado).

En la Cámara de Diputados, si bien la presidencia de la comisión de Asuntos Indígenas está en manos del Partido de la Revolución Democrática, la composición es mayoritariamente compuesta por legisladores del PRI y del PAN (Cf. gráfica página 154). La Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara, no sólo es mayoritariamente integrada por los partidos Revolucionario Institucional y Acción Nacional, sino que su presidencia está en manos del PRI. Ambas estructuras devienen los guardianes de los intereses del partido mayoritario y en este caso de la coalición.

En primera instancia los liderazgos en las comisiones impiden que una iniciativa contraria a los intereses de la mayoría partidista llegue al pleno. Ya en el pleno, estos mismos liderazgos impiden que se hagan transformaciones a la minuta de ley, una vez hecha la votación en lo general y una vez que ya existe un nuevo *status quo*. Esto fue lo que sucedió en el Senado. Las dimensiones institucional y procedimental coinciden en un mismo fin: mantener la simetría y coherencia de la estructura de las comisiones con la del pleno.

Advertido lo relativo a los liderazgos, la composición de la Cámara y de las comisiones, y lo concerniente al modelo espacial, podemos ahora proceder al análisis más pormenorizado de los votos.

Si volvemos a la clásica idea aristotélica de que el legislador debe colocarse en el punto mediano (*Politics and Poetics*, capítulo 12, libro 4), ¿Cuál es la posición mediana dado el número  $N$  de legisladores de la Cámara. La posición  $X_1$  es una posición mediana si y sólo si:

$N_D = N/2$ <sup>11</sup> (el subíndice  $D$  representa la derecha)

Y

$N_I = N/2$  (el subíndice  $I$  representa la izquierda)

Donde  $N = \{X_1, X_2, \dots, X_n\}$ . Ambos,  $N_D$  y  $N_I$  tienen su punto ideal en la posición mediana de manera que  $N_I = N/2$  y  $N_D = N/2$ , lo que implica que una mayoría puede tener puntos ideales a la derecha o a la izquierda de la posición mediana, como vimos sucedió en la votación del Senado (Cf. figura 6.16, página, 334).

Los votos sumados, en pro y en contra, pueden representarse del modo siguiente, en la votación nominal ( $V_N$ )

$$V_{N \text{ iniciativa}} = \frac{\text{Voto}_{\text{pro}} + \text{Voto}_{\text{contra}}}{2}$$

En una votación espacial perfecta, euclidiana, donde las preferencias son de un solo pico, los votos de los legisladores se ubican a la izquierda de  $V_{N \text{ iniciativa}}$  y todos los legisladores que votan en contra se ubican a la derecha de  $V_{N \text{ iniciativa}}$ . Este es el punto de corte ( $P_C$ ). Desde otra perspectiva, el rasgo central del punto de corte es la expresión de preferencias de uno y de todos los legisladores sobre dos propuestas. Es decir, supongamos que  $P_C = (X + X')$  es punto de corte y que la propuesta en la legislatura es aprobar la propuesta  $X$ . Los legisladores que prefieren  $X$  a  $X'$ , votan “pro”, y los que se oponen votan en “contra”.

La preferencia euclidiana implica que los legisladores escogen políticas cercanas a su punto ideal a políticas alejadas de su punto ideal. Así pues, de esta manera, para todos los puntos ideales en el intervalo  $(0, 1)$  el punto de corte separa la legislatura en dos bloques: los que prefieren  $X$  sobre  $X'$ , y los que prefieren mantener  $X'$ , el *status quo*, u otra propuesta alternativa( Cf. Keith Krehbiel, 2000: 212-227; Keith Poole, 2005:18-45; Melvin J. Hinich, Michael c. Munger, 1997: 21-48). Estas preferencias y punto de corte se pueden apreciar en la figura siguiente.

---

<sup>11</sup> La notación aludida toma en cuenta la posibilidad de que varios individuos compartan el mismo punto ideal, como sucede en las votaciones de las comisiones y del pleno del Senado.

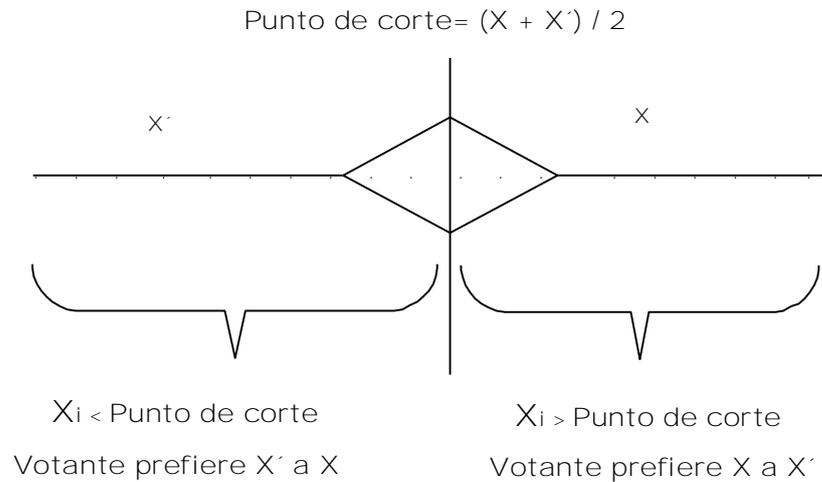


Figura 7.1 Preferencias y punto de corte.

El modelo se aplica a los partidos “izquierda” y “derecha”. Cada partido está compuesto de miembros que se encuentran uniformemente distribuidos en el intervalo  $(0, 1)$ , según su perfil ideológico - partidista - y sus determinantes exógenos (grupos de interés, relaciones clientelares, distritos electorales) y, por supuesto, sus ambiciones personales.

De acuerdo con los resultados de los votos en la Cámara de Diputados para el asunto de la ley indígena, la votación no es perfecta en virtud de que los legisladores que normalmente votarían del lado derecho del punto de corte, unos ahora votan del lado izquierdo, por ejemplo, los cinco priístas que votan en contra de la minuta de ley, afectando de esta manera la disciplina partidista perfecta en el PRI.

No obstante, como hemos advertido anteriormente, la disciplina de partido es muy alta. Nótese como la distribución de la votación de la coalición de partidos a favor de la iniciativa,  $(.44)$  del intervalos  $(0, 1)$ , está muy cerca del punto de corte: 0.5

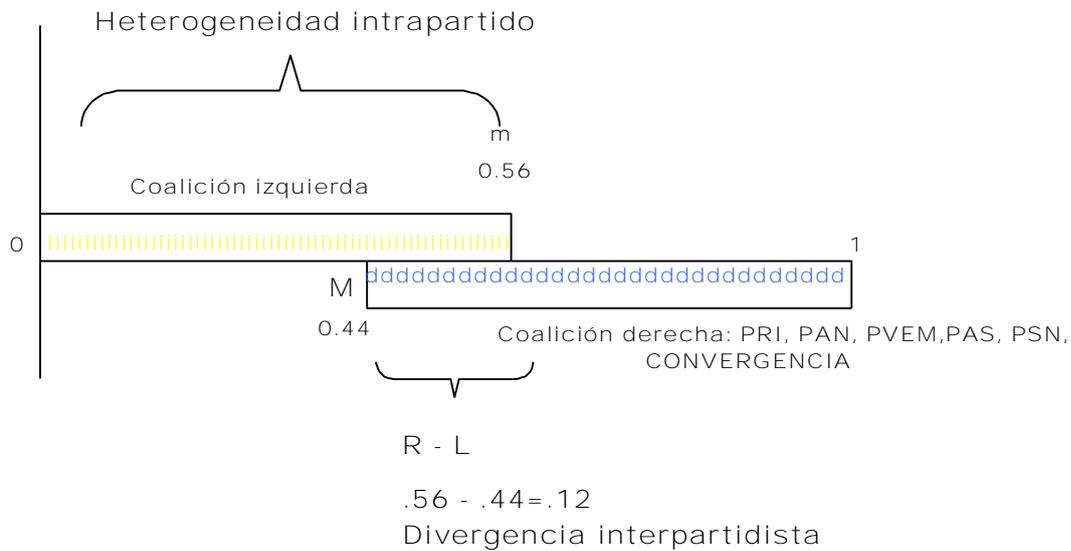


Figura 7.2 Distribución espacial según los votos visibles

La votación ganadora, que corresponde a la coalición conformada por los partidos PRI, PAN, PVEM, PAS, PSN y CONVERGENCIA, espacialmente se coloca en .44 del intervalo (0,1); y la coalición perdedora se coloca en .56; donde  $N_D = N/2 = 87/2 = .44$ ; y  $N_L$ , la votación minoritaria perdedora, que tiene un porcentaje de 12.5 frente al 87.5 de la coalición ganadora, se coloca espacialmente en .56<sup>12</sup> La variación espacial entre las coaliciones interpartidistas es de .12; los datos anteriores nos arrojan la distribución espacial siguiente, de acuerdo con los votos visibles en la Cámara de Diputados (ver arriba figura 7.2).

## 7.2 Conclusiones del análisis espacial

De la gráfica podemos desprender varios supuestos. La distribución de los puntos ideales implica que para el partido o coalición mayoritaria, el punto  $M/2$  es el votante mediano del partido de la mayoría ganadora que, en el caso de la ley indígena, es de 0.44; mientras que para el partido o coalición perdedora, el votante mediano es  $(m + 1) / 2$  que da como resultado 0.56

<sup>12</sup>  $N_L = 1 + m/2 = 1 + .12 / 2 = .56$

Segundo, si bien los liderazgos o las elites de los partidos son los más consistentes ideológicamente, en virtud de que se identifican con paquetes de políticas públicas o leyes (cf. Keith Poole, 2005) - la agenda legislativa -, sus variaciones en torno de una minuta de ley se inscribe, no obstante, en la dimensión “izquierda”, “derecha”. Esto lo pudimos apreciar de manera nítida en la estructura argumentativa en el Senado. Veremos más adelante qué sucede en la Cámara de Diputados.

Tercero, de entrada, de acuerdo con los votos visibles, podemos ver en las preferencias, al menos en una porción muy pequeña del Partido Revolucionario Institucional, la presencia de variables exógenas: la influencia de las elites regionales en las preferencias de los diputados del estado de Oaxaca que votan en bloque en contra de la ley indígena, ubicándose en la dimensión izquierda del intervalo (0,1), respondiendo a grupos de interés o por motivos clientelares; o simplemente respondiendo a proyectos políticos individuales.

Cuarto, se aprecia asimismo una influencia de los distritos electorales de los que provienen; todos ellos con una fuerte población indígena. Desde otra perspectiva, podríamos decir que responden a una representación descriptiva, no a una representación formal.

Quinto, si miramos de cerca la representación parlamentaria en términos generales, no de partido, observamos que la cohesión para la Cámara en su conjunto es menos alta que en lo individual. Ésta se calcula según la fórmula siguiente:

$$\frac{100}{n} \sum_{j=1}^n |N_{no} - N_{si}| = 385-60 / 385+60 \times 100 = 73 \%$$

Finalmente, hemos representado el asunto de las preferencias de los legisladores en torno de los derechos y cultura indígenas de manera espacial como puntos en un espacio continuo. Lo anterior significa que las políticas pueden ordenarse en términos dimensionales: de más a menos, o de menos a más en el intervalo (0,1). Más aún, la percepción del orden es compartida por los votantes. Sus votos visibles así lo manifiestan. En los casos en que las alternativas no están ordenadas, pueden verse de manera transitiva para los casos en que las preferencias no son de un solo pico. Para nuestro asunto, las preferencias son de un solo pico: escoger entre opción X u opción X<sup>1</sup>. Aprobar o no aprobar

una minuta de ley; aprobar o no aprobar una modificación; aprobar o no aprobar un artículo de la ley. En los casos en que las preferencias no sean euclidianas, la dimensión procedimental posibilita que se conviertan de un solo punto mediante votaciones sobre un “voto particular”, como sucedió en la Cámara de Diputados ante las propuestas de los legisladores Héctor Sánchez López del PRD y José Narro Céspedes de Convergencia.

Hemos hecho un recorrido sobre los votos visibles, lo que nos ha permitido ver la distribución de las preferencias de los legisladores en circunstancias unidimensionales. Las gráficas y figuras que resultan del análisis de los votos nos han permitido además hacer algunas interpretaciones sobre la representación, la cohesión partidista y la cohesión del conjunto de los representantes en la Cámara de diputados.

Si bien los resultados numéricos apuntan a la importancia de la cohesión de partido en la confección de las políticas y las leyes, Gary Cox y Mathew McCubbins (1991) cuestionan que este tipo de mediciones demuestren la importancia de la organización del partido o su fortaleza en el congreso. Para estos autores, una forma de medir las votaciones es a través de las improntas que los líderes hacen patente de manera visible en el proceso legislativo. Una de las señales fundamentales es lo que denominan la agenda de partido, asunto que ya lo hemos advertido en la parte introductoria. Desde su perspectiva, la agenda de partido deviene el conjunto de votos nominales y sobre este conjunto el líder está enfocado: el voto de la agenda de partido es el voto nominal (Cf. Cox y McCubbins, 1991:145), que resulta de los cónclaves partidistas.

Las premisas a que aluden Cox y McCubbins se cumplen, en efecto, ya que los liderazgos en ambas cámaras muestran dinamismo y unidad de propósitos, según hemos visto en las estructuras argumentativas de los líderes promotores de la minuta de ley en el Senado, lo que no fue así con los oponentes a la iniciativa de ley en el Senado y la Cámara. Su actuación fue asimétrica, una especie de expresión de la composición del Partido de la Revolución Democrática: las múltiples tribus que lo configuran.

Estas salvedades, en lugar de obstruir nuestro recorrido, fortalecen más bien nuestro objetivo, ya que el análisis de las estructuras argumentativas nos ayuda a esclarecer la problemática planteada por Cox y McCubbins en la medida que el análisis de los argumentos hacen más explícitas las claves de las elites a que hacen referencia estos

autores<sup>13</sup>. Insisto, esta doble mirada va más allá del análisis puramente cuantitativo o del análisis de los liderazgos, como veremos enseguida.

7.3 Análisis institucional. Las Comisiones de Asuntos Indígenas y de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados.

7.3.1. Introducción.

El día 25 de abril de 2001 las comisiones de Puntos Constitucionales, de Asuntos Legislativos y de Estudios Legislativos del Senado aprueban el dictamen y el mismo día el pleno del Senado aprueba el proyecto de decreto que es enviado a la Cámara.

El 26 de abril del 2001 el Presidente de la Mesa de la Cámara turna a comisiones el proyecto de decreto. El mismo día las comisiones de Puntos Constitucionales y de Asuntos Indígenas llevan a cabo la discusión y, existiendo quórum reglamentario aprueban el dictamen que será presentado y discutido en el pleno de la Cámara el 27 de abril. En dos días la Cámara recibe la iniciativa de ley y en los mismos dos días es aprobado el proyecto de decreto, mientras que en el Senado el proceso tomó meses de discusión en consultas, foros con grupos indígenas, con intelectuales, con grupos de interés, en ámbitos legislativos y en espacios académicos (Cf. *supra*, páginas 293-294).

¿Cuál fue realmente el proceso de consulta y de discusión que se llevó a cabo en la cámara de Diputados en sus respectivas comisiones? Según relata el expositor del dictamen de las Comisiones de Puntos Constitucionales y Asuntos Indígenas en el párrafo D<sup>14</sup>, estas comisiones dieron trámite de recepción e iniciaron la discusión y aprobación el mismo día. Por su parte, el diputado Héctor Sánchez López del PRD, Presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas, advierte en el pleno, de la marginación de que fue objeto la Comisión de Asuntos Indígenas en la discusión. Cito, “el presidente (Salvador Rocha Díaz, del PRI) de la Comisión de Puntos Constitucionales (...) sin tomar en consideración a la Comisión de Asuntos Indígenas, citó a reunión de comisiones unidas, integrándose la subcomisión

---

<sup>13</sup> Una muestra de ello lo podemos apreciar en la recurrencia hipertextual. Cf. *supra*, página 190. Una muestra del debate legislativo lo tenemos en la argumentación que hace el diputado Justino Hernández Hilaria del PVEM, quien dice: “el concepto de pueblo es por naturaleza sociológico, cargado de significado emotivo” *Diario de los debates*, número 17, 28 de abril, 2001. Compárese este acto del lenguaje con el siguiente: “

<sup>14</sup> Cf. *Diario de los Debates*, 28 de abril, 2001, página 2.

dictaminadora (...). Este proyecto de dictamen ni siquiera pudo ser analizado de manera responsable por los integrantes de ambas comisiones, quedando este órgano legislativo como un simple apéndice del Senado de la República.”<sup>15</sup>

Sin embargo, como veremos más adelante, ante la propuesta de moción suspensiva de parte del diputado José Narro Céspedes, del PT, el diputado Augusto Gómez Villanueva del PRI, impugna la proposición suspensiva mediante una racionalidad dentro de una racionalidad: la descalificación de una norma mediante el llamado de otra norma considerada superior: el artículo 72 constitucional que señala cuáles son los procedimientos legislativos y la facultades de las cámaras de origen y las cámaras revisoras. Desechada la proposición de moción suspensiva por mayoría de votos, en votación económica, el dictamen es sometido a discusión en lo general, primeramente y en lo particular, después.

### 7.3.2 Deliberación en la Comisión de Asuntos Indígenas.

Hemos dicho anteriormente que el comportamiento discursivo que se manifiesta en la deliberación donde se ofrecen los argumentos a favor y en contra del asunto legislativo. Es decir, el comportamiento discursivo consiste en articular el pensamiento político en una dimensión simbólica - una representación - que interpreta las lógicas de lo social, lo económico, cultural, estructurándola en relaciones de significación - semióticas - mediante actos de lenguaje, verbal o no verbal.

Estas prácticas hacen pensable el hecho político discursivamente, hacen pensable las representaciones, semióticamente, en primera instancia, y políticamente en segunda instancia. Es decir, mediante actos de lenguaje, el actor político pone en escena las pertenencias sociales y las instituciones; pone en escena las relaciones identitarias, es decir, son actos de reconocimiento, de identificación. Desde otra perspectiva, son actos de ser y de hacer, actos constatativos y realizativos, si nos instalamos en la perspectiva de Austin y Searl (Cf. John Austin, 1962; John Searl, 1969; Bernard Lamizet, 2002:97-99). Pero las relaciones identitarias que el actor político establece lo hace con relación a la imagen que tiene de sí y del otro o meramente mediante actos de poder, que es lo que a fin de cuentas define qué es lo real.

---

<sup>15</sup> Cf. Diario de Debates número 17, 28 de abril, 2001.

Pero la representación (social, política, económica, cultural, etc.) se realiza a partir de información. En términos de Clifford Geertz, de un saber local y/global, de un entorno inmediato o mediato. Y, dado que no todos tenemos el mismo entorno, nuestras representaciones no serán necesariamente las mismas, por un lado. Pero además, las habilidades preceptuales varían de individuo a individuo según las habilidades cognitivas (Cf. Dan Sperber y Deirdre Wilson, 2001). La organización cognitiva que nos caracteriza hará más patente unos fenómenos que otros. De ahí, luego entonces, las representaciones dependerán de si se comparte o no un entorno cognitivo. Esto lo podemos apreciar de manera muy palpable en el entorno legislativo: el entorno jurídico cognitivo no es mutuamente compartido; el entorno político cognitivo tampoco es mutuamente compartido, ya desde, incluso, la existencia del pluralismo político que caracteriza a la LVIII Legislatura. Y, si ampliamos estas mismas ideas al ámbito cultural, sin duda veremos que la problemática es aún más compleja. Estas reflexiones las iremos ampliando en el análisis de la deliberación en la Cámara de Diputados.

Ahora bien, antes de proceder al análisis de la fundamentación del proyecto de ley sobre derechos y cultura indígenas de la Cámara de Diputados es necesario revisar los antecedentes de consulta que hicieron, al menos, los integrantes de la Comisión de Asuntos Indígenas.

De acuerdo con versiones estenográficas de que dispongo, la Comisión de Asuntos Indígenas tuvo varias reuniones en la que participaron 16 legisladores de dicha comisión, incluyendo los miembros de la Mesa Directiva, según el orden siguiente:

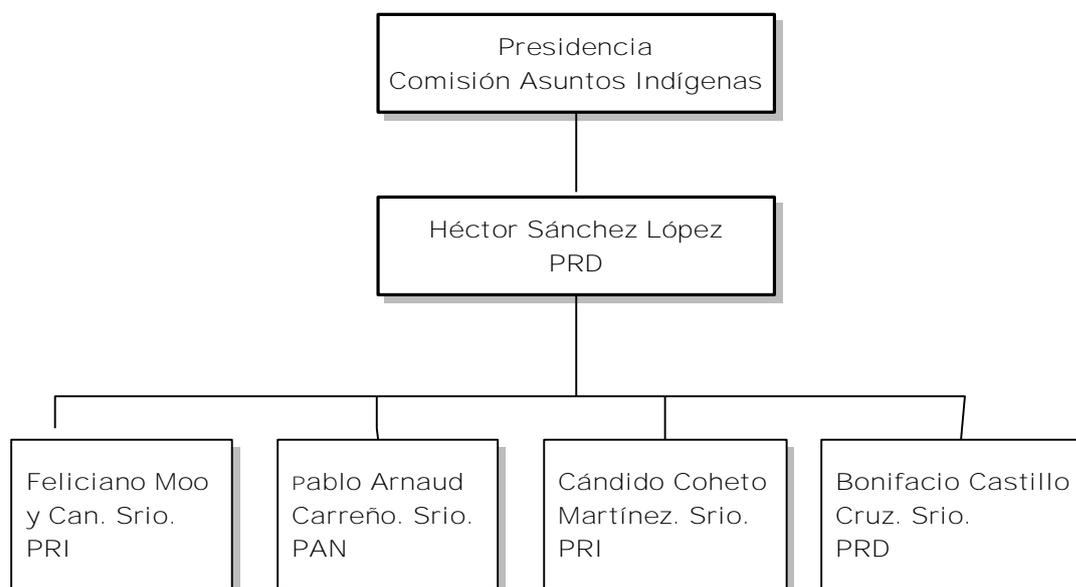


Figura 7.3 Estructura de la Mesa Directiva de la Comisión de Asuntos Indígenas. Cámara de Diputados

La comisión organizó seis reuniones de trabajo antes de la discusión del proyecto de ley en el pleno de la Cámara: 25 de octubre del 2000, 8 de noviembre del 2000, 18 de enero del 2001, 7 de febrero del 2001, 7 de marzo del 2001 y 19 de abril del 2001.

