



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

**La influencia de los discursos legislativos en la
representación política sustantiva de los derechos
indígenas en la LXIV legislatura de la Cámara de
Diputados**

T E S I S

que para obtener el título de

**Licenciada en Ciencias Políticas y
Administración Pública**

P R E S E N T A :

Paulina Gabriela Zamora Belmontes



DIRECTOR DE TESIS:

Dr. Alberto Espejel Espinoza

**Santa Cruz Acatlán, Naucalpan, Estado de México,
2023**



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

Dedicatorias

A mi mamá. Por todo tu amor y apoyo. Por el trabajo y esfuerzo que has dedicado a la labor de ser madre. Por lo mucho que me cuidas. Por las facilidades que me brindas para que yo pudiera, de hecho, haber escrito esta tesis. *“Eres mi amor eterno, mi ángel de la guarda; te lo digo desde el alma, María llena eres de gracia”*.

A la memoria de mi abuelita. Por enseñarme la importancia del trabajo duro y el sentido de la responsabilidad. Por consentirme siempre y demostrarme tu amor. Por tu paciencia con tus tres hijas, porque sí, yo también fui como tu hija. Porque es gracias a tus sacrificios, que tenemos un techo donde vivir y una formación académica. *“Yo te llevo dentro, hasta la raíz y por más que crezca vas a estar aquí”*.

A la memoria de mi amigo Luis Ángel Maldonado Ordoñez, porque me enseñaste lo que es la amistad sincera e incondicional. Porque siempre volvías a pesar de mi cerrazón y orgullo. Porque me reiterabas que creías en mi capacidad. Por las veces que me procuraste y cuidaste.

A la memoria de mi perrito *Café*, por los tiernos y buenos momentos que pasamos juntos. Sé que pude haberte cuidado mejor, lo siento, mi niño lindo.

Agradecimientos

Al Dr. Alberto Espejel Espinoza. Por confiar en mí y haberme dado la oportunidad de adentrarme al mundo de la investigación. Usted fue la pieza clave para encontrar mi vocación y el camino que quiero seguir. Por sus consejos y enseñanzas. Por el trato respetuoso que siempre me ha dado.

Al Dr. Noé Hernández Cortez. Por la experiencia que me otorgó en la investigación. Por siempre tratarnos a todos cordial y respetuosamente, eso refleja su calidad como persona y como académico. Por mostrarse interesado en leer esta tesis y enviarme artículos para enriquecerla; ahora se la presento, espero no decepcionarlo.

A los revisores de mi tesis. Por tomarse el tiempo de leer este trabajo y emitirme sus comentarios. Al Doctor Antonio Faustino, al Doctor David Morales, a la Licenciada Guadalupe Alonso, y a la Doctora Laura Ahuactzin.

A la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, a sus profesores y profesoras. Por brindarme un espacio en sus aulas presenciales y virtuales. Por la educación gratuita que recibí.

A mi familia, que, aunque casi no nos vemos, me han apoyado y sé que cuento con ustedes. A mi tía Silvia, mi tío Lalo, su esposa Lulú y mi primo Víctor.

A la Dra. Patricia Carmona Contreras. Porque gracias a usted entendí la importancia de una vida saludable. Por cambiar mi presente y mi porvenir. Por enseñarnos que, desde nuestra profesión, hay que hacer lo mejor posible y cuestionar lo ya establecido. Por enseñarme sobre amor propio y autocuidado. Por averiguar la raíz de las enfermedades y estudiar holísticamente a los pacientes.

A mí misma. Por el empeño y dedicación que le puse a este trabajo y a la licenciatura. Por seguir a pesar de las ocasiones en las que las ganas eran prácticamente nulas. *“Es que lo siento, cada día yo quise decir te quiero”*.

“La mejor forma de representar a los indígenas, es la que ellos hacen de sí mismos, lo cual es posible gracias a la posibilidad que encontraron de unirse para, como colectivo, integrarse en una organización que les represente”

—Silvia Soriano. Imágenes, representaciones y movilizaciones indígenas en América Latina.