Si bien las reuniones del 7 de febrero y la del 7 de marzo cobran mayor importancia por el contenido y por actores que intervinieron, las intervenciones en otras sesiones, de parte de algunos legisladores dejan entrever la postura que asumen respecto de la iniciativa sobre derechos y cultura indígena. Por ejemplo, el diputado Pablo Arnaud del PAN, en el debate en la comisión y con la presencia de Xóchitl Gálvez, recurre al argumento mono-étnico para sostener que la concepción pluriétnica ya está contemplada en el artículo 4º constitucional. Cito el contexto y relato de lo que fueron las palabras del diputado:

Para responder a los planteamientos expuestos hizo uso de la palabra la ing. Xóchitl Gálvez quien señaló que la postura del presidente electo es enviar al Congreso de la Unión la Iniciativa de Ley de la Cocopa. Posteriormente solicita el uso de la palabra el diputado Pablo Arnaud del PAN, para señalar que le

gustaría llamarle a todos y a todas mexicanas, no mestizos o indígenas, porque el artículo 4º constitucional habla ya de un pueblo pluricultural, pluri-étnico<sup>16</sup>.

En la reunión del 8 de noviembre del 2000, Xóchitl Gálvez hace una extensa exposición sobre el tema de la injusticia, de los rezagos de los pueblos indígenas, de la violación a sus derechos humanos y de las deficiencias estructurales existentes que impiden su acceso pleno y efectivo. Su estrategia discursiva es la de un discurso ético político.

Traza lo que llama la propuesta del equipo de transición; entre las acciones a llevarse a cabo en cien días están la solución al problema de la tenencia de la tierra, la regularización de las aguas nacionales en núcleos agrarios indígenas y la promoción de reformas constitucionales en los congresos estatales sobre derechos y cultura indígenas. Sobre procuración de la justicia, “el diputado Santiago López H., del PRI, hace la propuesta de la creación de ministerios públicos adjuntos en materia indígena para que estos sean los que atiendan todos los problemas o asuntos indígenas” (versión estenográfica, página 8). El tema del género es introducido por el diputado presidente de la comisión, Héctor Sánchez, para subrayar además que “que los usos y costumbres son la mayor limitación de las mujeres, por que si se respetan los derechos y costumbres, entonces, se van a violar los derechos de las mujeres” (versión estenográfica, 8 de noviembre, 2000, página 11)<sup>17</sup>.

De la reunión del 18 de enero del 2001, la presidencia de la comisión presenta el plan de trabajo que, por su importancia, reproduzco aquí:

- I.- Contribuciones a la construcción de un marco normativo que establezcan los derechos y obligaciones de los pueblos indígenas de México.
- II.- Reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena.
- III.- Visitas de trabajo a los pueblos indígenas del país.
- IV.- La construcción de la paz en Chiapas y México.
- V.- Foros de discusión en materia de derechos y cultura indígena.
- VI.- Programa de difusión "Los valores indígenas: patrimonio del pueblo mexicano"
- VII.- Programa editorial.
- VIII.- Proyectos de investigación.
- IX.- Vinculación legislativa internacional.
- X.- Colaboración con el Poder Ejecutivo Federal.

<sup>16</sup> Versión estenográfica de la sesión del día 25 de octubre, 2000.

<sup>17</sup> Posición que ya en el debate en las Comisiones Unidas de la Cámara y en el debate del pleno modifica de manera sustancial su postura, como veremos más adelante. Cf. más abajo páginas 350-352.

- XI.- Relación con los poderes Ejecutivos estatales.
- XII.- Relación con las Legislaturas de las entidades federativas.
- XIII.- Convenio con el Instituto Federal de Defensoría Pública del Poder Judicial de la Federación.
- XIV.- Convenio con la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- XV.- Construcción de una nueva relación de respeto y reconocimiento al trabajo de las organizaciones no gubernamentales.
- XVI.- Exposición de creaciones de arte y artesanías indígenas.

Del debate sobresalen dos puntos: 1) el diputado Santiago López Hernández del PRI, subraya la importancia de que se hagan reuniones en los municipios indígenas de Chiapas y con el gobernador para evitar visiones parciales del conflicto; 2) el diputado Augusto Gómez Villanueva sugiere incorporar el tema de los inmigrantes indígenas al plan de trabajo. En esta misma sesión se aprueba el Foro "Los pueblos indígenas ante la reforma constitucional sobre derechos y cultura indígena" que se realiza el 19 y 20 de enero del 2001 y reúne a investigadores en antropología, investigadores de instituciones como la UABJO, CIESAS, organizaciones civiles, de derechos humanos y representantes de grupos indígenas.

En la reunión del 7 de febrero, 2001, Jorge Dandler de la OIT expone los conceptos de "pueblos", "territorio" y "autonomía" en el marco del convenio 169 de la OIT y señala que el propósito del convenio es contribuir al establecimiento de nuevas relaciones, más justas y equitativas de los pueblos indígenas y sus miembros con los estados. Pero además resalta que las instituciones encargadas para hacer cumplir en convenio son la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y la Comisión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Resalta en la discusión la coincidencia en los castigos según los métodos tradicionales y los que el estado ejerce.<sup>18</sup> Pero el señor Dandler argumenta que los castigos que ejerce el estado pueden ser mayores si la persona es trasladada a otro lugar fuera de comunidad donde no se habla su idioma, por tanto, no hay igualdad.

La reunión del 7 de marzo cobra importancia por las consultas que se realizan con los grupos de interés del estado de Chiapas: 1) La Unión Regional de Propietarios Rurales; 2) Pequeños propietarios y Ejidatarios; 3) Propietarios de Ocosingo; 4) Asociación Ganadera de Ocosingo; 5) Asociación Ganadera de Altamirano: en esta misma reunión el

---

<sup>18</sup> Planteamiento que hace el diputado del PRD Auldárico Hernández.

diputado Augusto Gomez Villanueva informa de la elaboración del documento “Aportaciones del Grupo Parlamentario (del PRI) de la Comisión de Asuntos Indígenas” para el ejercicio de LVIII Legislatura.

Pero el evento de mayor trascendencia fue la realización del Foro “Los Pueblos Indígenas ante la Reforma Constitucional sobre Derechos y Cultura Indígenas”, realizado en la Cámara de Diputados, presidido por Xóchitl Gálvez, titular de la Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de la Presidencia de la República, por el antropólogo Marcos Matías Alonso, Director del Instituto Nacional Indigenista y el diputado Héctor Sánchez López, Presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara, así como por los secretarios de la misma comisión.

Entre los temas iniciales del foro resaltan los Acuerdos de San Andrés y la redacción de la propuesta de ley de la Cocopa tendientes a resolver el conflicto zapatista, pero sobre todo, resolver la problemática de los derechos y cultura indígenas que subyace en el levantamiento zapatista de 1 de enero de 1994, según Xóchitl Gálvez<sup>19</sup>. En su intervención, la representante del Poder Ejecutivo subraya que la problemática no se limita a la realización de acciones asistenciales, sino de transformaciones estructurales más profundas. La pretensión fundamental de su argumento gira en torno de la composición pluricultural de la nación y la necesidad de que esta conclusión esté plasmada en el artículo 4º constitucional, de acuerdo con la propuesta de la Cocopa.

Este foro ha sido precedido por otros foros en los estados, en las instituciones de investigación (Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, con la presencia de Miembros de la Subcomisión Mixta de las comisiones de Puntos Constitucionales, de Asuntos Indígenas y de Estudios legislativos del Senado, realizado el 27 de marzo; el Foro del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana realizado los días 26 al 28 de marzo). Se resalta la necesidad de una ley integral que permita que todos los indígenas de México tenga las mismas oportunidades, que se escuchen todas las voces de todos los indígenas de México, que se termine la discriminación de los indígenas en México, según palabras del diputado José Feliciano Moo y Can del PRI.<sup>20</sup> La solución de la

---

<sup>19</sup> Cf. Versión estenográfica, página 3. Documento de la Cámara de Diputados, 19 y 20 de enero del 2001.

<sup>20</sup> Indígena del estado de Yucatán.

problemática indígena requiere, de una reforma constitucional de fondo, de leyes secundarias y de la creación de instituciones que lleven a cabo las políticas; requiere, asimismo, dice el diputado presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara, la participación y la voz de toda la sociedad a fin de crear las bases de una verdadera política de estado, frente a una política actual dispersa.

Las participaciones fueron muy ricas y variadas: intelectuales, académicos<sup>21</sup>, ex-diputados<sup>22</sup>, miembros de asociaciones civiles<sup>23</sup>, investigadores<sup>24</sup> de instituciones de educación superior<sup>25</sup>, Instituciones interamericanas<sup>26</sup>, responsables de centros de investigación sociales y antropológicas (CIESAS), miembros de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara, Derechos Humanos,<sup>27</sup> y expositores de las experiencias de reforma constitucional en el estado de Oaxaca.<sup>28</sup>

Como en el caso de los foros convocados por el Senado, las reuniones convocadas por la Comisión de Asuntos Indígenas, el tema más recurrente es la noción de autonomía, y vinculado a ésta el concepto de territorio y la libre determinación; y sobre estos temas, las experiencias sobre derechos y cultura indígenas en el estado de Oaxaca.

Cabe resaltar la presencia de voces indígenas como la de Julio Vidal, representante náhuatl de la Sierra de Zongolica, Veracruz: “que la autonomía ejercida sobre un territorio rompa con el orden constitucional, sí, y sí eso es lo que queremos; lo que queremos es una nueva constitución”.<sup>29</sup> El tema de la pluralidad normativa es otro de los temas sobresalientes. Gustavo Esteva advierte que el “reconocimiento de los sistemas normativos internos” de los pueblos indígenas exige una reforma constitucional que articule “el derecho positivo general” que establezca con claridad los límites y ámbitos de aplicación

---

<sup>21</sup> Gustavo Esteva Figueroa, CIESAS, Oaxaca.

<sup>22</sup> Marcelino Díaz de Jesús, Consejo guerrerense: 500 años de Resistencia Indígena.

<sup>23</sup> Natalio Hernández del Seminario de Experiencias Indígenas, A.C.

<sup>24</sup> Salomón Nahmad Shitton, CIESAS, Oaxaca.

<sup>25</sup> Franco Gabriel Hernández del Instituto de Investigaciones en Humanidades de la UABJO.

<sup>26</sup> José del Val del Instituto Indigenista Interamericano.

<sup>27</sup> José Martínez Cruz, de la Comisión Independiente de Derechos Humanos, Morelos

<sup>28</sup> La lista es mucho mayor, pero estas muestras nos dan una cala de la participación en este foro de consulta, tan rico y heterogéneo como los fueron los foros realizados en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el de Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.

<sup>29</sup> Foros Los pueblos indígenas ante la Reforma Constitucional sobre Derechos y Cultura Indígenas. Reunión de la Comisión de Asuntos Indígenas, Cámara de Diputados, 19 y 20 de enero, 2001).

conforme al principio del pluralismo jurídico,<sup>30</sup> temática que tiene como sustento los estudios realizados en comunidades indígenas (Cf. Teresa Sierra, 1992; Ordóñez Cifuentes, 2007).

La educación pluricultural es otro de los ejes temáticos, si bien menos recurrente; el reclamo de que los indígenas sean sujetos de derecho, y no sujetos de interés público; los temas de los inmigrantes indígenas y la problemática de género.

Algunos estudiosos del tema indígena, instalados en el idealismo señalan que con la firma de los Acuerdos de San Andrés y la propuesta de Ley Cocopa, se termina lo que han denominado fin del “modelo de estado homogéneo autoritario”.<sup>31</sup> José Roldán Xopa<sup>32</sup>, por su parte, sostiene que el concepto de autonomía es un concepto jurídico indeterminado. Una de sus acepciones es el orden jurídico con validez en ámbitos territoriales y la segunda con validez en ámbitos no territoriales. Desde su perspectiva los derechos indígenas se dan en ambas acepciones: 1) comunidades o municipalidades en ámbitos territoriales; 2) y relaciones en ámbitos personales. La noción de pueblo la define en este segundo sentido: entidad que se distingue por el tipo de personas que lo componen. Otros investigadores, como José Antonio Aguilar que de entrada rechaza la propuesta de la Cocopa, reduce la problemática indígena a la confesión de políticas públicas.<sup>33</sup> Francisco José Paoli, si bien acepta que la autonomía tiene que ejercerse en un territorio, la circunscribe al ámbito municipal, como fueron de hecho las posturas de Acción Nacional y del Revolucionario Institucional.<sup>34</sup> Estas temáticas, como veremos más adelante en el análisis del debate, están presentes en las discusiones del pleno de la Cámara de Diputados.

Instalados en la perspectiva habermasiana, se diría que sí hubo flujo de información y de ideas, previas a la formulación del dictamen de las comisiones de la Cámara de Diputados. Desde esta perspectiva, la iniciativa en tanto fue objetos de discusión en múltiples foros, contiene rasgos de legitimidad. Hubo una pluralidad de voces: hubo

---

<sup>30</sup> *Foros Los pueblos indígenas ante la Reforma Constitucional sobre Derechos y Cultura Indígenas*. Reunión de la Comisión de Asuntos Indígenas, Cámara de Diputados, 19 y 20 de enero, 2001, página 10.

<sup>31</sup> José del Val, *Foro Los pueblos indígenas ante la reforma constitucional sobre derechos y cultura indígena*. Versión estenográfica, página 116.

<sup>32</sup> *Foro Los pueblos indígenas ante la reforma constitucional sobre derechos y cultura indígena*, p. 120

<sup>33</sup> *Foro Los pueblos indígenas...*, página 135.

<sup>34</sup> Cf. *Foros Para la Revisión Integral de la Constitución*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, versión estenográfica, página 114.

interacción vertical en el sentido en que hemos advertido en el capítulo VI (página 299); se dio la interacción intrainstitucional: se apreció un cierto grado de debate al interior de las comisiones; pero también interacción interinstitucional: entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo a través del Secretario de Gobernación, Santiago Creel, por un lado, y de la Comisionada para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Xóchitl Gálvez. Hubo, incluso, voces del representante de la OIT. Estas interacciones las podemos apreciar en la figura 7.3 que aparece más adelante.

Sin embargo, después de todas estas consultas en foros distintos, con voces múltiples ¿cómo explicar que en sólo un día la Comisión de Asuntos Indígenas discuta y revise el proyecto de ley enviado por el Senado de la República? Este será uno de los argumentos de los opositores al dictamen de ley en el debate del pleno de la Cámara de Diputados. A diferencia del trabajo legislativo en el Senado, en la Cámara la aprobación en las comisiones de Puntos Constitucionales y de Asuntos Indígenas fue por mayoría. El presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas, diputado Héctor Sánchez López en el pleno de la Cámara deja en claro la marginación de que fue objeto comisión que preside. Antes de pasar al análisis de los debates en la Cámara, veamos la participación unos de los representantes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en particular el discurso de la Comandanta Esther ante las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Asuntos Legislativos el 28 de marzo del 2001.



“Mi nombre es Esther, pero eso no importa ahora.  
Soy zapatista, pero eso tampoco importa en este momento.  
Soy indígena y soy mujer  
Y eso es lo único que importa ahora”<sup>35</sup>

El discurso de la Comandanta Esther fue altamente simbólico no sólo por su vestimenta y el pasamontañas, sino porque un sujeto ciudadano toma la tribuna legislativa, una mujer indígena, zapatista. Baste recordar que el Partido Acción Nacional se opuso a la presencia de los zapatistas en el Palacio Legislativo. Su presencia, sin duda, corporizó los pueblos indígenas, las mujeres indígenas y por supuesto los marginados y oprimidos. Su figura encarna las demandas indígenas, pero también simboliza una suerte de democracia participativa sin que figure en el diseño constitucional, como sí existe en la constitución de Colombia en el artículo 103 (Cf. Jaime Buenahora Febres-Cordero, 1997: 75 y ss).

Su discurso pone en escena la polémica entre el Estado Multiétnico vs. el Estado mono-étnico o nación-estado. Se opone una concepción mono-étnica que ha prevalecido frente a una concepción multiétnica que reclaman los pueblos indígenas, pero también promueven los multiculturalistas (Will Kymlicka, 1996) y los politólogos como Juan Linz Y Alfred Stepan (1996). El eje temático central de su intervención va más allá del reclamo de justicia, se instala en la perspectiva de una nueva democracia, una democracia de calidad que incorpore a las minorías y a los grupos étnicos en este caso (Cf. Guillermo O'Donnell, 2003; Walter Murphy, 2001; Phillip Petit, 2001; Arendt Liphart, 1991; Pippa Norris, 2005). Desde la perspectiva planteada por la Comandante Esther, es un asunto de una nueva

<sup>35</sup> *Diario de los Debates*, número 17, 28 de abril, 2001, página 116

relación del Estado Mexicano con los Pueblos Indígenas en el marco de un nuevo diseño constitucional. En suma, una nueva concepción de la representación política.

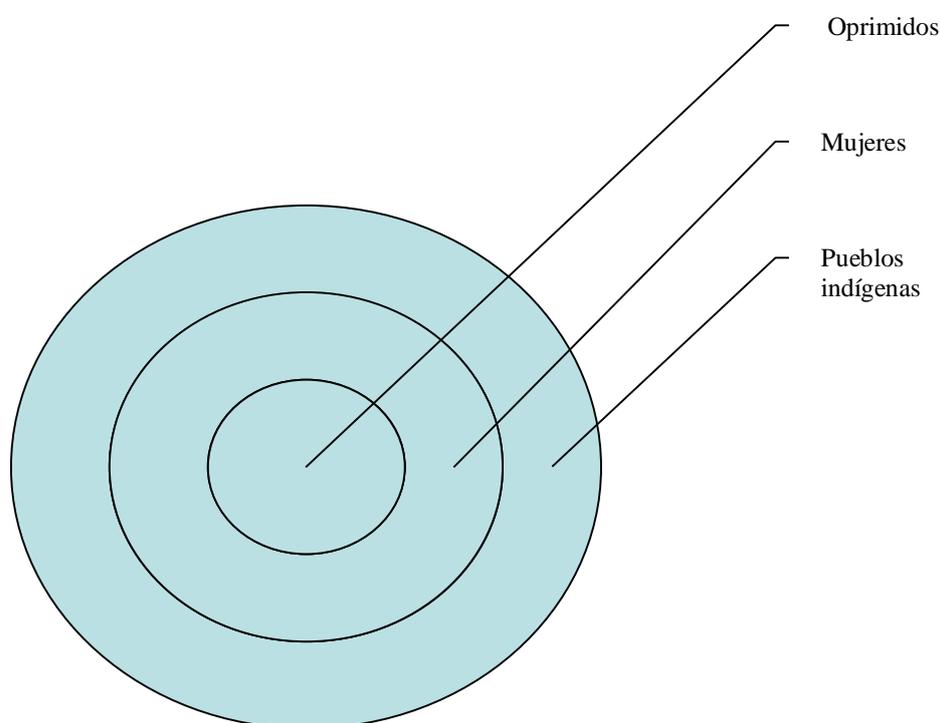
El acto discursivo de la Comandanta Esther es un acto altamente político en sentido en que todo acto semiótico en tanto acto público es político: se instaura como actor político, como representante de los pueblos indígenas, además de encarnar a la mujer. Así, sus primeros enunciados descriptivos tienen la función de establecer su identidad, como podemos apreciar en el epígrafe de inicio de esta sección. Sus actos discursivos exhiben una capacidad altamente racional – sus trazos discursivos sobre la representación política exhiben una claridad cristalina sobre la democracia representativa y sobre las perspectivas de nuevas formas de democracia. Sus argumentos se instalan en el *hic et nunc*, aquí y ahora, como puede apreciarse en el uso de los embragues temporales y actoriales.

El acto en sí constituye un acto de representación: la Comandanta es un signo. Su nombre es Esther, pero es un signo del zapatismo. Es una mujer, zapatista, pero encarna a las mujeres marginadas, oprimidas. Es en consecuencia, un actor político. Desde el punto de vista semiótico, en tanto signo, se desdobra en múltiples interpretantes.

Así, en tanto actor político, autorizada por los zapatistas, es delegada de los mismos grupos indígenas: encarna la democracia directa; tiene una función delegativa. Deviene, por un lado, un signo político; y por el otro lado, deviene autoridad. Como signo político, diremos que encarna tres signos políticos de manera simultánea, según se puede apreciar en la figura 7.11 que viene más adelante.

En tanto signo político, proyecta la distinción entre el signo de la interacción del *hic et nunc* y el signo de pertenencia que hilvana desde el inicio de su intervención. En el primer caso, tenemos la relación que establece con los actores políticos a los que se dirige, sean aliados u oponentes. En el segundo caso, el espacio está determinado por los enunciados de pertenencia, de identidad: signo de los oprimidos, de las mujeres y de los pueblos indígenas. Así, sus roles de mediación son múltiples.

Sus actos discursivos trazan tres distintos espacios de representación, constituyendo con cada uno de los espacios un signo de identidad. Juega, en consecuencia, tres roles de mediación: a) institucional, b) político y c) social. Y, desde la perspectiva teórica, exhibe tres tipos de representación. A saber.



La Comandanta Esther procesa una representación sustantiva en la medida que su intervención es altamente conceptual: un debate de ideas sobre representación, sobre democracia y, en este sentido, se coloca en la perspectiva de Madison, de Burke. Su vestimenta, su figura y su prosodia, denotan la representación descriptiva, una suerte de representación icónica. Y tercero, un tipo de representación mandato según apreciamos en su constante enunciado: “mandar obedeciendo”. Pero también coloca en escena no sólo la democracia representativa, sino además la democracia participativa.

Vista como signo político y como actor político, la Comandanta Esther exhibe una triple lógica argumentativa:

- En el marco de una memoria simbólica y del *hic et nunc*, su discurso muestra una semiótica del momento: aquí y ahora y una semiótica del

recuerdo y de la memoria: de largo tiempo, que se aprecia en sus estrategias narrativas, incluso con un tono lírico. Esta estrategia le permite establecer la oposición entre el ayer y el ahora.

- Una lógica de los actores políticos en el espacio público que se corporiza en la estructura semiótica de las estructuras antagónicas de debate.
- Y la lógica que articula la retórica de la persuasión: que establece identidades en el espacio público, pero también en el espacio de la pertenencia, de la identidad, como se puede apreciar en la figura

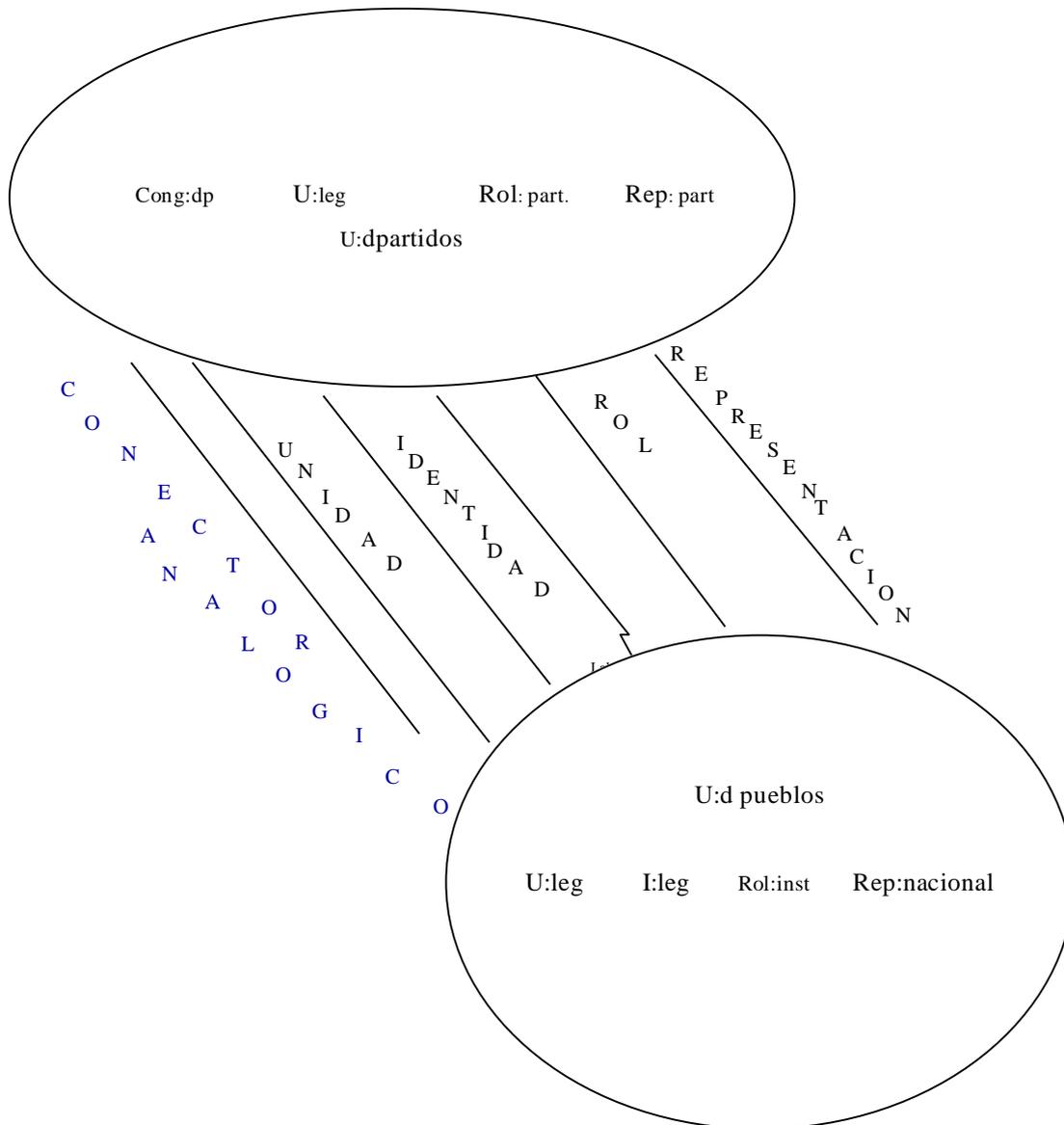


Figura 7.12 Correspondencias conceptuales Comandanta Esther.

Por razones de espacio, detengámonos sólo en un aspecto de estas lógicas. Recurriendo a la semiótica del momento, la Comandanta Esther, mediante estrategias tropológicas de la parte al todo y del todo a la parte, subraya que en el cuerpo legislativo, a pesar de las diferencias partidistas, los legisladores trabajan como un solo cuerpo: en unidad y armonía. Del mismo modo, las diferencias en el ámbito nacional no deben ser un obstáculo para trabajar en armonía y en la unidad. En términos de Esmeren y Grotendorst, sus enunciados convergen en un solo propósito: dar fortaleza a su conclusión. O, desde la perspectiva de

Fauconnier (1997), sus argumentos van de un espacio mental fuente a un espacio mental meta, según se puede ver en la figura 7.12 que antecede.

De manera semejante, la delegada del Congreso Nacional Indígena, María de Jesús Patricio, articula una triple lógica argumentativa.

1) Instalada en el hic et nunc, sus actos discursivos exhiben una semiótica del momento y una de la memoria que le permiten colocarse en el ayer y en el ahora para subrayar y contrastar dos procesos de significación.

a) Un proceso que la coloca como actor político en un aquí ahora: su rol como representante indígena frente al Poder legislativo y

b) Un segundo proceso que la instala en el espacio de la pertenencia o la identidad.

Veamos unos fragmentos discursivos:

Por ello, de nuestra voz, queremos señalar las implicaciones concretas que representará para los indígenas la aprobación de la iniciativa de la Cocopa. Lo hacemos después de haber reflexionado con las palabras y los conceptos elaborados desde la visión de ustedes y de quienes elaboraron la constitución (...) Esta existencia como pueblos, en cada una de nuestras comunidades, en cada uno de nuestros ejidos y municipios, se encuentra sustentado en nuestra tierra y territorio, desde que la propia tierra nos vio nacer<sup>36</sup>

2) Una lógica de los actores políticos que corporizan visiones distintas: “El Estado ha asumido una actitud indiferente”.

El recurso a las figuras tropológicas le permiten asimismo relacionar la pertenencia con la tierra y con la vida: roca, agua, cerros, aire y alimento. “La madre tierra que nos alimenta”. Más aún, colocándose en el espacio público, el argumento de la pertenencia lo refuerza con argumentos de orden jurídico al llamar la atención al Convenio 169 de la OIT en su artículo 13 en el que se define el concepto de territorio: “totalidad del habitat que ocupan nuestros pueblos”. Más aún, la tierra significa las estructuras de parentesco. Esta es, “la esencia colectiva de la relación del uso de la tierra y territorios”.

---

<sup>36</sup> *Diario de los Debates*, número 17, 28 de abril, 2001, página 139.

Estos fragmentos discursivos nos muestran la importancia de la lógica de una semiótica de la significación que pone en escena la pertenencia no sólo como pueblos y comunidades, sino como colectividades íntimamente vinculadas al territorio: pertenencia consanguínea, pertenencia espacial o territorial.

Sin pretender agotar la totalidad de las estrategias argumentativas de la representante del Congreso Nacional Indígena, veamos otro de los ejes de su argumentación. Éste gira alrededor del contra-argumento o desenmascaramiento de la falsa analogía implícita en el argumento de los oponentes a los usos y costumbres. Ante la pregunta de la diputada Erika Spezia Maldonado del Partido Verde Ecologista, “¿Cuáles son los usos y costumbres edificantes y positivos que deben conservarse y en que forma pueden ser eliminados y erradicados definitivamente aquellos usos y costumbres que son degradantes y opresivos para las mujeres indígenas?”<sup>37</sup> La estrategia del argumento de la parte de la diputada del Verde Ecologista es contrarrestado con un argumento del todo: “Pensamos que que es un problema de no solamente de los pueblos indígenas; no es de ahí, es de toda la sociedad civil también, sólo que se le quiere achacar ahora solamente lo malo a los pueblos indígenas”<sup>38</sup>. La diputada del Verde Ecologista deja propone falsamente una premisa.<sup>39</sup> El fragmento citado constituye un poderoso contra-argumento de parte de María de Jesús Patricio. Si el argumento es:  $X=Y$ , el contra-argumento es  $X = \text{no } Y$ , es decir, deshace la analogía. La falsa premisa es del orden:

- Los derechos de las mujeres son violados en los usos y costumbres.
- Todos los derechos son violados en los usos y costumbres.

La competencia cognitiva de María de Jesús Patricio, mediante un pensamiento crítico se da a la tarea de deshacer el argumento mediante el contra-argumento. Es decir, procede analógicamente en la estrategia del contra-argumento. La asociación, estrategia que sigue la diputada ecologista, es reutilizada para contra-argumentar cognitivamente; María de Jesús Patricio recurre a la asociación para establecer un nuevo mapeo cognitivo. El significado

---

<sup>37</sup> *Diario de los debates*, número 17, 28 de abril, 2001, página 168.

<sup>38</sup> *Ibid*, página 172.

<sup>39</sup> Regla 5 de la premisa implícita de acuerdo con Van Eemeren y Francisca Snoeck Henkemans.

fuente se reemplaza para un nuevo significado meta. Esta estrategia discursiva de la representante del Congreso Nacional Indígena la podemos visualizar del modo siguiente.

Efecto	Orientación	
	Rechazo	Aceptación
Destructivo	Analogía Falsa	Des-analogía
Constructivo	Analogía Errónea	Contra-analogía

El proceso constructivo de la significación que lleva a cabo María de Jesús Patricio tiene por efecto, en primer lugar, destruir la falsa analogía. El rechazo de la falsa analogía busca mostrar que la analogía y sus correspondencias son falsas. Refuta la analogía, pero funda un efecto constructivo, positivo para generar una nueva conclusión: el problema de las mujeres es general, no es exclusivo de las mujeres indígenas. Dicho de otra manera, desde una analogía errónea de base o fuente, hay una aceptación para argumentar contra-analógicamente.

Desde el punto de vista pragmático, la analogía de origen no es efectiva. El contra-argumento muestra que la analogía es defectuosa y consecuentemente in-conclusiva. De ahí entonces que el argumento de la diputada Erika Spezia Maldonado del Verde Ecologista, que puede expresarse del modo siguiente: si se aprueba la autonomía, los derechos de las mujeres indígenas serán violados, y sus consecuentes asociaciones analógicas, los derechos de los individuos serán violados, es destruido mediante la des-analogía y la contra-analogía. La representante indígena acepta el argumento basado en la falsa analogía para contra-argumentar aceptando la analogía original pero con un efecto destructivo del argumento original. Llevada la analogía a una asociación a otros dominios meta, la delegada indígena se permite decir: “La mujer ha venido participando desde la familia, porque en los pueblos indígenas no es hombre y mujer, sino que son familias enteras y ahí la mujer participa desde la toma de decisiones”.

En suma, los procesos de discusión y de consulta, de participación de académicos, grupos de interés, de movimientos sociales se llevaron a cabo en el ámbito

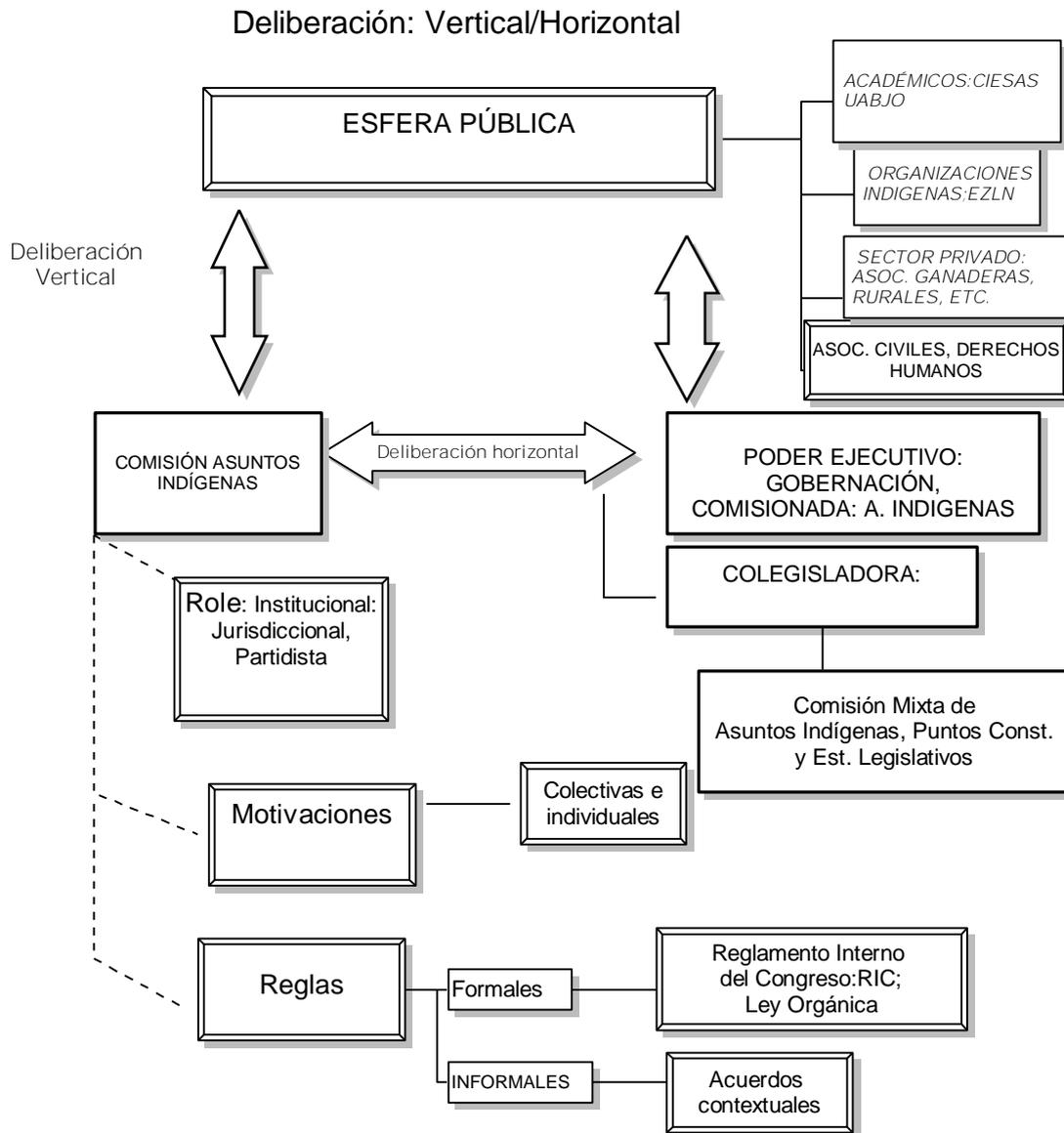


Figura 7.4 Deliberación horizontal y vertical. Comisión Asuntos Indígenas

legislativo y en espacios académicos diversos, según se aprecia en la figura 7.4 Desde esta perspectiva, se puede decir, de acuerdo con Habermas, que se cumplieron los requerimientos de una democracia deliberativa en la que fluyen las ideas, facilitando la representación sustantiva. Desde esta óptica, la decisión colectiva a la que llegan los legisladores podría calificarse de legítima. Pero esta interpretación y evaluación la haremos

al final del análisis de los procesos de deliberación en las comisiones y en el pleno de la Cámara, así como en las conclusiones del VIII.

#### 7.4. Fundamentación del dictamen en la Cámara de Diputados.

El dictamen con proyecto de decreto es elevado a la asamblea de la Cámara de Diputado. Dado que fue publicado en la gaceta, la asamblea vota que se dispensa la lectura. El dictamen contiene tres partes: 1) la primera parte está dedicada al proceso legislativo que relata en los apartados A, B,C,D, en cuatro párrafos la discusión y aprobación en las comisiones del Senado y de la Cámara la minuta de ley; 2) la materia de la minuta, que es una exposición de los contenidos del dictamen, una interpretación de esos contenidos y una evaluación de la misma. La argumentación subraya la reformulación de artículo 1 constitucional para que contenga los principios fundamentales de igualdad, libertad y la prohibición de la discriminación. En todo momento, la fundamentación de la Cámara hace eco de los argumentos del Senado: “Es manifiesta la voluntad del Senado de la República de generar un espacio normativo para la materia indígena en el artículo 2° al haberlo dejado vacío de disposición, por la reforma y adiciones al artículo 1”<sup>40</sup>. La ubicación de los derechos y cultura indígenas en el artículo 2°. Constitucional tiene como sostén de garantía el Constituyente de 1917, haciendo homologable el artículo 2° con el 3°, el 27, el 115 y el 123

Del artículo 2° se hace hincapié en la definición de nación como “única e indivisible” y el párrafo segundo se recoge la calificación de nación “pluriétnica” y “pluricultural”. Enseguida el dictamen ofrece la definición de “pueblos indígenas”, definición que se basa en criterios temporales: “poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas”<sup>41</sup>. El tercer párrafo contiene la definición de “comunidades” indígenas: “aquellas que forma una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. El cuarto párrafo retoma dos de los conceptos problemáticos del

---

<sup>40</sup> *Diario de los Debates*, número 17, 28 de abril de 2001, página 2.

<sup>41</sup> *Op. Cit.*, página 12.

debate, la libre determinación de los pueblos indígenas, asentados en un territorio y la autonomía como expresión de la autodeterminación. Pero acota la libre determinación al ámbito comunitario y municipal: “A. Esta constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía”.<sup>42</sup> Este reconocimiento se hará, sin embargo, en las constituciones y leyes de las entidades federativas con base en criterios etnolingüísticos y de asentamiento de los grupos indígenas. Y para garantizar que se abatan los rezagos de los pueblos indígenas, la iniciativa incorpora nueve fracciones tendientes a garantizar las acciones o políticas públicas necesarias.

Finalmente, para asegurar la representación política de los grupos indígenas, la minuta de ley un artículo tercero en los artículos transitorios con el objeto de llevar a cabo una redistribución uninominal tomando en cuenta la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas. Como bien sabemos, en el 2004, el IFE realiza esta tarea. De esta reglamentación surgen 28 distritos uninominales indígenas en once estados de la república.

En efecto, como sostiene Francisco José Paoli en el Foro de Consulta, se reconocen los derechos y cultura indígenas, en un territorio, pero circunscritos al ámbito local. Pero no se le reconoce personalidad jurídica, como lo anticipa Gustavo Esteva en su intervención el Foro de consulta (Cf. supra, nota 29, página 380). Lejos están los argumentos de que la “comunidad es la forma inmediata de los pueblos indios” y de ésta “tiene personalidad jurídica y capacidad política” y acotarla “al ámbito municipal implicaría negarla”, advierte Gustavo Esteva del CIESAS de Oaxaca.

Cómo votaron los miembros de las Comisiones de Puntos Constitucionales y de la Comisión de Asuntos Indígenas es un secreto, aparecen los nombres de los integrantes de las comisiones, pero no se indica cómo fue su voto nominal; sólo está consignado que la iniciativa fue aprobada por mayoría. De ahí pues que el diputado Héctor Sánchez López, del PRD, Presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas presente un voto particular en contra del dictamen. Veamos los argumentos. La unanimidad existente en las comisiones del Senado estuvo ausente en las comisiones de la Cámara. La existencia misma de un voto particular en contra del dictamen de parte del diputado Héctor Sánchez López es una

---

<sup>42</sup> Op. Cit. Página 13

muestra de la falta de acuerdos y de consenso. Así, la presentación de la iniciativa en el pleno tiene una intervención en contra y otra a favor.

S<sub>1</sub>: Actor político, Héctor Sánchez López. PRD. En contra.

El procedimiento que seguiremos en este capítulo es semejante al que hemos puesto en práctica en el capítulo anterior (Cf. *supra*, páginas 308-312; y capítulo IV).

Mediante enunciados descriptivos, el actor político narra las fases por las que ha pasado la iniciativa de ley sobre derechos y cultura indígenas en el Senado y en la Cámara de Diputados. El relato tiene como fin contrastar el largo periodo de consultas y discusiones realizadas por los legisladores de las comisiones del Senado frente a la falta de deliberación en la subcomisión dictaminadora de la Cámara: “el Senado de la República durante más cuatro meses analizó y discutió la iniciativa (...) De hecho, este proyecto de dictamen ni siquiera pudo ser analizado de manera responsable por los integrantes de ambas comisiones, quedando este órgano como un simple apéndice del Senado de la República.

La falta de discusión y la marginación de que es objeto la Comisión de Asuntos Indígenas le resta legitimidad al proyecto de ley. Apreciamos aquí un argumento que descalifica al opositor por su falta de representatividad y de que no hay un soporte de veracidad respecto de la discusión en torno de la iniciativa. Pero también se cuestiona el saber de los oponentes, según se aprecia en los enunciados más abajo. El actor político construye implícitos mediante inferencias respecto se los efectos que se tendrán si se aprueba la ley en los términos en que se encuentra.

Los enunciados de evaluación que el actor político eslabona enseguida tienen la finalidad de proyectar la no aceptación del dictamen como resultado de procesos de interpretación que realiza sobre el proyecto de ley. Más aún, los enunciados, del tipo proposicional, descriptivos, y que están coordinados para apoyar la defensa del punto, proyectan una evolución de las consecuencias: “es un dictamen para la guerra y no para la paz”<sup>43</sup>. Veamos estos enunciados:

- Los responsables de este dictamen (...) se obstinaron en reducir los derechos indígenas y en poner candados

---

<sup>43</sup> *Diario de Debates*, número 17, 28 de abril, 2001, página 19.

- Se remite ese reconocimiento a las constituciones y leyes de las entidades federativas
- Este dictamen hecha por tierra los acuerdos firmados por el Gobierno Federal con el EZLN
- Se desconoce que la autonomía es la capacidad de un grupo humano de darse sus propias normas de vida
- Se dejó de lado el derecho de los pueblos indígenas de acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios
- Se reconoce a las comunidades como entidades de interés público (...) se insiste en una nociva actitud paternalista.
- El dictamen que hoy se nos presenta modificó de manera radical la iniciativa elaborada por la Cocopa
- Este dictamen que hoy se nos presenta incumple con el compromiso de reiniciar el diálogo y tener paz con justicia y dignidad
- Este dictamen (...) que nos remite el Senado de la República no refleja los compromisos adquiridos por el Estado Mexicano en el ámbito internacional

Cada uno de estos enunciados constituye un argumento que en conjunto se convierte en una argumentación compleja consistente en argumentos individuales: son apoyos alternativos de la misma conclusión que se va prefigurando en la estructura argumentativa del actor político: *el dictamen es un retroceso*, un dictamen para la guerra, un dictamen violatorio de los compromisos de las instituciones: del Poder Ejecutivo y del propio Poder Legislativo. Sin duda, la estrategia del oponente es descalificar las tesis de proponente.

La estructura argumentativa proyecta asimismo la existencia de una contradicción en el dictamen, según se desprende los dos últimos enunciados citados. En la argumentación está implícito el carácter vinculatorio de los acuerdos firmados. Por tanto, es una argumentación dialéctica que muestra las incoherencias del oponente. Hay, asimismo, una refutación mediante argumentos de autoridad: Los acuerdos de San Andrés fueron firmados por el Poder Ejecutivo, el Gobierno Federal firmó el convenio 169 de la OIT en 1990 y fue ratificado por el Senado. Hay una argumentación cuantitativa en la medida en que compara el tiempo (cuatro meses) que tomó al Senado en el análisis y discusión de la

iniciativa y el tiempo (un día) que le tomó a las comisiones de la Cámara. Hay también una refutación mediante la creación de implícitos que no están presentes en el argumento del otro; esto es, se llevan a cabo inferencias conclusivas que distorsionan el sentido de las conclusiones del otro: “es un dictamen para la guerra y no la paz”. En suma es una argumentación que descalifica las tesis del opositor. Por tanto, su modelo de argumentación es en esencia el del adversario en el que el sujeto no muestra de manera patente su afiliación partidista, si bien se manifiesta de manera latente. Espacialmente actor político se ubica en sector de izquierda del punto de corte, según nuestro esquema en la sección anterior (figura 7.2, página 370).

S<sub>2</sub>: Actor político, Justino Hernández Hilaria. A favor. PVEM

Después de proponer y hacer un cambio al dictamen, a nombre de la Comisión de Puntos Constitucionales, el diputado Justino Hernández inicia su exordio mediante enunciados de evaluación positivos:

- Las reformas constitucionales (...) representan la culminación (...) de uno de los procesos políticos (...) más significativos
- Este día histórico para México
- Este día histórico (...) para los indígenas

Sin embargo, el efecto de las reformas, cito: “se abre la posibilidad de una nueva relación entre los indígenas”, muestra el pensamiento subyacente de la política: la marginación, el acotamiento; mientras que los oponentes a la iniciativa proponen una nueva relación pero con la sociedad mexicana, con el resto de los mexicanos.

La aparición de embragues actoriales:

- “Los indígenas de México recibimos”,
- “No podemos permitir más guerras”

Surgen como estrategias de identificación del sujeto agente con el sujeto paciente. Se diría, en consecuencia, que el diputado exhibe un entorno cognitivo que comparte con los pueblos indígenas.

La resolución a la que apunta en orador en su enunciado de evaluación responde a un saber del entorno legislativo. Es un acto semiótico, es un acto de significación, pero es a la vez un

acto de poder que le otorga la institución y las normas que lo rigen. Digamos que la presencia del embrague actorial (como sujeto paciente “recibimos”) y la ausencia del embrague actorial en los enunciados con un estilo indirecto – los enunciados constataivos – permite al actor político desdoblarse en dos entornos cognitivos opuestos: el entorno del monismo jurídico y el entorno del pluralismo jurídico, pero éste de manera escindida. Esta misma estrategia es reeditada por la diputada Nicasia García Domínguez del Partido Verde Ecologista de México<sup>44</sup> en su apoyo del proyecto de ley: “Comandantes y subcomandantes del EZLN, tú y yo<sup>45</sup> estamos por lo mismo, nos mueve la misma preocupación por los indígenas, apóyame a mí como mujer indígena y conmigo a miles de indígenas que represento colaborando con el Congreso de la Unión”. Pero en la representación de sí, segmenta ese mismo entorno, contrariamente a lo que anteriormente argumenta, otra mujer indígena, delegada del Congreso Nacional Indígena, según veremos más adelante.

Y mediante estrategias narrativas teñidas de un carácter épico para mostrar que los sujetos pacientes son también sujetos de su propia transformación, el actor político hilvana las tesis centrales que defiende, no sin antes evaluar positivamente la resolución que está en vías de ser votada: reconocimiento de la libertad, la autonomía y la autodeterminación de los pueblos indígenas; el reconocimiento de “sus sistemas normativos en la resolución de sus conflictos internos” y el “acceso pleno a la jurisdicción del Estado”.

Una vez más, emerge el acotamiento del ámbito jurisdiccional, y territorial, que será una de las constantes en los argumentos de los defensores de la iniciativa de ley. Más aún, el discurso exhibe, adicionalmente, una inferencia subyacente en la argumentación del diputado Justino Hernández: los sistemas normativos indígenas violan los derechos de la mujer, premisa subyacente en la estructura argumentativa presente, incluso en los argumentos de algunos actores políticos del Partido de la Revolución Democrática.<sup>46</sup> Tal

---

<sup>44</sup> Cf. *Diario de Debates* número 17, 28 de abril, 2001. página 176

<sup>45</sup> Nos recuerda el enunciado de apertura de Vicente Fox en el debate con los otros cinco candidatos a la Presidencia de la República en el 2000. “El día de hoy tú y yo”. Cf. “La gestualidad en el discurso político”, Adrián Giménez-Welsh y María Rayo Sankey García, en *Semióticas Audiovisuales*. Maracaibo, Venezuela. Ediciones Astro Data. 2005. Páginas 71-94.

<sup>46</sup> Cf. *supra*, la intervención del propio presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de diputados. Ver más arriba, páginas 376-377.

inferencia se funda en una falsa analogía<sup>47</sup>, como lo demuestra la ciudadana María de Jesús Patricio, representante del Congreso Nacional Indígena en su argumentación, según veremos en su momento.

Hechos las intervenciones en contra y a favor del dictamen de las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Asuntos Indígenas, la Presidencia de la Mesa da paso a la intervención del diputado José Narro Céspedes para presentar una moción suspensiva de acuerdo con los artículos 109 y 110 del RIC.

S<sub>3</sub>: Actor Político, José Narro Céspedes. PT

La estructura argumentativa, que inicia con enunciados constatativos, asertivos iniciales para establecer su identidad partidista, mediante el desembrague actorial, pero instalando un sujeto colectivo, tiene como eje subrayar que tanto el proyecto del ley del Senado como el dictamen de las comisiones unidas de la Cámara, son un retroceso de lo que fue la propuesta de la Cocopa. De ahí que de inmediato articule enunciados evaluativos encadenados que parten, sin duda, de procesos de interpretación. De ahí la necesidad de instalar en el ambiente legislativo el entorno del que surge la propuesta de ley Cocopa: La ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, y el entorno de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

El hincapié en el entorno cognitivo del que surge la propuesta Cocopa permite al actor político, mediante enunciados interpretativos y evaluativos, hilvanar argumentos que dan sustento a su conclusión: la iniciativa es “un retroceso”, una “traición”.

- “En la actual ley transforman a los pueblos indios como de interés público”
- “Los sistemas normativos no hay dónde se apliquen, porque las entidades del derecho público no existen”
- “La representación política que había sido un avance (...) modificando algunos artículos como el 116 también quedó borrada de un plumazo”

---

<sup>47</sup> Si bien este punto lo discutiré con cierto detenimiento en el análisis de los argumentos de María de Jesús Patricio, mencionaré ahora que la falsa analogía se funda en el establecimiento de correspondencias entre dos dominios conceptuales: la fuente y el dominio meta. Son mapeos atributivos, relacionales y estructurales. Así pues, en una falsa analogía el fundamento en que se basa la correspondencia – la analogía – es erróneo, como mostrará de manera muy nítida María de Jesús Patricio. Cf. su discurso

El diputado del PT pone en escena una de las grandes controversias del debate parlamentario y de los estudiosos del derecho: la oposición entre entidades de derecho y entidades de interés público. La interpretación de los pueblos indígenas como interés público, que se desliza en el dictamen, les retira personalidad jurídica e impide que la aplicación de sus sistemas normativos se haga en un entorno que tenga reconocimiento jurídico de parte del Estado mexicano.

El embrague actorial, de identificación partidaria de inicio, reaparece para introducir un exordio de identidad legislativa con un tono ético, moral:

- “Venimos a pedirles un voto razonado y con responsabilidad a favor de la moción suspensiva”
- “No debemos ser cómplices de este acto que es la antesala de la reanudación de las actividades bélicas”
- “Demos un espacio de tiempo que permita condensar acuerdos”
- “Que esta iniciativa construya (...) una reconciliación y la reintegración”
- “Que sea una iniciativa a favor de la paz”

Sin duda, el modelo argumentativo es el de la persuasión, cargado de enunciados constataivos, de enunciados interpretativos y evaluativos.

De acuerdo con el Reglamento Interno del congreso, el Presidente de la Mesa, otorga la palabra al diputado impugnador de la moción de suspensiva.

S<sub>4</sub>: Actor político, Augusto Gómez Villanueva. PRI

Mediante una estrategia metafórica, el diputado Gómez Villanueva, y el recurso del embrague temporal, resalta el proceso legislativo en curso: “Los ojos y los oídos de la nación están puestos (...) este día”. Este enunciado constataivo, que tiene como eje temático la institucionalidad: nación, Congreso de la Unión, soberanía, unidad de México, es el punto de arranque para una estructura argumentativa centrada que tiene dos cadenas convergentes de argumentos:

- Una, centrada en la dimensión procedimental
- La otra, anclada en el proceso de consulta y discusión que llevaron a cabo las comisiones en el Senado como en la Cámara de Diputados, a saber:

1. “Es innecesario recordar el carácter bicamaral”
2. “Recordar a la vez el artículo 72 de la propia Constitución”
3. “Que la propia Constitución estableces los inicios y términos de los periodos ordinarios”
4. “También que los ordenamientos del artículo 72 señalan cuándo es Cámara de origen y cuándo es Cámara revisora”
5. “Por tratarse de un reforma constitucional, la propia Comisión de Puntos Constitucionales atrajo el forma responsable y eficiente el estudio inmediato, no sin haberle dado vista y haber hecho lo procedente con la Comisión de Asuntos Indígenas”

En suma, de acuerdo con el actor político Gómez Villanueva, el dictamen cumple con los requerimientos que establecen la Ley Orgánica del Congreso y el Reglamento Interno, y en el marco del artículo 72 constitucional.

En votación económica, por mayoría de votos se desecha la moción suspensiva propuesta por el Partido del Trabajo. Se abre la discusión en lo general y para ello se abre una ronda de oradores para fijar la posición de los partidos políticos.

## 7.5 Posición de los partidos sobre el proyecto de ley

### 7.5.1 Partido Convergencia Democrática.

S<sub>1</sub>: Actor político, José Manuel del Río Virgen

Recurriendo al recurso metafórico, el enunciado descriptivo con que inicia el actor político del PT traza la condición de los indígenas: “situación de rezago” que se refuerza con el uso de otros objetos discursivos semejantes: marginados, relegados en enunciados igualmente descriptivos: “10 % permanece al margen”, “población (...) relegada”.

Dadas estas condiciones de los pueblos indígenas, el diputado hilvana enseguida un enunciado interpretativo que emerge como conclusión: “La ley indígena busca resarcir a nuestros compatriotas en su condición y con un profundo respeto por sus usos y costumbres, estableciendo una distancia con la propuesta de ley al recurrir a un estilo indirecto, en presente de indicativo, pero a la vez establece la oposición entre objetos discursivos:

Fragmentar vs. Integrar

Desintegrar vs. Unificar

El uso del presente de indicativo contrasta con el uso inmediato del subjuntivo potencial que llama a la acción, como posibilidad, de una futura acción que se presenta como dudosa: “Modifiquemos nuestra percepción frente al problema indígena”, “Aprendamos a escuchar estas voces”; “Demos un trato digno”; “Seamos respetuosos de los usos y costumbres”; “Aceptemos sus formas de organización”.

Pero es un llamado a la acción colectiva de los legisladores: “Actuemos con lucidez e inteligencia para dar cabida a nuevos paradigmas y la ley indígena es una de las llaves”. Sin duda tenemos aquí un marcador implícito que remite a textos que defienden la normatividad vigente desde 1917; en el sentido de Bajtín, estamos ante estructuras dialógicas (cf. supra páginas 171 y 176) corporizadas en los actos discursivos de los actores políticos: la visión tradicional de la constitución y la propuesta de “nuevos paradigmas”.

Esta cadena de argumentos que llaman a la acción que expresa una posibilidad, que se presenta incierta, contrasta de inmediato con el enunciado que sigue en presente de indicativo para subrayar una necesidad objetiva, una acción necesaria: “Tenemos la oportunidad de dar salida a un conflicto social”. El actor político subraya la comunidad de intereses. Por tanto, en toda su argumentación lo que exhibe es un modelo argumentativo de la persuasión, no de la confrontación, si bien el tono más recurrente es la posibilidad de acción conjunta. Pero al imprimir una marca de duda, quiere decir que el actor político mismo, desde su posición cognitiva del funcionamiento del congreso, valora su propio discurso como una mera acción que es dudosa.

Dados los argumentos esgrimidos por el representante del PT, ¿cuáles son los trazos de representación que se perfilan? Si bien defiende los intereses de los grupos indígenas al promover el respeto y el reconocimiento de los derechos indígenas, y al insistir en la propuesta de nuevos paradigmas, lo hace en el marco de la construcción de una nueva mentalidad jurídica para el diseño constitucional, en el marco de un nuevo federalismo.

Hay, sin duda, un cuestionamiento al modelo institucional poscolonial. De hecho, sin advertirlo explícitamente, una suerte de architextualidad jurídica esta presente en los argumentos del actor político del PT. Hay un cuestionamiento sutil al concepto de estado-nación característico del modelo poscolonial: defiende la regulación global del Estado; pero pugna por una autonomía cultural regional al estilo de la confederación de los indios Iroquois de los Estados Unidos<sup>48</sup> (Cf. Iris Young, 2000: 237-258), una suerte de democracia híbrida. Como dice Iris Young, cualquiera que esté realmente interesado en promover la justicia tendrá que deshacer los legados poscoloniales y pensar creativamente en nuevas ingenierías constitucionales, sin el fantasma de la amenaza a la soberanía, ya que, como advierte Iris Young, sólo los Estados son soberanos, no las instituciones de los Estados, que se encuentran en un nivel inferior en términos jurídicos. Por ello, si las instituciones de un Estado no funcionan, se las puede cambiar. Un Estado Soberano concentra la autoridad final sobre asuntos legales y políticos en un determinado territorio y esto no es lo que lo que proponen modificar los defensores de la propuesta de ley Cocopa.

#### 7.5.2 Partido Alianza Social

S<sub>2</sub>: Actor político, José Antonio Calderón Cardoso

Precisamente, el diputado de Alianza Social, adelanta, antes de que realmente inicie el debate, la aprobación de la minuta de ley: “el acto de aprobación legislativa que hoy realizaremos”, en el marco del enunciado que reafirma la concepción tradicional del marco jurídico existente: el “Estado-nación”.<sup>49</sup> Sin embargo, enseguida introduce el tono de duda en la aprobación de la ley. Y, si bien introduce un enunciado de evaluación del trabajo legislativo, lo hace con referencia al Senado, lo que insinúa que en la Cámara de Diputados no se hizo ninguna revisión: “De aprobar esta soberanía la minuta enviada por la colegisladora, estaremos dando un paso”.

Eje de su argumento es la conservación del modelo poscolonial del Estado-nación. Dice al respecto: “la nación mexicana como única indivisible es afortunada”. Es en este marco que

---

<sup>48</sup> Esta confederación está constituida por cinco naciones indias: Mohawks, Oneidas, Onondagas, Cayugas y Senecas y después los Tuscaroras, ubicado en el norte de Nueva York.

<sup>49</sup> Cf. Diario de los Debates, número 17, 28 de abril, 2001, página 35.

retoma como una modernización la introducción de un tercer párrafo al artículo 1° constitucional que prohíbe la discriminación y la aplicación de políticas públicas. El tono de su argumentación es más bien de concesión, no de confrontación, de admisión de un hecho consumado en el marco del diseño jurídico existente. No hay, por tanto, más que enunciados constatativos en modo indicativo. La ubicación espacial del actor político se encuentra, de acuerdo con los indicadores de la argumentación, al menos en el status quo o del lado derecho del punto de quiebra. De hecho, los votos visibles así lo demuestran. En cuanto al procesamiento de la representación, sin duda se ubica en el espectro de la coalición mayoritaria que promueve el proyecto de ley.

#### 7.5.3. Partido de la Sociedad Nacionalista.

S<sub>3</sub>: Actor político, Gustavo Riojas Santana

Los enunciados descriptivos de la argumentación inicial tienen por objeto minimizar el papel del movimiento zapatista y resaltar que la discriminación de los pueblos indígenas se rastrea a los 500 años después de la conquista de México. Los enunciados deónticos que emprende enseguida son para hacer un llamado a la responsabilidad que tienen los legisladores: responder a los indígenas, y a todo el pueblo de México. La estrategia del recurso a la sinécdoque la vuelve a emplear en el momento en que expone las razones del voto a favor de la ley: “¿Por qué nuestro voto a favor? Porque estamos de acuerdo que la nación mexicana es única e indivisible; porque estamos de acuerdo que la identidad indígena es también la identidad nacional”. Lo indígena se subsume en lo mexicano. La representación es, en consecuencia, la del todo: la representación nacional. La ley resuelve la discriminación, la injusticia y la deuda con los indígenas de México. Estos son pues los objetos discursivos centrales, además del concepto Estado-Nación. El modelo argumentativo es de concesión

#### 7.5.4. Partido del Trabajo.

S<sub>4</sub>: Actor político, Félix Castellanos Hernández

El diputado del PT desde su primer enunciado establece una oposición con los partidos promotores de la iniciativa de ley a partir de un argumento interpretativo: “El dictamen

aprobado (...) falta abiertamente al compromiso asumido por el Congreso de la Unión, con la representación del EZLN y con el Congreso Nacional Indígena”,<sup>50</sup> para enseguida conectar una cadena de argumentos evaluativos y después plantear una conclusión mediante enunciados a la vez deónticos.

- “Nuestro grupo parlamentario considera (...) que debe ser revisado”
- “Que deber ser rectificado”
- “Que fue aprobada sin cambios respecto a la minuta enviada por la colegisladora”
- “Y modifica sustantivamente la iniciativa de reforma constitucional elaborada por la Cocopa”

El actor político del PT, sin embargo, reconoce logros en el contenido del dictamen que expresa mediante cinco enunciados también interpretativos respecto del status quo legislativo en que se encontraban los derechos indígenas. Si bien reconoce una salvedad a su conclusión, también advierte otra salvedad respecto de cómo asegurar esos avances si están determinados a los cambios constitucionales en los gobiernos de los estados. Esto es, vuelve a llevar a cabo enunciados de evaluación. Así pues, interpretación y evolución es lo característico de su estructura argumentativa. Pero su modelo, no es tensional, es más bien persuasivo. Esta argumentación la podemos apreciar visualmente en la figura 7.5

---

<sup>50</sup> Diario de Debates, número 17, 28 de enero de 2001, página 38.

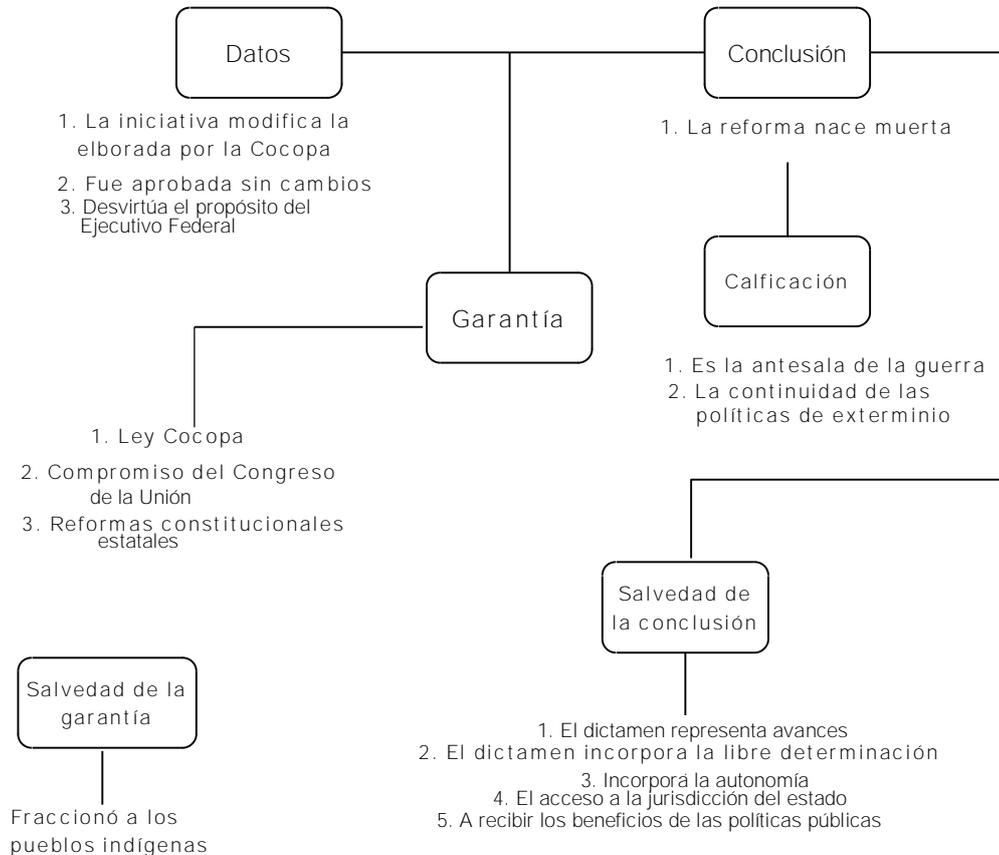


Figura 7.6 Estructura argumentación oponente

La ubicación espacial de actor político sin duda se instala en la posición izquierda del punto de corte; su representación, si bien responde a los intereses de los grupos indígenas, exhorta a sus colegas legisladores a ser congruentes con lo que los grupos parlamentarios - de la Cocopa representando a ambas cámaras y a todos los partidos políticos - que ya habían aprobado la propuesta de ley. Los exhorta a que no respondan a los intereses de los grupos económicos poderosos de Chiapas.

Llama, asimismo, al Ejecutivo a ser congruente con sus promesas de campaña y con la iniciativa de ley que envió a fin de que no avale la ley que esta por ser aprobada: “Las acciones, señor presidente Fox, deben ser consecuentes con las palabras, por lo tanto, el

Presidente de la República debe ejercer su facultad de vetar esta ley y esta reforma por no responder al espíritu original de la iniciativa que él hizo llegar al Senado”<sup>51</sup>

#### 7.5.5. Partido Verde Ecologista de México

S<sub>5</sub>: Actor político, Nicasia García Domínguez

La legisladora, que en su primer enunciado establece su identidad indígena mediante un embrague actorial colectivo: la “injusticia que se estaba cometiendo con nosotros”, enseguida subraya su papel institucional: 1) presidir la Cocopa; 2) militante del PVEM: “en mi partido tenemos la convicción de que el camino de las armas no es la mejor manera de informarse (...) Para ello es necesario reforzar los derechos políticos y económicos, sociales y culturales de todos los mexicanos”. Se aprecia una fuerte identidad partidista, pero además un pensamiento del todo, según se desprende del enunciado deóntico anterior; y que se confirma con los enunciados exhortativos de la conclusión: “México es la patria de todos los mexicanos”. El recurso al uso de la sinécdoque “del todo \_ vuelve a aparecer al subrayar que la minuta de ley resulta del esfuerzo conjunto de las dos cámaras. Pero el uso de los deícticos la delata y proyecta la idea de que la ley por aprobarse no es de consenso sino mayoritaria.

La legisladora resalta objetos discursivos como “respeto” y “dignificación” para los indígenas. Sin embargo, al hablar de esos derechos en su institución dice: “Ha sido preocupación del Partido Verde Ecologista defender estos valores, prueba de ello es la oportunidad que se me ha dado”. Pero los objetos discursivos “injusticia, respeto, dignificación, reconocimiento” sólo aparecen una vez; el objeto discursivo que sí es frecuente es “desamparados”:

“Los indígenas nunca más estaremos desamparados porque ahora la ley protege nuestra integración”

- “Los indígenas nunca más estaremos desamparados, ya que podremos elegir (...) a nuestros representantes en los ayuntamientos
- “Los indígenas (...) no volveremos a estar desamparados porque podremos elegir conforme a nuestros procedimientos y prácticas tradicionales a nuestra autoridades”

---

<sup>51</sup> *Diario de los Debates*, número 17, 28 de abril, 2001, página 41

- “Las mujeres indígenas nunca más estaremos desamparadas, porque la constitución defiende nuestra dignidad”
- “Los indígenas nunca más estaremos desamparados, porque hoy la constitución reconoce nuestras existencias”

Sin duda, los enunciados en conjunto son de concesión y de proyección de un país armonioso, igualitario. Sus embragues actoriales de construcción del entorno cognitivo indígena, sin embargo, sólo son retóricos ya que su estructura argumentativa es esencialmente institucional, según se ve en su uso de la sinécdoque. Se subraya la lógica integracionista, la del estado-nación

#### 7.5.6. Partido de la Revolución Democrática

S<sub>6</sub>: Actor político, Uuc-Kib Espadas Ancona

El actor político, conciente del entorno cognitivo legislativo en que se encuentra de entrada realiza una evaluación del proceso legislativo: “Es el de hoy un día amargo para la nación”; y enseguida hilvana enunciados interpretativos que cumplen una función patémica; “Este Poder Legislativo está a punto de decidir mantener esa vieja relación de opresión fundada en el racismo y en el derecho de conquista”. La estrategia que se sigue es la de refutar descalificando las tesis de los proponentes de la ley, estrategia que es reforzada con enunciados descriptivos que buscan reforzar el argumento sobre la condición de los pueblos indígenas: “decenas y decenas de pueblos indios que fueron sojuzgados a lo largo de medio milenio”.<sup>52</sup>

Esa relación de opresión debió ser cambiada por el Poder Legislativo, argumenta el actor político adelantando la posibilidad de un nuevo diseño constitucional. Es decir, en su estructura argumentativa subyacen intertextos jurídicos que le dan sustento a su argumentación: el pluralismo jurídico, cito: “La tarea de este Poder Legislativo era revisar esta revisión; era establecer un nuevo modelo político capaz de asumir esa diversidad”. Y retorna a los enunciados de interpretación: “Lo que se está proponiendo es aceptar que los indios son simplemente una minoría social subordinada”. En suma, cuestiona la tesis central de los proponentes del proyecto de ley: el reconocimiento de los derechos de los

---

<sup>52</sup> *Diario de los Debates*, número 17, 28 de abril de 2001, página 44.

pueblos indígenas y cada uno de sus argumentos interviene para dar sustento a su tesis. Subraya, en consecuencia, que la lógica que se sigue en el Poder Legislativo es de mantener la política integracionista. “Se insiste en la lógica castellanizante encubierta de una educación bilingüe que jamás ha existido en este país”. Hasta aquí, sus enunciados han sido en estilo indirecto, sólo hasta que establece su identidad partidista recurre al embrague actorial: “No tendremos hoy los diputados del PRD la satisfacción de concluir el trabajo que se inició en el Senado”.<sup>53</sup> Y concluye con un argumento patético: “Votaremos con pesar. Nuestro voto será evidentemente en contra de este decreto”.<sup>54</sup>

#### 7.5.7. Partido Acción Nacional

S<sub>7</sub>: Actor político, Manuel Wistano Orozco Garza

La estructura argumentativa del legislador panista es una contra-argumentación a la posición adoptada de los legisladores que se oponen a la minuta de ley. Mediante enunciados narrativos, el actor político traza una argumentación ética moral que subraya la condición de los indígenas: injusticia, marginación, discriminación sometimiento, inequidad son los objetos discursivos. Estos ejes discursivos constituyen el eje de su argumentación para subrayar la necesidad de la reforma constitucional en materia de derechos indígenas. Y para reforzar el argumento encadena un conjunto de enunciados descriptivos que reflejan esa condición en la mortandad, la desnutrición, el analfabetismo y la carencia de agua. Para reforzar el argumento de su convicción y de los miembros de su partido, recuerda que el PAN presentó una iniciativa en 1998, que denominó la tercera “opción”, con referencia, sin duda, a la iniciativa de Ernesto Zedillo de 1997 y la de la Cocopa de 1997.<sup>55</sup> Los enunciados descriptivos que enlaza enseguida buscan mostrar su compromiso con los derechos de los pueblos indígenas sancionando de manera positiva la evolución que hace de ellos. Pero estos derechos estarán supeditados a lo que denomina sus premisas. El listado que hace de esos derechos muestra el entorno cognitivo subyacente en su argumentación:

---

<sup>53</sup> Se refiere a los senadores del PRD que intentaron incluir en el dictamen lo que está defendiendo en la Cámara.

<sup>54</sup> Diario de los Debates, número 17, 28 de abril, 2001, página 46

<sup>55</sup> En análisis comparativo de las iniciativas ya lo hemos hecho en el capítulo VI, páginas 267-273

- “Primacía de los derechos humanos”. Subyace en este enunciado la polémica entre los derechos individuales y los derechos colectivos
- “Preeminencia del interés nacional”. El texto subyacente contrapuesto es la idea de la escisión, la soberanía nacional

La propuesta panista, como hemos visto en el capítulo VI es coincidente con la que enviara Ernesto Zedillo en su momento al Congreso de la Unión en 1997.

Pero su interacción no es sólo con los actores políticos de 1994 y 1997, sino con el entorno legislativo del presente. De ahí su exhorto a los legisladores de la LVIII Legislatura: “La reforma que hoy apoyamos, compañeros, sí reconoce la libre determinación y la autonomía de las comunidades y los pueblos indígenas, asegurando la unidad nacional”.<sup>56</sup> Pero su exhorto lo expresa con tono autoritario, deóntico: “compañeros, deben aprobar por unanimidad la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas. Y como argumento de autoridad adicional, agrega, “propuesto en el dictamen de las comisiones unidas de Asuntos Indígenas y Puntos Constitucionales”. La representación procesada, en los términos de Hanna Fenichel es la representación nacional.

El modelo jurídico que se sustenta no es siquiera un modelo híbrido. Se defiende el derecho positivo. El reconocimiento de los derechos indígenas está acotado al monismo jurídico prevaleciente en la constitución. Una vez más, prevalece una mentalidad tradicional. El entorno cognitivo sigue siendo el de la mexicanidad en abstracto. Espacialmente, su ubicación se encuentra en el margen derecho del punto de corte. Sus argumentos corroboran los votos visibles de los panistas en la Cámara de Diputados, como también lo hacen los representantes del Verde Ecologista, Alianza Social y los de la Sociedad Nacionalista.

#### 7.5.8. Partido Revolucionario Institucional

S<sub>8</sub>: Actor político, Nicolás Lorenzo Álvarez

De inicio el diputado priísta establece una relación con los pueblos indígenas al identificarse como tzotzil. Asume su discurso como indígena y como legislador al recurrir al uso de marcadores pronominales: “Hoy tenemos la responsabilidad de discutir y aprobar

---

<sup>56</sup> Diario de los Debates, número 17, 28 de abril de 2001, página 48.

el marco legal de la nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado”.<sup>57</sup> Se asume indígena, se asume legislador y destaca la responsabilidad legislativa. Mediante un estilo directo, recurriendo al uso de formas pronominales y temporales el actor político resalta la responsabilidad legislativa frente a la problemática indígena combinando enunciados descriptivos con enunciados deónticos, interpretativos y evaluativos. Así pues, su estrategia en los actos de lenguaje es la siguiente:

- Embrague> “Hoy tenemos...”
- Desembrague > “A los diputados corresponde...”
- Embrague>” Estamos obligados a emitir un voto razonado”
- Embrague>”Vivimos la compleja problemática...”
- Embrague>”Debemos tener muy claro...”
- Desembrague>”Este hecho es resultado...”
- Embrague>”La deuda que tenemos...”
- Desembrague>”La iniciativa...fue analizada y discutida ...aprobada por los senadores de la república con el consenso”
- Embrague>”hoy discutimos”

La inserción del sujeto en su discurso, además de contener dimensiones interpretativas del resultado del proceso de decisión colectiva, también encierra enunciados de evaluación de la minuta de ley, pero igualmente del trabajo legislativo.

Concluida la ronda de oradores del debate en lo general en el que cada uno de los partidos hace explícita su posición sobre el asunto legislativo, la presidencia de la mesa registra la solicitud de intervenciones en contra y a favor de la minuta en lo general. Antes de pasar al análisis de estas intervenciones, me parece conveniente hacer una síntesis de los argumentos de los partidos y a la vez establecer qué aspectos los contraponen y cuáles los aproximan.

---

<sup>57</sup> Diario de los Debates, número 17, 28 de abril, 2001, página 49.

## 7.6. Conclusiones sobre la posición de los partidos

La primera observación de orden general que se desprende del análisis de los argumentos esgrimidos por los representantes de los partidos políticos es la relativa a la coincidencia de los argumentos con los votos nominales de los partidos.

Los proponentes.

- 1) Los argumentos de los proponentes de la minuta coinciden en que la aprobación del proyecto de ley es un inicio o un paso en la solución de los problemas de rezago de los pueblos indígenas, es una solución a la injusticia
- 2) Esta solución se ubica, sin embargo, en el entorno del diseño constitucional vigente, esto es, en el monismo jurídico que caracteriza a la democracia liberal.
- 3) Se excluye, en consecuencia, la posibilidad de un nuevo modelo político de democracia, que contemple la convivencia de este modelo con el pluralismo jurídico.
- 4) Las posiciones de los defensores de la minuta en ningún momento perfilan la posibilidad de algún tipo de democracia híbrida, como la que se ha puesto en práctica en Estados Unidos con los indios americanos (cf. página 395 y nota 42).
- 5) Los proponentes siguen defendiendo la concepción de los pueblos indígenas como sujetos de interés público; cancelando así la posibilidad de un ámbito jurídico en el que los pueblos indígenas ejerzan sus derechos
- 6) Los proponentes argumentan que sí reconocen la libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas, pero en el marco de la unidad nacional
- 7) Los proponentes siguen percibiendo una contradicción entre los derechos individuales y los derechos colectivos.

Los oponentes

- 1) Los oponentes, aunque no todos, igualmente coinciden en que la propuesta de ley contiene avances con respecto a la reforma hecha por Carlos Salinas de Gortari, pero está acotada en todos sus aspectos:
  - En sus derechos a la libre autodeterminación
  - En su cultura

- En sus derechos políticos
  - En sus derechos territoriales
- 2) Los oponentes sostienen que los revisores de la minuta de ley deberían imaginar un nuevo modelo político que permita una nueva relación de los pueblos indígenas con el Estado
  - 3) Este nuevo modelo se reflejaría en un nuevo diseño constitucional
  - 4) El nuevo diseño debería reflejar la convivencia del monismo jurídico con el pluralismo jurídico
  - 5) La propuesta de la Cocopa no fue respetada
  - 6) Que la Cámara de diputados no ha cumplido con lo que marca el artículo 72 de la constitución: no ha revisado con responsabilidad la minuta enviada por el Senado
  - 7) Para los oponentes, las acciones afirmativas no resuelven la problemática de los derechos indígenas.
  - 8) La lógica de la minuta es una lógica integracionista
  - 9) La lógica de la educación bilingüe sólo encubre la lógica castellanizante
  - 10) El contenido de la minuta es que los pueblos indios sigan siendo una minoría subordinada
  - 11) Para los oponentes el Ejecutivo debe ejercer el veto.

Puntos de convergencia.

El sujeto proponente como el oponente coinciden en la tesis básica: el carácter pluricultural de la nación mexicana y su naturaleza indivisible; la unidad de los mexicanos, la no discriminación, la necesidad de resolver el problema de la injusticia y el respeto a los derechos de los pueblos indígenas. Difieren, sin embargo, en cómo asegurar esos derechos y el alcance de la ley, como hemos visto anteriormente. En este contexto, las estructuras argumentativas de los proponentes exhiben enunciados, convergentes que interpretan y valoran positivamente la minuta, enunciados de concesión; mientras que los oponentes la interpretan evalúan negativamente.

Si bien los oponentes a menudo sancionan desfavorablemente la minuta, el modelo de argumentación que prevalece es el de persuasión, no es un modelo agresivo; la afiliación partidista no es la marca más recurrente, no obstante que la ronda de oradores es para fijar la posición del partido. Las posiciones de los partidos las podemos apreciar en la figura 7.7 siguiente:

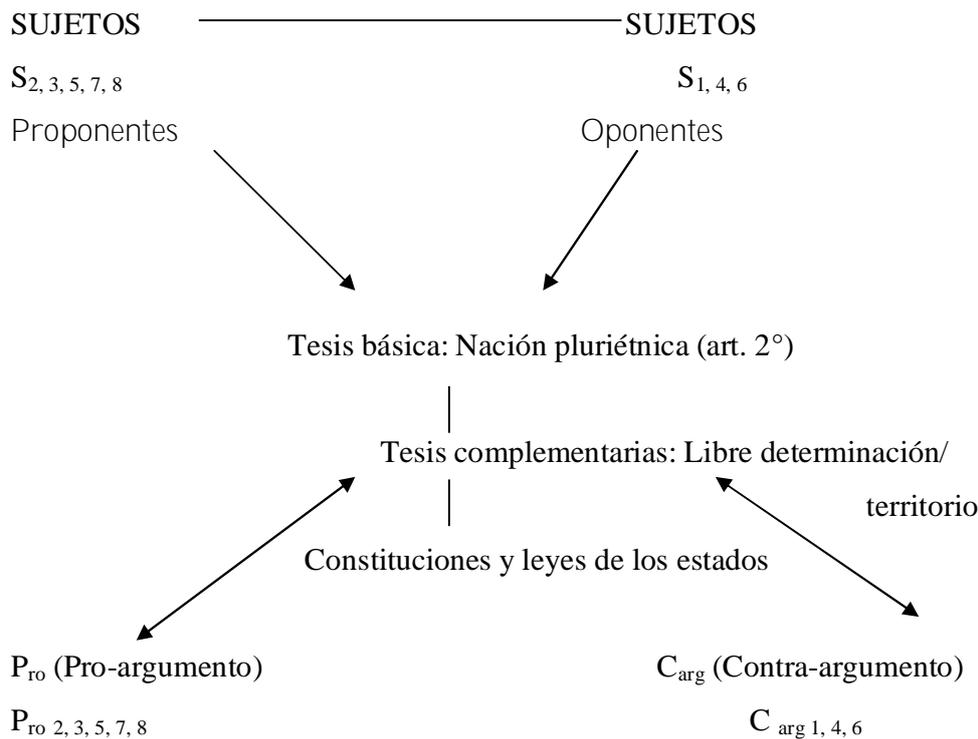


Figura 7.7 Argumentos proponentes y contra-argumentos oponentes

Sobre estos argumentos y contra-argumentos los actores políticos fundamentan sus votos nominales. Se aprecia de inmediato que la coalición promotora de la minuta de ley es mayoría calificada, pues tal como están las intervenciones la coalición a favor de la ley representa un 62.5 %, mientras que la opositora sólo el 37.3 %, asumiendo que la disciplina de partido es de 100% en todos los casos.

Finalmente, nos viene la pregunta, ¿qué tipo de representación perfilan los legisladores? De acuerdo con los objetos discursivos que emplean los actores políticos de la

coalición que está a favor de la minuta, se aprecia de inmediato que estos legisladores subrayan la representación nacional. Esto lo podemos apreciar en el uso constante de los *conceptos de nación, nación-estado, indivisible, unidad nacional, institución, leyes y reglamentos, el pacto federal, nación mexicana, soberanía nacional, interés nacional, estado mexicano, interés de la nación por encima del interés partidista, jurisdicción del Estado*. El uso de estas conceptualizaciones nos prefiguran de entrada los marcos conceptuales en los que se instalan los legisladores. Algunos de estos objetos discursivos, según hemos visto anteriormente, son empleados recurriendo a estrategias tropológicas: el uso de la sinécdoque, remarcando la noción del todo frente a la parte.

Frente a estas conceptualizaciones, los opositores procesan una representación de las minorías – los pueblos y comunidades indígenas –, pero en el marco de la unidad nacional. De ahí que los objetos discursivos o su expresión en enunciados subrayen la *“creatividad constitucional”, “nuevo modelo político”, “sujetos de derecho público”, “desintegración de los indígenas”, “minoría subordinada”, “relación Estado-pueblos indígenas acotada”, “lógica integracionista”, “jurisdicción acotada”,* etcétera. Los legisladores de la oposición contrastan, en consecuencia, dos tipos de enunciados:

#### Enunciados de SER VS. Enunciados de DEBER

Los primeros, ya sea porque describen las condiciones de existencia de los pueblos indígenas o porque expresan hechos consumados – *fait accompli* – contrastan con los segundos, enunciados deónticos (Cf. Fernando Castaños, 1992) que postulan un deber-ser, un deber-hacer o un no-deber-hacer.

Las sub-unidades legislativas, como el pleno, exhiben el modelo partidista. En el ámbito plenario, como ocurrió en el Senado, se aplica el Reglamento Interno, el artículo 72 constitucional y la Ley Orgánica para proteger la minuta de ley. La propuesta de moción suspensiva es derrotada. La composición partidista de las Comisiones de Puntos Constitucionales como la de Asuntos Legislativos sí tuvo consecuencias en el resultado final de la votación: Coherencia y simetría en las comisiones también tiene su expresión en el pleno. La dimensión ideológica es patente tanto en los proponentes como en los oponentes: los primeros ubicándose en el punto medio y a la derecha del punto de corte; y los segundos en el centro y a la izquierda del punto de corte.

Una vez más, la representación política proyectada es la que Hanna Fenichel (1972) y otros autores (David T. Canon, 2002) han denominado *sustantiva*. Es la representación que se construye en la interacción, es la que surge del debate de las ideas, incluso en el trabajo de la Comisión de Asuntos Indígenas.<sup>58</sup> Como hemos advertido anteriormente, la discusión sobre los conceptos es una confrontación de mapas cognitivos, es el cotejo de los entornos cognitivos subyacentes en la estructura argumentativa. Así pues, se confronta derecho positivo con derecho colectivo; derecho individual con derecho colectivo, monismo jurídico con pluralismo jurídico. Todos estos son, sin duda, marcadores de la deliberación sustantiva, centrada en la discusión conceptual, en el análisis de las ideas, de las teorías de la representación y de la democracia. Desde otra perspectiva, es una comparación de inter-referencialidades textuales.

7.7 Deliberación en el pleno. Posiciones en contra y a favor de la minuta en lo general  
Una vez agotadas las intervenciones en las que los partidos fijan su posición sobre la minuta en lo general, la Presidencia de la Mesa da paso a las intervenciones en contra y a favor de la ley. Antes, sin embargo, hay intervenciones para “rectificar hechos” y “alusiones personales” de acuerdo con el artículo 102 del Reglamento Interno. En intento de limitar las intervenciones, manteniendo la equidad, el diputado Salvador Rocha del PRI pide a la Mesa que reduzca el número a fin de no “someter a la asamblea a una discusión interminable”.<sup>59</sup> Sin embargo, el diputado David Augusto Sotelo Rosas, recurriendo a la misma racionalidad procedimental esgrimida por el diputado Rocha Díaz, pide que dada la “decisión tan delicada, tan importante para la nación mexicana (...) precisamente porque es la arena del debate de las ideas y los argumentos” pide a la Mesa que no circunscribirse al número de oradores, “sino al debate de las ideas”. Y para centrar la discusión el Presidente de la Mesa se refiere al artículo 114 del Reglamento que dice:

Antes de cerrarse en lo general la discusión de los proyectos de ley y en particular cada uno de los artículos, podrán hablar seis individuos en pro y otros tantos en contra, además de los miembros de la comisión dictaminadora, que ya lo hicieron”

<sup>58</sup> Cf. supra, página 379 en la que el representante de la OIT expone los conceptos de autodeterminación y territorio.

<sup>59</sup> Diario de los Debates, número 17, 28 de abril, 2001, página 52.

Así, con base en el Reglamento Interno, el Presidente de la Mesa da curso a las intervenciones de seis oradores en contra y a favor. Las intervenciones son el orden siguiente.

CONTRA	PRO
1. Héctor Sánchez López (PRD) 3. Jaime Cervantes Rivera (PT) 5. Martí Batres (PRD)	2. Arturo Escobar Vega (PVEM) 4. Juan Manuel Carreras López (PRI) 6. César Nava Vázquez (PAN)

En el apartado 7.2.3 hemos examinado las intervenciones de los representantes de los partidos desde el análisis de sus argumentos y hemos señalado las estructuras argumentativas que caracterizan a cada uno de los grupos parlamentarios, indicando sus puntos en conflicto y los de coincidencia. Para ello hemos señalado los tipos de enunciados y los modelos de argumentación. En las intervenciones de esta ronda de intervenciones en lo general, las estructuras argumentativas son esencialmente las mismas en los proponentes: 1) enunciados de interpretación valorados positivamente; reiteración de las virtudes de la nueva ley, reconociendo que es perfectible: “La gran mayoría de los legisladores federales, de todos los mexicanos. Creemos que estas reformas constitucionales son positivas en su contenido, pero más aún en su objetivo (...) Estamos concientes de que estas reformas constitucionales son perfectibles”, dice el legislador del Verde Ecologista, quien además reitera las tesis básicas en las que coinciden proponentes y oponentes. Pero, recurriendo a una estrategia tropológica, subraya el todo frente a las partes: “No pongamos nuestras banderas partidistas ante el interés nacional”, perfilando lo que concibe es su rol institucional: la representación nacional por encima de los grupos de interés - los partidos -, si estamos de acuerdo en que los partidos reflejan asimismo grupos de interés aunque sólo reflejen una minoría de los que existen en un país (Cf. Clive Thomas, 2001:1-23). El supuesto subyacente es la relación partido-grupo de interés, en el entendido que desempeñan funciones distintas, dentro de un objetivo general, en el marco de una perspectiva pluralista. Del argumento del diputado del Verde Ecologista sobresale la

idea de que el partido es parte del partido en el gobierno, semejante el corporativismo de la era priísta (Cf. Jeff Weldon, 2002:382; Jonathan Rosenberg, 2001:247-265). La coincidencia ética, esto es, la orientación moral hacia el otro, (Cf. Mijail Bajtín, 1997) a la que apelan los proponentes del proyecto de ley, tiene como límite la democracia mayoritaria, según el actor político del Verde Ecologista. La empatía, expresión de la otredad de los oponentes por la necesidad de un nuevo modelo político, ese desdoblamiento del ser o expresión multimodal del sujeto, es sancionada negativamente por este actor político. Cito: “Hoy se vuelve a confirmar que nuestro país vive una democracia, hoy la voluntad de la mayoría se hará sentir en el voto de sus diputados. El reflejo de lo que hoy ocurra aquí, será simplemente representación.”<sup>60</sup> Pero también sanciona a los indígenas mediante enunciados interpretativos, valorativos que expresan sentidos racistas: “Pero no sancionemos a los indígenas por la falta de tolerancia y el desconocimiento de lo dicta la democracia, la voluntad de las mayorías”, enunciado que se contradice en el mismo párrafo: “Dejemos a un lado las diferencias de interpretación y trabajemos en mejorar la reforma”.<sup>61</sup>

Apreciamos un modelo argumentativo de confrontación, descalificador, racista. Elogia, en cambio, la democracia representativa, mayoritaria. Pero el tono agresivo, necesita ser ubicado en el contexto de producción discursiva. Primero, tenemos ante sí una interacción textual. Ante el exordio del diputado Héctor Sánchez López, orador del PRD que le antecede, “Hoy la palabra india está de luto,”<sup>62</sup> el legislador del Verde contrasta “Yo a diferencia del diputado, creo que hoy celebramos un día de esperanza (...) le pido a la gente que me puedan remover este listón negro que no representa nada el día de hoy”. Hay una confrontación discursiva, pero también una dialéctica emblemática, cromática, que es ampliada por el Presidente de la Mesa Ricardo Francisco García Cervantes del PAN: “La tribuna se ofrece para la expresión de las ideas y para la exposición de los argumentos, tan legítimo el listón negro como el listón verde y tan legítimo hacer uso de la tribuna para ponerlo como para quitarlo”. Y le advierte al diputado Escobar y Vega: “Continúe, señor orador y considere que cualquier imputación injuriosa a la asamblea o persona alguna

<sup>60</sup> *Diario de los Debates*, número 17, 28 de abril, 2001, página 58.

<sup>61</sup> *Diario de los Debates*, número 17, 28 de abril, 2001, página 59

<sup>62</sup> *Diario de los Debates*, número 17, 28 de abril, 2001, página 54

quedará registrada en acta especial”. Así pues, la confrontación discursiva se ve complementada por la confrontación emblemática siguiente:

NEGRO VS VERDE  
LISTON NEGRO VS LISTON VERDE  
LUTO VS ESPERANZA  
MUERTE VS VIDA

Dos sistemas de significación se desenvuelven paralelamente en las estructuras argumentativas: una, basada en el recurso semiótico de los emblemas y la segunda basada en las estrategias verbales.

La estructura argumentativa del legislador del Verde Ecologista proyecta de manera explícita su rol, el bien general: los mexicanos. Asocia de manera directa su rol con las normas procedimentales, pero sobre todo con el principio fundamental de la democracia mayoritaria: “la voluntad de la mayoría se hará sentir”.

El procesamiento de la representación es, en consecuencia, el modelo de la democracia representativa, mayoritaria en la que el representante es autónomo. Se proyecta el modelo de la competencia de las elites racionales que saben lo que es mejor para el conjunto de la sociedad. Subyace además la defensa de la normatividad jurídica existente en el diseño constitucional.

En suma, prevalece una estructura cognitiva tradicional que engloba no sólo el ámbito jurídico, sino que comprende además las formas de relación con los otros: la actitud racista hacia los indígenas: “No sancionemos a los indígenas por (...) el desconocimiento de lo que dicta la democracia”.<sup>63</sup>

El diputado César Nava, del PAN, en consonancia con el representante del Verde Ecologista, igualmente recurre a la confrontación, pero en este caso opone normatividad jurídica existente a las demandas de los pueblos indígenas, apoyándose en argumentos de autoridad jurídica colocando en escena la figura de Han Kelsen, que el mismo diputado descalifica: “¿Por qué es superior el concepto de interés público? Porque la distinción entre

---

<sup>63</sup> El diputado está a punto de aprobar una ley que contiene un párrafo que dice en el párrafo tercero, artículo 1º, “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico” y en su argumentación exhibe rasgos discriminatorios motivados por origen étnico.

derecho público y derecho privado es meramente académica, incluso Hans Kelsen escribió que esta distinción es una división inútil para la sistematización del derecho (...) El que pusieramos ahí en la Constitución que fueran entidades del derecho público, no cambiaría ni significaría nada; en cambio, que digan que se trata de entidades de interés público significa mucho; significa que estamos tutelando.”<sup>64</sup>

En efecto, el legislador mismo está proporcionando la interpretación: el sentido de tutela, de protección, proyectando así la acepción paternal, el sentido de que los indígenas son menores de edad. Una vez más, se proyecta una visión tradicional sobre los 10 millones de indígenas.

La argumentación en favor del derecho positivo vuelve a surgir al subrayar la jerarquía jurídica que caracteriza a la Constitución Mexicana: “A partir de la Constitución provienen a continuación los tratados internacionales, las leyes secundarias, las concesiones de los estados y las leyes locales”.<sup>65</sup> Es en este contexto deliberativo que emergen los liderazgos del PRI, diputada Beatriz Paredes y del PAN, diputado Felipe Calderón, para defender los argumentos del diputado Nava: “Señor Presidente, para ilustrar el debate en función de las interrogantes planteadas, solicito (...) dar lectura al artículo segundo transitorio del dictamen que se está poniendo a votación”:

Segundo. Al entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y constitucionales locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado.

Y, en un reforzamiento argumentativo del llamado procedimental hecho por la diputada Beatriz Paredes, el legislador Calderón Hinojosa, también recurre asimismo a la estrategia procedimental para subrayar la coherencia jurídica de la constitución al incluir un artículo segundo transitorio; de ahí su pedido a dar lectura al artículo 73 constitucional:

El Congreso tiene la facultad, fracción XXX, para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto e hacer efectivas las facultades anteriores y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

---

<sup>64</sup> Diario de los Debates, número 17, 28 de abril, 2001, página 68.

<sup>65</sup> Ibid, página 70.

Estos trazos del procesamiento de la representación, de las estructuras argumentativas fundadas esencialmente en estrategias argumentativas jurídicas y en una concepción tutelar de los pueblos indígenas proyectan la estructura cognitiva tradicional subyacente en los actos del lenguaje de los actores políticos proponentes de la nueva ley sobre derechos y cultura indígenas.

El diputado Héctor Sánchez López, Presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados, mediante estrategias de significación concurrentes – una semiótica verbal y una no verbal –<sup>66</sup> interpreta y evalúa el resultado de la nueva ley indígena que está por aprobarse. Igualmente, mediante estrategias de desembrague temporal: hoy versus ayer, establece la distinción entre la voz indígena del 28 de marzo,<sup>67</sup> fecha en que los representantes de los zapatistas y del Congreso Nacional Indígena expusieron sus argumentos a favor de la propuesta de Ley Cocopa<sup>68</sup>, y las voces indígenas que hoy no se escuchan.

Las estrategias de embrague y desembrague temporal se ven reforzadas con el recurso de la oposición modal entre “ser” y “parecer”: “Hoy venimos a decirles que parece que no tenemos memoria, parece que no recordamos que en este mismo Congreso aprobamos una Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz digna en Chiapas.”<sup>69</sup> Las estrategias tropológicas, de la parte al todo, subrayan que la paz en Chiapas es la paz en todo el país.

Las preferencias expresadas en la argumentación del legislador, exhiben, en suma, lo que podríamos llamar, preferencias exotópicas<sup>70</sup>; esto es, el establecimiento de empatías con los pueblos indígenas basadas en una comunión real o en coincidencias exotópicas en una suerte de desdoblamiento del “ser”: un “yo” en el “otro”; una suerte de sujeto multimodal (Cf. Julieta Haidar, 2006). Estas preferencias las podemos representar según el cuadro 7.2 que sigue.

---

<sup>66</sup> Coloca un listón negro en la tribuna que denota “luto”, “muerte”.

<sup>67</sup> Cuando los indígenas tomaron la tribuna para fundamentar la Propuesta de ley Cocopa.

<sup>68</sup> Véase supra, los comentarios sobre la sesión de las comisiones unidas

<sup>69</sup> *Diario de Debates*, número 17, 28 de abril, 2001, página 55.

<sup>70</sup> Redimensionando la acepción introducida por Mijaíl Bajtín en sus reflexiones sobre el acto estético. Cf. Mijaíl Bajtín. *Hacia una filosofía del acto ético: de los borradores y otros escritos*, Anthropos: Universidad de Puerto Rico, Barcelona, 1997

PREFERENCIAS	
OPONENTE	PROPONENTE
Derecho jurídico plural Integración de los pueblos indígenas Autonomía no restringida Territorio no acotado Representación no acotada Modelo de representación: presencia del representado Representación sustantiva y descriptiva	Derecho jurídico positivo Fragmentación de los pueblos indígenas Autonomía restringida Territorio acotado Representación acotada Modelo de representación: ausencia del representado Representación Formal y sustantiva

Cuadro 7.2 Preferencias oponente y proponente

Agotada la deliberación en lo general, la Presidencia de la Mesa informa de los artículos reservados en lo particular, somete a votación el proyecto de ley en lo general. El resultado, como hemos visto en párrafos iniciales, fue de 386 votos a favor. Una mayoría calificada, necesaria para una reforma constitucional.

#### 7.7.1. Deliberación y votación de los artículos reservados.

El contenido de los artículos reservados constituye, sin duda, los puntos en conflicto entre las fracciones parlamentarias promotoras de la ley y las fracciones opositoras. Estos artículos fueron:

1. Artículo 2°, párrafo 5 y apartado A del segundo párrafo, fracción VIII
2. Artículo 2°, apartado A, fracción VI
3. Artículo 2°, apartado B, fracción I
4. Artículo 2°, apartado B, fracción VI
5. Artículo 115, último párrafo
6. Transitorios: Artículo 2° y artículo 3°

Los contenidos de estos artículos son los siguientes:

- Libre determinación, la definición de autonomía y la oposición interés público vs. derecho público.

- La tenencia de la tierra
- La determinación del presupuesto para el desarrollo de los pueblos indígenas determinado por las autoridades municipales
- Integración de las comunidades indígenas mediante la creación de vías de comunicación y telecomunicaciones
- La asociación de las comunidades indígenas dentro del ámbito municipal
- Los criterios para la creación de los distritos electorales uninominales indígenas
- Adecuación de las reformas constitucionales por parte de las entidades federativas.

Diputado Nahum Ildefonso Zorrilla. Contra.

De entrada, mediante enunciados de interpretación y de evaluación convergentes, el legislador sostiene la tesis de que la minuta de ley es un documento que propicia el cambio estructural. Estos enunciados constituyen la premisa central de su argumentación. La validez<sup>71</sup> de la premisa la sustenta en la comparación que establece entre las entidades de derecho colectivo y las entidades de interés público. De ahí su afirmación: la “entidad de interés público” es superior a “derecho colectivo”, porque se ajusta a las teorías contractualistas y a la teoría constitucionalista del siglo XIX.<sup>72</sup> El contenido de este enunciado deviene la tesis central y de ahí se desencadenan las razones, en la medida que apela a estos argumentos de orden jurídico, su estructura argumentativa se reviste de validez argumentativa.<sup>73</sup>

Así, mediante el recurso irónico, desconoce el derecho colectivo: “los juristas andan todavía en busca de ese concepto de derecho colectivo (...) es un derecho sin sujeto o mejor dicho, es un derecho donde todos son sujetos”, aunque advierte que el derecho colectivo ya lo practican los pueblos indígenas de Oaxaca. Y para robustecer su argumento, el legislador acude al argumento de autoridad jurídica apoyándose en la teoría ecléctica del derecho real y personal del francés Marcel Planiol y George. Ripert<sup>74</sup> que, sin embargo, ha

---

<sup>71</sup> Regla número 8 de acuerdo con F. Van Esmeren y F. Snoeck Henkemans. ALED. Bogotá, Colombia. Conferencia Plenaria. Cf. asimismo F. Van Eemeren, 2004. *A Systematic Theory of Argumentation*. Cambridge. Cambridge University Press.

<sup>72</sup> Diario de los Debates, número 17, 28 de abril, 2001, página 90

<sup>73</sup> Regla número 4 de la propuesta de Esmeren y Snoeck Henkemans.

<sup>74</sup> Para este autor “todo derecho es una relación entre dos personas (...) este axioma es inmutable (...) El derecho real, como todos otros derechos, tienen necesariamente un sujeto activo, un sujeto pasivo y un objeto.

sido severamente cuestionada.<sup>75</sup> Y para darle más fuerza a su argumento, encadena otro argumento que funda en los usos y costumbres: “Yo podría decir que en lo jurídico y en lo político, en Oaxaca hace muchos años que los pueblos ejercen su autonomía, pero en lo

---

La definición que se critica tiene el mal de suprimir el sujeto pasivo y de atenerse solamente a los otros términos”. Esta definición se conoce como Doctrina Ecléctica del derecho Real y Personal.

<sup>75</sup> La doctrina de Planiol ha sido a lo largo del tiempo muy atacada, hasta el mismo autor la ha rectificado en varias ocasiones, independientemente de las rectificaciones del autor para sustentar su tesis ecléctica y para reconocer que el derecho real no se identifica con el personal, Rojina Villegas hace los cuestionamientos siguientes:

1.- Se afirma que no es característica de los derechos reales, exclusivamente, tener un sujeto pasivo universal. Que el mismo razonamiento de Planiol nos permite hablar en todo derecho absoluto o relativo, de sujeto pasivo universal, por que es simplemente consecuencia de una obligación general de respeto de los derechos ajenos, es el resultado de la solidaridad social. Necesariamente la convivencia social impone respeto a los derechos ajenos. En la propiedad simplemente existe esta obligación general de no violar este derecho, pero en los derechos reales distintos a la propiedad encontramos que no es ese sujeto pasivo universal el que nos puede explicar la naturaleza del uso, usufructo, etc. Por el contrario, se debe agregar a ese sujeto uno de terminado. En los derechos no patrimoniales, de carácter absoluto, observamos la obligación general de respeto y el sujeto pasivo universal. Planiol reconoce que en todos los derechos absolutos existe el sujeto universal; deben respetarse por citar un ejemplo, los derechos de la personalidad, y podremos hablar de un sujeto indeterminado que se debe abstener de perturbar. Pero no solo en los derechos absolutos, sino también en los relativos encontramos la posibilidad de hablar de un sujeto pasivo universal que tenga una sola obligación general de respeto., y es en este punto donde debe señalarse la crítica para demostrar que no es el sujeto pasivo universal algo característico, ni de los derechos reales, ni de los derechos absolutos en general.

2.- La segunda crítica se refiere al concepto de deber que pretende fundar Planiol, al afirmar que esa obligación general de respeto es de carácter jurídico y no simplemente social, por que su violación entraña la posibilidad de que el sujeto activo inicie una acción, obtenga sentencia y exista una reparación en especie o en dinero. Planiol dice que solo es posible resolver esta obligación de no hacer, en una condena en especie o en dinero, admitiendo previamente que se trata de una obligación jurídica, por que si fuese moral o social, su incumplimiento no traería aparejada la coacción sobre el patrimonio. La crítica que se puede formular es la siguiente: No hay obligación previa cuyo incumplimiento traiga consigo una coacción patrimonial, simplemente hay un acto lícito que es fuente de obligaciones. Es el caso ordinario de la ejecución de un acto ilícito que obliga al responsable al pago de los daños y los perjuicios causados. De la misma forma se pueden razonar a propósito de cualquier otro derecho. Cuando se comete un delito o un acto ilícito en general, el responsable no tenía la relación jurídica previa con la víctima, sin embargo, resulta obligado a reparar el daño; pero esta condena no implica la obligación previa de no hacer que menciona Planiol e los derechos reales. Supone simplemente que la violación del derecho real es un acto ilícito y que obliga a reparar el daño. En la teoría ecléctica de Planiol y Ripert, los autores sostienen que existe una separación en cuanto al contenido interno de los derechos reales y personales; pero que existe una semejanza en cuanto al aspecto externo, ya que lo esencial de los derechos reales es lo interno, es decir, su naturaleza intrínseca. Su aspecto externo nada nos dice de la verdadera naturaleza del derecho real; por que decir que una relación entre sujetos no indica nada específico de su esencia, que por lo tanto, son de aceptarse las diferencias de la escuela clásica en cuanto al contenido de los derechos reales. Cf. [http://pdf.rincondelvago.com/derecho\\_7.html](http://pdf.rincondelvago.com/derecho_7.html)

económico y en lo social, la Federación y el Estado han impuesto su forma de desarrollo. Hay una diferencia de fondo entre intereses públicos y entidades de derecho público.”<sup>76</sup>

Al derecho público le asigna un contenido administrativo, no jurídico: “Los pueblos como entidad de derecho público, les darán a los pueblos facultades para ejercer el derecho a su desarrollo, desde adentro, para hacer su plan y acción de acuerdo con sus necesidades, no es un reconocimiento excluyente sino es un reconocimiento complementario, interés público denota en cierto sentido dependencia administrativa.” El derecho colectivo no es un bien patrimonial, en el sentido clásico de posesión<sup>77</sup>, es un concepto donde los hombres y mujeres son todos sujetos del mismo derecho, donde ninguno es titular ni tiene disponibilidad del bien. Esta acepción del derecho colectivo es homologada con los sindicatos y los partidos políticos, que son entidades de interés público. Y desde esta definición defiende los pueblos indios como entidades de derecho público pero en la medida en que les permite planear su desarrollo de acuerdo con sus necesidades.<sup>78</sup> La autonomía es interpretada, en consecuencia, como la capacidad para promover el desarrollo. Apreciamos, consecuentemente, una estructura argumentativa de orden jurídico o metatextual ya que el sustento de la premisa está fundado en la jerarquía normativa. El referente es la normatividad constitucional según se desprende de su argumentación sobre los sujetos de derecho público, asunto que será argumentado de manera más amplia por el diputado Rocha, Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara.

Instalado desde una posición de autoridad doble: Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales y como portavoz de las Comisiones Unidas, el diputado Salvador Rocha Díaz, mediante enunciados de reconocimiento de las miradas contrarias de la concepción de la estructura del Estado Mexicano, pone en escena las visiones contrarias sobre la ley indígena: la que califica de mayoritaria, que respeta la estructura del Estado Mexicano y la minoritaria que “atenta contra la estructura presente del Estado Mexicano”, enunciado que, sin duda es una interpretación y una evaluación. La primera, una visión protectora y conservadora de los derechos y cultura indígenas, respetando la estructura del

---

<sup>76</sup> Diario de los Debates, número 17, 28 de abril, 2001, página 90.

<sup>77</sup> En el sentido de posesión o patrimonial.

<sup>78</sup> Ibid, página 92.

Estado Mexicano; la segunda, un punto de vista que borra las limitaciones de las entidades federativas. Estas oposiciones las podemos ver en la figura 7.8 que sigue.

La estructura argumentativa, trazada inicialmente mediante enunciados descriptivos, “estamos presenciando un debate entre dos visiones (...) hemos oído” tienen la función de poner en escena la confrontación de puntos de vista de los proponentes de la minuta de la ley y de los oponentes para ligar enseguida un conjunto de argumentos de carácter jurídico y deóntico sobre la necesidad de por qué no se puede aprobar la propuesta de le Cocopa en su estado original. Y, para denotar el sentido de unidad representacional el diputado hace un reconocimiento a los liderazgos partidistas del PAN y del PRI: “Rindo aquí homenaje a Diego Fernández de Ceballos y a Manuel Bartlett, de quienes no tenemos ni porque avergonzarnos, sino al contrario, de sentirnos profundamente satisfechos, superando enfrentamientos personales (...) Este esfuerzo debe ser reconocido, como reconozco a Felipe Calderón, al coordinador del Partido Verde Ecologista, a mi lidereza (Beatriz Paredes), porque todos hemos hecho el esfuerzo”<sup>79</sup>



Figura 7.8 Estructura Argumentativa proponente

<sup>79</sup> *Diario de los Debates*, número 17, 28 de abril, 2001, página 95

En su intervención, el diputado Auldárico Hernández Gerónimo destaca la falta de memoria histórica de los representantes indígenas frente a los pueblos indígenas: “¿Las diputadas y diputados de origen indígena han olvidado las ofensas a su gente? (...) ¿Qué acaso tu nuevo sueldo o tu ambición en tu partido es suficiente para olvidar los dolores de nuestra gente?”. Mediante embragues temporales constantes y enunciados de interpretación para comparar la acción legislativa en curso con los atropellos sufridos por los indígenas, el legislador del PRD establece una distinción entre los legisladores que son responsables a su mandato y los que lo traicionan: “Hoy que el partido del cambio refrenda su eterna complicidad con la mentira y la vergüenza (...) No cabe duda que el PRIAN sólo ven en nosotros los indígenas carne de cañón, carne del voto (...) Hago un reconocimiento a los priístas que valientemente votaron en contra de esta aberración histórica que se está cometiendo con nuestros pueblos (...) ¡qué poca vergüenza tienen señores que prometieron representar a sus pueblos y hoy los traicionan porque sus amos así se los pidieron!”

El actor político del PRD hace entrega de los documentos de posicionamiento de los diputados Miguel Barbosa Huerta, José Antonio Magallanes, Bonifacio Castillo Cruz, Miguel Bortolino Castillo, Héctor Sánchez López y Genoveva Domínguez, a fin de que junto con las deliberaciones del 28 de marzo, sus posicionamientos se unan a las intervenciones de los representantes zapatistas y de los representantes del Congreso Nacional Indígena. Acto seguido, los diputados del PRD se retiran del recinto legislativo.

¿Cuáles son los argumentos de los legisladores sobre los artículos reservados? Veamos el posicionamiento de los diputados oponentes al dictamen en lo general y en lo particular en los artículos reservados.

La argumentación del diputado Luís Miguel Barbosa Huerta del PRD retoma la tesis de la necesidad de un nuevo marco constitucional que posibilite una nueva relación entre el Estado Mexicano y los pueblos y comunidades indígenas. El fundamento para ello es el reconocimiento de los pueblos indígenas como entidades de derecho público y no como entidades de interés público. Esta sería la condición para que los pueblos indígenas adquieran la autonomía jurídica necesaria para ejercer su libre determinación y su autonomía plenas.

En consonancia con la tesis anterior, el legislador define lo que considera entidades de derecho público y de interés público. Advierte, además, el sentido abierto e indefinido de la frase “que procedan” del artículo 2º transitorio en virtud de que no contiene certeza y seguridad de que se lleven a cabo las reformas en los estados. De ahí la propuesta de adición de que se fije una fecha perentoria: “a más tardar un año después de de la fecha en que entren en vigor las presentes reformas”. Como veremos al final de este capítulo, estas precisiones y agregados sobre este artículo y los demás que fueron reservados, no fueron votadas negativamente. La argumentación del diputado Barbosa, la podemos resumir en la figura 7.9

El diputado Bonifacio Castillo Cruz, por su parte, advierte la contradicción en el proyecto de ley entre el artículo 2º constitucional y el artículo 115: “El dictamen de las comisiones unidades reconoce constitucionalmente la libre determinación y la autonomía y a la vez la niega que ésta tenga implicaciones para su ejercicio en los ámbitos territoriales en que están ubicados (...) En consecuencia, existe una contradicción esencial al reconocer (...) el principio de la libre determinación y la autonomía y al mismo tiempo eliminar las reformas al artículo 115 propuestas por la Cocopa”. La argumentación del diputado del PRD la podemos visualizar en la figura 7.10

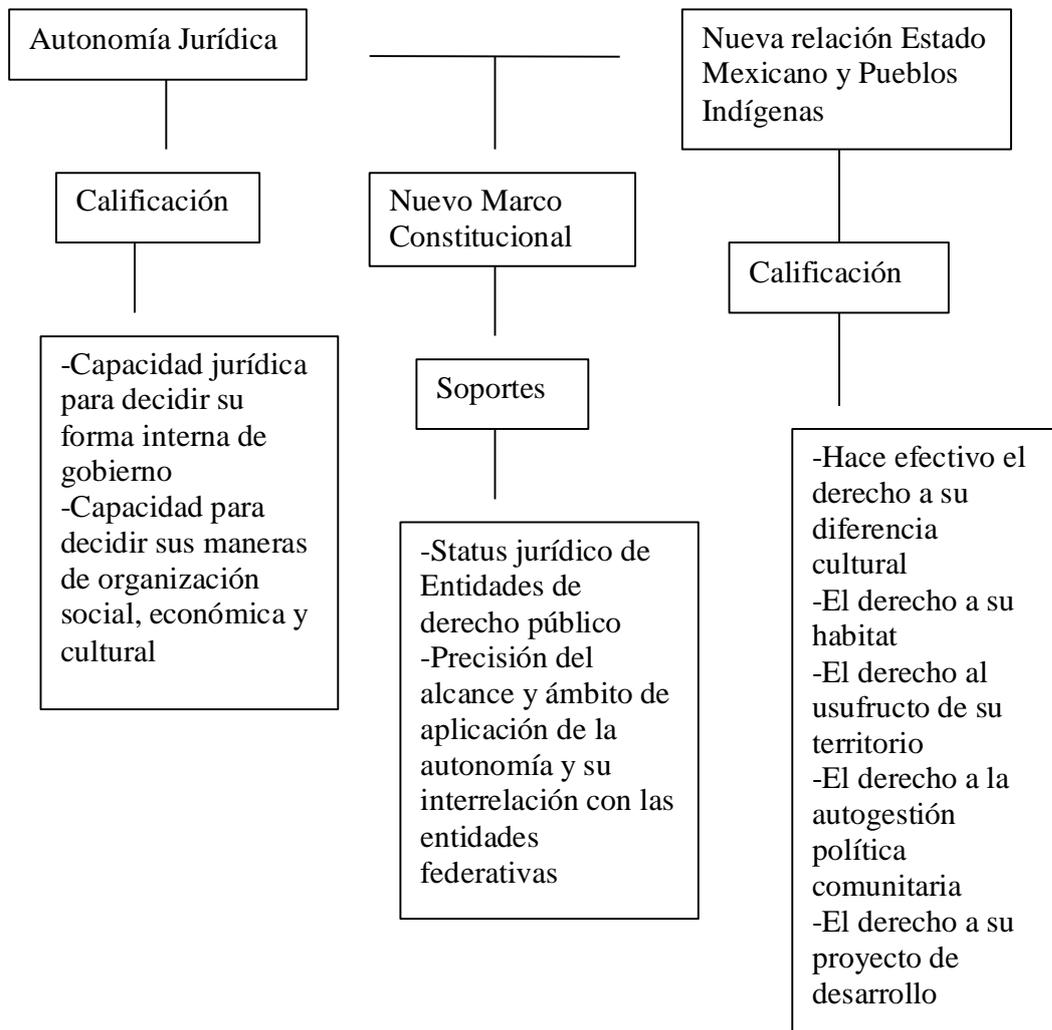


Figura 7.9 Estructura argumentativa actor político oponente.

Cómo se puede apreciar, el actor político postula la existencia de un discurso argumentativo estratégico que consta de dos dimensiones del discurso: a) un discurso conformado por enunciados ético políticos y b) enunciados de carácter procedimentalmente regulados que generan un discurso de una nueva legalidad: un nuevo marco constitucional. A saber.



Figura 7.10 Discurso estratégico oponentes a la minuta de ley

Para finalizar, el diputado Fernando Pérez Noriega del PAN, interviene después de la salida de los legisladores del PRD del Palacio Legislativo, los descalifica, cuestiona la relevancia de sus intervenciones.<sup>80</sup> Mediante un estilo indirecto, deóntico, resalta que “debe privilegiarse el debate de las ideas,”<sup>81</sup> concluye con enunciados de auto-elogio: “nosotros tenemos un discurso propositivo, un discurso a favor de todos los mexicanos, no un discurso que incita a la violencia”.

El cierre del debate exhibe el modelo argumentativo de la descalificación del oponente y del partido en su conjunto. El legislador de Acción Nacional prioriza el modelo de la confrontación. Los contenidos implícitos y explícitos son:

- Los oponentes son violentos
- Los oponentes dividen al pueblo de México
- Los oponentes no tienen argumentos
- Los oponentes no privilegian el diálogo

<sup>80</sup> De acuerdo con F. Van Esmeren, sólo se puede defender el punto de vista presentando una argumentación que esté relacionada con ese punto de vista

<sup>81</sup> *Diario de los Debates*, número 17, 28 de abril, 2001, página 188

Estos contenidos se ve complementados con los del diputado Rocha, quien en la conclusión de su intervención dice: “Esa adición (al artículo 2, fracción octava, último párrafo) no podríamos aprobarla porque entonces estaríamos privilegiando injustamente a 10 millones de mexicanos frente a 90 millones de mexicanos (...) no por eso nos llevarían a modificar la estructura que tiene México desde su fundación.”<sup>82</sup>

Agotada la lista de oradores el Presidente de la Mesa, el Secretario Fernando Borbón Vilches consulta a la asamblea si está suficientemente discutido el artículo 2, apartado A, fracción VIII del dictamen. Ausentes los legisladores del PRD, los diputados votan por unanimidad la afirmativa. De igual forma, se vota por la afirmativa la fracción VI del mismo artículo y el párrafo quinto del artículo 2, así como el apartado B, fracción VI, el último párrafo de artículo 115 transitorio y el segundo transitorio y el artículo tercero transitorio.

El Presidente de la Mesa da instrucciones para que se abra el sistema electrónico y se voten los artículos reservados en su conjunto. Los artículos reservados son votados en la forma en que están en el dictamen por 369 votos, 9 votos en contra y 4 abstenciones. El proyecto de decreto es votado en lo general y en lo particular y es enviado al Ejecutivo.

---

<sup>82</sup> Diario de los Debates, número 17, 28 de abril, 2001, página 93.

## Bibliografía

ARISTOTLE. 1979. *Politics and Poetics*. Norwalk, CN. Easton Press (traducción de Bower y Butcher)

AUSTIN, John. 1962. *How to Do Things with Words*. Oxford. Oxford University Press

BAJTÍN, Mijail. 1997. Mijail Bajtin. *Hacia una filosofía del acto ético: de los borradores y otros escritos*, Anthropos: Universidad de Puerto Rico, Barcelona, 1997, p. 4

BÉJAR, A. Luisa. 2004. “La representación política en México: el papel de los partidos y los grupos parlamentarios en la LVIII Legislatura” en *La representación parlamentaria en México*. Coordinadoras Luisa Béjar Algazi y Gilda Walkman. México. Universidad Nacional Autónoma de México. Editorial Gernika. Páginas 47-76

BUENAHORA FEBRES-CORDERO, Jaime. 1997. *La democracia en Colombia*. Un proyecto en construcción. Colombia. Tercer Mundo Editores

CAREY, John. 2004. “Visible Votes”. Record Voting and Legislative Accountability in the Americas. Draft. Darmouth College

CASTAÑOS, Fernando. 1992. Ilucución: intervención deóntica”. *Discurso. Teoría y análisis*. Número 13. México. Universidad Nacional Autónoma de México

DOWNS, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York. Harper and Row

HINICH, Melvin, Michael C. Munger. 1997. *Analytical Politics*. Cambridge. Cambridge University Press

Korn, Jessica. 1996. *The Power of Separation. American Constitutionalism and the Myth of the Legislative Veto*. Princeton. New Jersey. Princeton University Press

KREHBIEL, Keith. 2000. “Party discipline and Measures of Partisanship”. *American Journal of Political Science*. Vol. 44, No. 2. April

LAMIZET, Bernard. 2002. “Semiótica de lo político” en *La comunicación política. Transformaciones del espacio público*. DeSignis 2. Barcelona. FELS. Gedisa

NACIF, Benito. 2003. “Policy making under a Divided Government in Mexico”. Working Paper # 305. Helen Kellogg University

POOLE, Keith. 2005. *Spatial Models of Parliamentary Voting*. Cambridge. Cambridge University Press

- ROSENBERG, Jonathan. 2001. "Mexico: The end of Party Corporativism?" en *Political Parties and Interest Groups*. Clive Thomas (editor). Boulder/London. Lynne Rienner Publishers
- SEARL, John. 1969. *Speech Acts*. Cambridge. Cambridge University Press. La versión española del inglés es *Actos de habla*. 1980. Barcelona. Cátedra
- SHELLEY, Cameron. 2004. "Analogy Counterarguments: A taxonomy for Critical thinking. Netherlands. *Argumentation* 18:223-238. Kluwer Academic Publishers
- STOKES, Susan. 2001. *Mandates and democracy. Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Cambridge. Cambridge University Press
- SHUGGART, S., Matthew. "The Intraparty Dimension and Legislative Representation". The Lijphart Election Archive: <http://dogson.ucsd.edu/lij/>.
- THOMAS, Clive. 2001. "Studying the Political Party. Interest Group Relationship" en *Political Parties and Interest Groups. Shaping Democratic Governance*. Clive Thomas (editor). Boulder/London. Lynne Rienner Publishers
- VAN EEMEREN, Frans, Rob Grootendorst. 2004. *A Systematic Theory of Argumentation*. Cambridge. Cambridge University Press
- WELDON, Jeff. 2002. "The Legal Partisan Framework of the Legislative Delegation of the Budget in Mexico" en *Legislative Politics in Latin America*. Scott Morgesntern y Benito Nacif (editors). Cambridge. Cambridge University Press

## CONCLUSIONES

Las políticas públicas y las leyes resultan de procesos de negociación y de interacción de los miembros del cuerpo legislativo. Pero la negociación, como la interacción, es signo dependiente. Ambos procesos son resultado de un cuerpo complejo de argumentos de los sujetos proponentes y de los sujetos oponentes con vistas a la solución de un problema en el marco constitucional y procedimental, como ocurrió con la ley de derechos y cultura indígenas en la LVIII Legislatura. Decir que el proceso legislativo es lenguaje dependiente implica que la deliberación atraviesa todas las fases de confección de las leyes y las políticas públicas.

Ahora bien, como he advertido en otro parte de este trabajo, en toda argumentación, la tarea central es la identificación del problema. La pregunta inicial es ¿qué conflicto (s) motivan una iniciativa? Según hemos visto en capítulos anteriores, sobre todo en la sección introductoria y el capítulo V, la iniciativa sobre derechos y cultura indígenas surge del reclamo indígena de justicia, y de reconocimiento, que es encarnado en los Acuerdos de San Andrés, primeramente, y luego en la propuesta de ley Cocopa a raíz del levantamiento zapatista del 1 de enero de 1994. Pero la iniciativa también responde al compromiso de campaña de Vicente Fox en el proceso electoral del 2000.

En este contexto, la pregunta me hice al inicio fue, ¿Cómo procesan los legisladores la representación en el asunto de la iniciativa sobre derechos y cultura indígenas en la LVIII Legislatura? El procesamiento de la representación política en el ámbito deliberativo del Poder Legislativo es complejo. Esta complejidad se atribuye no sólo a la pluralidad partidista, signo caracterizador de la legislatura, sino a la trascendencia de la ley en el ámbito nacional en el contexto de un gobierno que no tiene mayoría legislativa en el Congreso de la Unión.

Los resultados de los análisis del proceso legislativo en el Senado de la República como en la Cámara de Diputados en el asunto de la ley de derechos y cultura indígenas

muestran que la representación no puede mirarse sólo a través del cristal institucional y procedimental, de una representación descriptiva, o desde una representación sustantiva — el debate de las ideas en el ámbito interactivo.

Más aún, la representación no puede limitarse al análisis de los votos nominales expresado en los índices de cohesión o de disciplina partidista, ni a la representación mandato, rendición de cuentas o de las relaciones clientelares. Todas estas percepciones de la representación están presentes en los procesos deliberativos. Se hacen más o menos visibles dependiendo del momento y del espacio en que se encuentran los actores políticos de modo individual y/ o de manera colectiva.

Es cierto, el análisis de la cohesión partidista arroja datos de importancia que fortalecen el supuesto del valor de la disciplina de partido en el proceso legislativo, según hemos visto en la gráfica 7.1 de la página 324 y en la figura 6.16 de la página 292. También es cierto que la influencia de las elites partidistas en la toma de decisiones en los distintos ámbitos legislativos es determinante del comportamiento de los legisladores. El rol de Diego Fernández de Ceballos y de Manuel Bartlett, así como el de Beatriz Paredes y de Felipe Calderón es reconocido de manera explícita en el Pleno de la Cámara de Diputados. El análisis espacial de los votos visibles en el Senado como en la Cámara ha dejado constancia de la influencia de los liderazgos en el trabajo de las comisiones así como en el debate del pleno legislativo.

En este escenario múltiple del procesamiento de la representación política en el ámbito legislativo, la mirada de la representación desde la óptica de la interacción de los actores políticos al interior de los partidos, en el contexto de las conferencias partidistas, y de las conferencias interpartidistas — las reuniones de trabajo de las comisiones unidades intercamerales, las interacciones que tienen con los ciudadanos, con los grupos de interés y de los grupos clientelares — la dimensión deliberativa juega un rol de trascendencia. El papel de la aproximación deliberativa al análisis de la representación satisface el déficit teórico-metodológico necesario en la explicación del procesamiento de la representación política.

Resulta claro que la representación, en la medida que se expresa mediante actos discursivos, requiere de un contexto deliberativo que estimule el debate de las ideas, sobre todo en el marco de una democracia altamente plural como lo es ahora el Poder Legislativo.

Dicho de otra manera, en tanto la representación es signo dependiente, el comportamiento legislativo se ve moldeado por el intercambio de ideas y las ideas son signos verbales y no verbales<sup>1</sup>. Esta premisa nos permite ver la representación como redes conceptuales, redes representacionales: los mapas cognitivos, según vemos en la figura 6.10 de la página 267. Desde otra perspectiva, la representación, en tanto es un concepto, es una entidad cognitiva y como tal las entidades cognitivas representan clases de objetos en una realidad determinada.

Parto de la premisa de que la deliberación exhibe una gran variedad de discusiones que implícita o explícitamente abordan la problemática de la representación y que sus variedades se deben a supuestos básicos que en el capítulo VII he denominado entornos cognitivos. De ahí pues que la representación es una relación representacional entre conjuntos de cosas, ideas y las mentes de los sujetos, pero además redes representacionales que relacionan a los sujetos, lo que permite la conformación de identidades espaciales y de coaliciones proponentes, y de oponentes, como hemos constatado en la figura 6.16

De ahí la importancia de señalar cuáles son los objetos discursivos existentes, pero dominantes, en la estructura argumentativa de los actores políticos. Esto ha quedado constatado en el análisis de la minuta de ley en el Senado (Cf. página 267).

Por ello, la tesis central que he sostenido en esta investigación es que la representación no preexiste, no es un mandato imperativo, sino que se construye en el entorno cognitivo del proceso legislativo que refleja marcos cognitivos del *hic et nunc*, las relaciones de los sujetos en el aquí y ahora; pero también exhibe ambientes exógenos del no aquí y del no ahora, sobre todo en los casos en que el actor político desea establecer una comparación entre lo que representa la nueva ley y el estado en que han encontrado los pueblos indígenas, como hemos señalado en muchas partes del análisis de los argumentos de los legisladores del Senado y de la Cámara de Diputados.

Si bien la interacción en el proceso legislativo es entre los actores políticos, éstos encarnan, además de sus motivaciones personales y de sus relaciones clientelares, un perfil partidista que en el caso de las elites legislativas resulta determinante para el resultado final de la iniciativa. Pero el comportamiento legislativo también expresa vínculos

---

<sup>1</sup> Este aspecto no se ha tocado debido a falta de disponibilidad de materiales visuales, si bien se hacen algunos comentarios en el capítulo VII.

institucionales que se proyectan en los procesos de deliberación. Los actores políticos del Senado muestran de manera patente una interacción con el Poder Ejecutivo al referirse a la necesidad de mantener una coherencia constitucional en la aprobación de los artículos que contiene la nueva ley sobre derechos y cultura indígenas de motivos. Es decir, hay una suerte de dialogismo textual entre estos dos poderes, un dialogismo interinstitucional. Pero esto mismo se aprecia en la estructura argumentativa de los legisladores en la Cámara de Diputados: exhiben vínculos textuales interactivos con el Senado. Estos aspectos han quedado igualmente señalados en el análisis de los capítulos VI y VII. Los análisis espaciales del proceso deliberativo del Senado como de la Cámara lo demuestran; los índices de cohesión partidista lo constatan, pero también las improntas discursivas de los procesos de deliberación. Estos dos tipos de indicadores convergen para explicar de manera más completa el procesamiento de la representación.

Pero más allá de cómo los legisladores procesan la representación en la LVIII Legislatura, lo que está en juego — cosa que proyecta de manera nítida en la fuerza argumentativa de los proponentes y oponentes — es el modelo de democracia que perfilan los grupos parlamentarios en el debate. Unos defienden con fervor la democracia representativa, mayoritaria; otros patrocinan la democracia participativa orientada hacia la representación mandato o la representación delegada; y otros más impulsan una versión de democracia liberal que promueve la igualdad política y la soberanía popular mediante un discurso ético moral que suele aparecer como exordio o bien emerge en el cierre de la estructura argumentativa.

Más todavía, las concepciones de la representación y el tipo de democracia que proyectan los legisladores coloca en escena la defensa de la competencia de las elites políticas según el modelo madisoniano o burkiano frente a los que promueven una democracia participativa, más de tipo rousseauiano. Los indicadores discursivos así lo demuestran en muchos casos. Estas improntas argumentativas colocan en posición antagónica a los defensores de la autonomía de los representantes frente a los que defienden los intereses de los representados; esto es, insisten en la presencia del representado en las decisiones colectivas.

Estas dos caras de la representación se hacen visibles en los debates sobre la ley de derechos y cultura indígenas; pero también hace aparición una visión intermedia que

privilegia un equilibrio entre la representación mayoritaria y la delegativa en la perspectiva de los defensores del multiculturalismo. Dicho de otra manera, defienden la idea de convivencia de una democracia liberal y el pluralismo jurídico, como puede apreciarse en las figuras 7.9 y 7.10 Las reformas y las adiciones a los artículos reservados del proyecto de ley en el Senado como en la Cámara de Diputados de parte de los oponentes al proyecto de ley se instalan en esta perspectiva.

Pero, como se puede ver en los resultados finales, no sólo de los votos visibles del Senado y de la Cámara, sino también en los indicadores argumentativos, lo que prevalece es la democracia mayoritaria que los diputados del Partido Acción Nacional y del Partido Revolucionario Institucional defienden con pasión, en menoscabo de una mayor legitimidad y de un mayor consenso.

De acuerdo con las reflexiones anteriores, resulta indudable la importancia de la identificación de los objetos discursivos ya que su tipología nos permite ver cuáles son los supuestos subyacentes en las redes representacionales. Una muestra de ello lo tenemos en el objeto discursivo “tierra” que, según el actor político López Nelio, el concepto no se restringe a su sentido material “tenencia de la tierra”, subyace el sentido de pertenencia o de identidad: “ser indígena” que relacionamos con la noción de espacio vivido. El significado apunta al reconocimiento de la continuidad de la cultura indígena: sus usos y costumbres, sus formas de organización y sus instituciones. Este es el contenido subyacente de la propuesta de introducir en las fracciones V y VI del artículo 2 el objeto discursivo “territorio” en el debate del pleno en el Senado y de reservar las fracciones VI y VIII, apartado A del artículo 2º; y las fracciones I y VI, apartado B del artículo 2º, así como el último párrafo del artículo 115 en el debate del pleno en la Cámara de Diputados. Por su trascendencia, retomo los contenidos de los artículos reservados.

Los contenidos de estos artículos son los siguientes:

- Libre determinación, la definición de autonomía y la oposición entre interés público vs. derecho público.
- La tenencia de la tierra
- La determinación del presupuesto para el desarrollo de los pueblos indígenas determinado por las autoridades municipales

- Integración de las comunidades indígenas mediante la creación de vías de comunicación y telecomunicaciones
- La asociación de las comunidades indígenas dentro del ámbito municipal
- Los criterios para la creación de los distritos electorales uninominales indígenas
- Adecuación de las reformas constitucionales por parte de las entidades federativas.

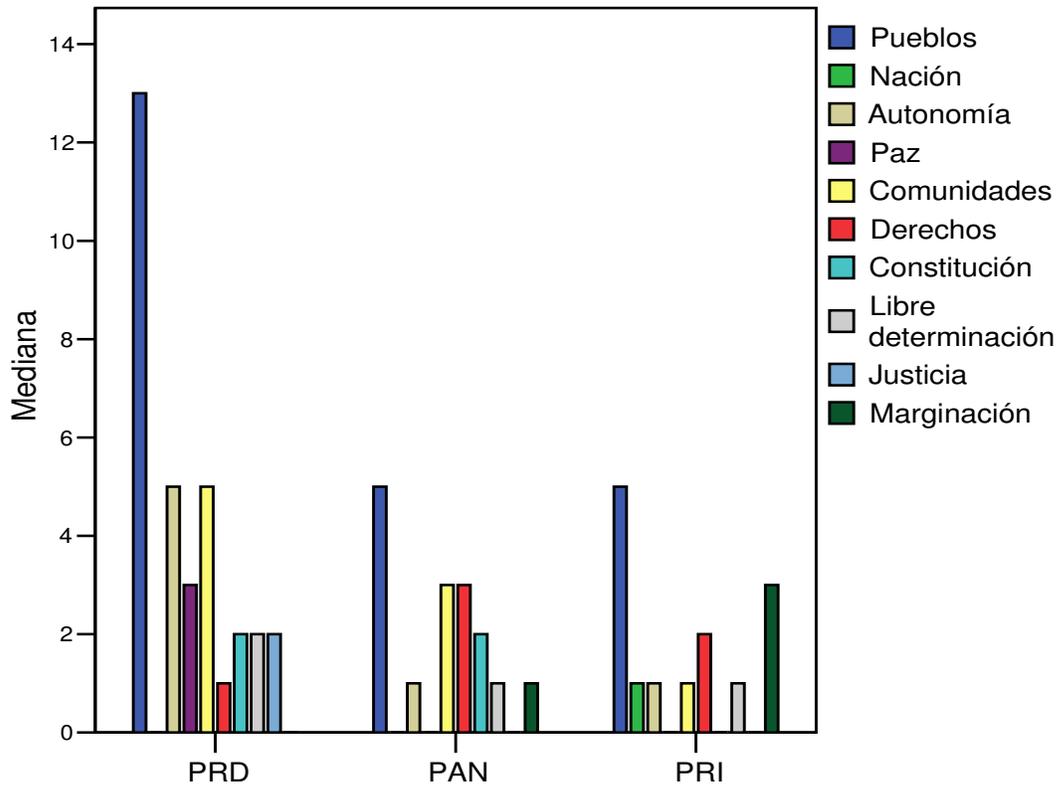
De ahí la necesidad de mantener la mirada en los objetos discursivos más recurrentes en las intervenciones de los legisladores, sobre todo en el Senado en tanto cámara de origen. Esta mirada discursiva arroja indicios de la estructura de pensamiento subyacente en los actores políticos. Así pues, cada uno de los objetos discursivos, al establecer relaciones con otros objetos en la estructura argumentativa, constituye un sistema social de interacciones personales, que a su vez conforma las unidades básicas conceptuales subyacentes en el comportamiento legislativo de proponentes como de oponentes.

Nuestro análisis del proceso deliberativo ha dejado constancia de la proyección de las redes representacionales en los proponentes y los oponentes en el asunto de los artículos reservados. Así, hemos visto cómo los proponentes relacionan la teoría contractualista del siglo XIX con la teoría constitucionalista del mismo siglo para reforzar el argumento sobre la concepción de las entidades de interés público en oposición a la demanda de los oponentes de incluir en el proyecto de ley el concepto de entidades de derecho público. Desde esta perspectiva, los sujetos proponentes desconocen, de manera irónica el derecho colectivo y, para ello, se fundamentan en argumentos no sólo de orden y tradición jurídica, sino además en argumentos de autoridad intelectual tomando como referente jurídico al francés Marcelo Planiol del siglo XIX y a Hans Kelsen en otro momento.

Este tipo de estructura argumentativa reaparece en la voz del diputado priísta, Salvador Rocha Díaz, presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara, quien de inmediato dibuja una visión dicotómica entre los proponentes y los oponentes a la minuta de ley. Para ello se apoya en enunciados interpretativos y evaluativos que descalifican los acuerdos de San Andrés (Cf. la figura 7.8 de la página 383). Tales descalificaciones se sustentan en dos tipos de argumentos: a) argumentos de normatividad jurídica que defienden con vehemencia la normatividad constitucional existente, heredera de la tradición constitucional del siglo XIX; b) argumentos valorativos que califican de sociológicos y políticos los acuerdos de San Andrés; y c) y argumentos que rescata y

defienden la autonomía de decisión de los legisladores, reafirmando, una vez más, la democracia representativa según la tradición madisoniana y burkiana del siglo XIX.

### Objetos discursivos Senado



Hechas las consideraciones anteriores, no debe sorprendernos, en consecuencia, que exista una constante contradicción entre los tipos de interacción manifiestos en la deliberación parlamentaria; más aún, no debe causarnos asombro que existan posturas irreconciliables entre los representantes indígenas y los legisladores de la coalición mayoritaria. De ahí la pertinencia de representar gráficamente la recurrencia de objetos discursivos claves en el debate del Senado, como puede verse en la gráfica anterior que ya hemos presentado en el capítulo VI.

Si bien la gráfica muestra la recurrencia de los objetos discursivos, también exhibe la recurrencia del eje temático: pueblos y comunidades están relacionados con el concepto de tierra y territorio. Este es el caso del orador del Partido de la Revolución Democrática,

que exhibe nuevos mapeos mentales, instalándose en la perspectiva del multiculturalismo y de una nueva ingeniería constitucional. Esta red representacional es aún más evidente en el diputado indígena, Daniel López Nelio, del PRD quien, mediante una explicación de campos semánticos, en lengua indígena, advierte del carácter indisoluble entre “tierra”, “territorio” y “pueblo”.

En este escenario de interacciones de los actores políticos y de interacciones institucionales: Poder Ejecutivo y Senado, Senado y Cámara de Diputados, cobra importancia el marco intencional o pragmático que atraviesa a todo el proceso legislativo encarnado en las estructuras argumentativas. De ahí las estrategias de los enunciados descriptivos o de hechos, modalizantes que buscan construir y fortalecer las identidades de los actores políticos; enunciados de <<hacer-ser>>: homologación de sujetos, según vemos, por ejemplo, en la argumentación del Senador Manuel Bartlett al describir el trabajo legislativo en las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, Asuntos Indígenas y de Estudios legislativos del Senado; y enunciados de <<hacer-hacer>>, que mueven a la acción. De ahí la presencia de objetos discursivos tales como “consenso”, “unanidad”, “participación”, “foros de discusión” y otros más.

En este marco intencional y pragmático apreciamos las fases de negociación, de acuerdos alcanzados entre las fracciones de los partidos, pero acontece en el espacio de las comisiones, no en el ámbito plenario. De ahí pues que la asamblea de las comisiones unidas adquiera el carácter deliberante del que habla Edmund Burke. De ello hemos dejado constancia en las improntas argumentativas señaladas en el análisis de los trabajos de tales comisiones del Senado y del pleno, como el señalamiento explícito de las concesiones hechas al Partido de la Revolución Democrática de agregar al artículo 1 constitucional, el párrafo tercero, que prohíbe la discriminación por motivos étnicos, de género, etcétera.

Las comisiones, si bien muestran un modelo de organización partidista que se ve reflejado en la composición y en las estructuras de dirección, también revelan características de los modelos informativo y distributivo, sobre todo la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado (Cf. la descripción de los perfiles en el capítulo III y sobre todo en los anexos). Por otro lado, la composición y la influencia de las elites de dichas comisiones si tuvo consecuencias en el resultado final de la minuta de ley. La coherencia y simetría de las comisiones también se manifiesta en el ámbito plenario; los votos nominales

emitidos sobre los artículos reservados lo demuestran. Pero también deja constancia de ello el análisis espacial. La dimensión ideológica fue preponderante tanto en la composición de las comisiones como en las votaciones de los artículos reservados en el pleno de ambas cámaras.

La representación que se delinea a lo largo del proceso legislativo en el Senado es la que conocemos como sustantiva que subraya la discusión de las ideas, como puede verse en la gráfica 6.2 del capítulo VI. En ésta se muestran los objetos discursivos eje de la estructura argumentativa de los actores políticos. La estrategia argumentativa es el encadenamiento de enunciados descriptivos del Presidente de la Subcomisión Mixta de Puntos Constitucionales, de Asuntos Indígenas y de Estudios Legislativos, Manuel Bartlett del PRI, para definir el carácter del trabajo de la subcomisión: a) la deliberación en las audiencias y b) la discusión de los conceptos claves de la iniciativa. En ésta última cobra importancia, sin duda, la confrontación de los mapas cognitivos caracterizadores de las fracciones partidistas. La presencia de estos objetos discursivos apunta a la representación sustantiva; es, desde otra perspectiva, la confrontación de inter-referencialidades textuales.

La deliberación en el Senado como en la Cámara exhibe, asimismo, la representación descriptiva, icónica. Pero lo hacen en términos sustantivos, recurriendo a la confrontación de marcos conceptuales. Así, una de las oposiciones más consistentes es la distinción entre entidades de interés público, que defienden los proponentes de la minuta de ley y entidades de derecho público que patrocinan los oponentes al proyecto de ley. En el primer caso, como hemos advertido en párrafos anteriores, los argumentos se organizan en torno de la autonomía de los representantes o alrededor del respeto por la normatividad constitucional vigente heredada del liberalismo del siglo XIX, pero a la vez mediante enunciados de interpretación que colocan en escena los intereses de orden nacional, imprimiendo un tono ético moral a sus argumentos. Otros, sin embargo, también defensores del proyecto de ley, priorizan la representación regional, como fue el caso del diputado del PRI, José Antonio Aguilar Bodegas, senador por Chiapas. Su eje temático es el objeto discursivo “paz” en Chiapas.

La deliberación proyecta asimismo la representación-rendición de cuentas, según hemos constatado en el análisis de la exposición de motivos del Poder Ejecutivo. El análisis de la estructura argumentativa muestra, también, marcas que apuntan a un tipo de

interacción con destinatarios no presentes físicamente en el debate: es el tercero de la comunicación política.

La estructura argumentativa en la Cámara, según las improntas argumentativas de los legisladores la podemos resumir del modo siguiente.

PROPONENTES	OPONENTES
Derecho jurídico positivo	Derecho jurídico plural
Fragmentación de los pueblos indígenas	Integración de los pueblos indígenas
Autonomía restringida	Autonomía ampliada
Territorio acotado	Territorio no acotado
Representación acotada	Representación no acotada
Modelo representación: ausencia	Modelo representación: presencia
Del representado	del representado
Tipo de representación: formal y	Modelo de representación:
Sustantiva	Delegativa y sustantiva
Entidades de Interés Público	Entidades de Derecho Público

Respecto del trabajo en las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Estudios Legislativos y de Asuntos indígenas del Senado, si bien podríamos concluir que el Partido Revolucionario Institucional funcionó como un partido pivote, también podríamos llegar a la conclusión que actuó como partido en el gobierno dado que adoptó un liderazgo muy visible en la confección del proyecto de ley. Más aún sus elites partidistas jugaron un rol preponderante en las comisiones. Pareciera en consecuencia que el asunto de la ley indígena era parte esencial de la agenda legislativa del PRI. Así pues, agenda política y liderazgos partidistas coinciden tanto en el Senado como en la Cámara de diputados. Estas simetrías las podemos apreciar en la tabla siguiente.

SENADO	SENADOR	PERFIL	TRAYECTORIA
Puntos Constitucionales PRESIDENTE	Manuel Bartlett	Lic. Derecho; Doctorado Cs. Políticas, UNAM	Secretario de Educación y de Gobernación
Estudios Legislativos PRESIDENTE	Fidel Herrera	Lic. Derecho; Mtría. Cs. Políticas London School	Diputado Federal en 4 ocasiones: 1973-76;1979-82 1991-94; 1997-00
Asuntos Indígenas PRESIDENTE	María Luisa Calderón H.	Lic. Psicología; Pasante Antropología Social ITESO	Diputada Local 1983-1986; Diputada Federal 1988-1991

La función de preferencias del Partido Revolucionario Institucional, coincidente con el partido en el gobierno, queda de manifiesto no sólo en los votos visibles que exhiben una disciplina partidista muy alta, sino también en las estructuras argumentativas. Esta misma situación se reproduce en el comportamiento legislativo de los diputados. Los liderazgos en ambas cámaras se convierten en promotores de la minuta de ley. Pero esta situación la podemos atribuir a que el partido en el gobierno se coloca en el punto medio, obligando a los partidos de oposición a que confluyan en el punto medio. Esta circunstancia divide a la oposición, forzando a los partidos a un movimiento espacial de izquierda y derecha hacia el punto medio. Esta fue la situación en la que fue colocado el Partido de la Revolución democrática en el Senado, según hemos demostrado en el análisis de las estructuras argumentativas. Más aún, las improntas argumentativas nos muestran la existencia de una conjunción de propósitos entre el Poder Ejecutivo, el Senado y la Cámara de Diputados.

Finalmente, la convergencia hacia el punto medio de los partidos proponentes de la ley, instaurando un nuevo status quo, nos apunta hacia un equilibrio entre la representación nacional y la representación regional con lo cual se cumpliría el *dictum* de Hanna Fenichel,

pero también se confirma la posición de Gary Cox en el sentido de que el éxito de una iniciativa depende del trabajo de las elites en las posiciones de decisión y de la definición de la agenda legislativa. Estas ideas finales contradicen la afirmación de que, en contextos de un sistema político presidencial y de un multipartidismo en situaciones de un gobierno dividido, las resoluciones de cambio de *status quo* son difíciles.

Tales aseveraciones se fundan, sin duda, en aserciones que no toman en cuenta la coincidencia de preferencias y la distribución de liderazgos partidistas en las comisiones y su rol en el conjunto del proceso legislativo. Más aún, se confirma el supuesto de que los partidos políticos si disponen de incentivos que fomentan la cooperación y la construcción de coaliciones con lo cual se frena la parálisis legislativa. La nueva ley de derechos y cultura indígenas es una muestra de la coincidencia de preferencias, de la cooperación y la construcción de coaliciones que fomentan la productividad legislativa y fortalecen la gobernabilidad.

Por último, dado el carácter de la representación en el Senado, por un lado, y la Cámara, por el otro lado, nos volvemos a interrogar, advertida la simetría de preferencias de ambas cámaras; y, si el punto de simetría entre ambas se encuentra teóricamente entre CA' y CB' (Cf. figura 3.6, capítulo III), las improntas argumentativas nos muestran que el punto de simetría se mueve hacia la cámara alta (CA') en virtud de que no se hicieron modificaciones a la minuta de ley y mucho menos se presentó una situación de ida y vuelta de la ley. La congruencia y simetría entre ambas cámaras reduce su naturaleza representativa de origen. Y esto ha quedado demostrado en la coincidencia de las estructuras argumentativas de los senadores como de los diputados. Así pues, la coincidencia espacial se corrobora con la coincidencia de las improntas discursivas en el proceso legislativo de la ley de derechos y cultura indígenas.