Índice de contenido

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Introducción..... | 1 |
| Capítulo I. La representación política sustantiva: más afín a los ciudadanos. Un análisis bajo el nuevo institucionalismo discursivo..... | 5 |
| I.1 La representación política | 6 |
| I.1.1 Evolución del concepto representación política..... | 6 |
| I.1.2 Nociones de representación política conforme a la de democracia..... | 7 |
| I.1.3 Las dimensiones de la representación política..... | 12 |
| I.2 Los parlamentos y su función representativa..... | 16 |
| I.3 El proceso legislativo | 17 |
| I.4 Pueblos, comunidades y personas indígenas | 22 |
| I.5 Derechos indígenas | 24 |
| I.7 El enfoque neoinstitucionalista en la Ciencia Política y sus vertientes | 26 |
| I.7.1 Diferenciadores de las vertientes del nuevo institucionalismo: histórico, sociológico, de la elección racional y discursivo..... | 27 |
| I.7.2 El nuevo institucionalismo discursivo..... | 31 |
| I.8 Referentes empíricos de los conceptos clave de la investigación y matriz de congruencia | 40 |
| Capítulo II. Derechos indígenas y su posicionamiento en los órganos de representación en México. | 48 |
| II.1 Hitos históricos..... | 48 |
| II.1.2 El papel del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en la lucha por los derechos indígenas..... | 56 |
| II.1.7 La reforma constitucional de 2001: un parteaguas significativo pero exiguo | 59 |
| II.1.8 Años actuales y problemas persistentes | 62 |
| II.2 El papel de las organizaciones del Estado mexicano en la representación de los derechos indígenas..... | 64 |
| II.2.1 La incidencia de los partidos políticos en la representación política en el poder legislativo | 64 |
| II.2.1.1 Las plataformas electorales de los partidos políticos | 65 |
| II.2.2 El papel del Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la aplicación de acciones afirmativas..... | 70 |
| II.3 La representación descriptiva de los pueblos indígenas en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en el periodo 2000-2018 | 72 |
| II.4 La representación sustantiva de los pueblos indígenas en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en el periodo 2000-2018 | 75 |
| Capítulo III. El caso mexicano: la influencia de los discursos en la representación sustantiva de los derechos indígenas en la LXIV legislatura de la Cámara de Diputados. | 99 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| III.1 Agendas legislativas de los partidos políticos en la LXIV legislatura..... | 99 |
| III.2 Evidencia empírica..... | 110 |
| III.2.1 Iniciativas presentadas en la LXIV legislatura de la Cámara de Diputados relacionadas con los derechos indígenas | 112 |
| III. 2.2 Elementos necesarios de las iniciativas de ley para una representación sustantiva | 136 |
| III.2.3 Proceder de los partidos políticos en torno a los derechos indígenas en la LXIV legislatura de la Cámara de Diputados | 138 |
| III.2.4 Proceder de los diputados indígenas en torno a los derechos indígenas en la LXIV legislatura de la Cámara de Diputados | 148 |
| III.2.5 Los discursos y las ideas en la LXIV legislatura de la Cámara de Diputados. Sistematización y análisis de la información con ATLAS.ti | 149 |
| III. 2.5.1 Los discursos y las ideas en las iniciativas de ley | 153 |
| III.2.5.1.1 Ideas cognitivas o causales en las iniciativas de ley..... | 155 |
| III.2.5.1.2 Ideas normativas en las iniciativas de ley | 155 |
| III.2.5.2 Los discursos y las ideas en los dictámenes | 158 |
| III.2.5.2.1 Ideas cognitivas o causales en los dictámenes. | 158 |
| III.2.5.2.2 Ideas normativas en los dictámenes | 160 |
| III.2.5.3 Los discursos y las ideas en los debates en el Pleno de la Cámara de Diputados .. | 160 |
| III.2.5.3.1 Análisis de los discursos y las ideas por partidos políticos..... | 162 |
| III.2.5.3.2 Ideas cognitivas o causales en los debates en el Pleno de la Cámara de Diputados | 168 |
| III.2.5.3.3 Ideas normativas en los debates en el Pleno de la Cámara de Diputados | 174 |
| III.2.5.3.3.1 Análisis de sentimientos..... | 184 |
| III.2.6 Triangulación | 189 |
| Conclusiones | 201 |
| Anexo..... | 206 |
| Referencias | 208 |
| Referencias bibliográficas | 208 |
| Referencias hemerográficas..... | 216 |
| Referencias videográficas..... | 217 |
| Referencias web | 217 |
| Documentación legal..... | 224 |
| Documentación partidista..... | 224 |

Introducción

Todos los ciudadanos nos hemos cuestionado qué hacen nuestros representantes para colocar en la agenda pública y política nuestros intereses, derechos y demandas; nos interesa saber si lo que dicen y hacen realmente corresponde a la realidad del país y de cada grupo poblacional y también nos atañe saber si se emprenden y concretan acciones desde un genuino interés y de manera responsiva. Pues bien, esto es, a grandes rasgos, la representación sustantiva y el poder legislativo es uno de los principales espacios en donde se le puede estudiar. La presente investigación se enfoca en la representación sustantiva de los derechos indígenas y se consideraron como tal todas aquellas iniciativas aprobadas a favor de los indígenas porque es la legislación que realmente impactará en el ejercicio y garantía de sus derechos.

Este estudio se hizo a la luz del neo institucionalismo discursivo, enfoque de la Ciencia Política que pone de relieve la importancia de las ideas, los argumentos, las habilidades discursivas y los discursos tanto en el cambio institucional, como en la estabilidad, es decir, se le presta atención a la capacidad que tienen las ideas y los discursos en modificar o mantener ciertas dinámicas y reglas que hay en una organización (Schmidt, 2008; Hay, 2001).

El problema del que parte esta investigación es que, en la literatura académica aún no se ha abordado el tema de la representación sustantiva desde el enfoque teórico del neo institucionalismo discursivo, pues los estudios sobre la representación sustantiva de este sector se han elaborado desde un enfoque psicosocial (Rocha, 2021), desde un enfoque funcionalista (González, 2016; Cedillo, 2020), con un enfoque jurídico (Vázquez, 2020), con un enfoque culturalista como es el caso de Domínguez y Santiago (2014), con un enfoque histórico (Sonnleitner, 2018) y por otra parte, Rocha y Flores (2017) estudiaron desde la perspectiva indígena cómo se percibe la política, las autoridades, la participación ciudadana, lo cual habla de un estudio sobre lo que Pitkin (1985) llama representación simbólica. Lo anterior, por resumir de manera sumamente breve la literatura al respecto.

Por lo tanto, la previa elaboración del estado del arte patentizó la falta de estudios que destaquen la trascendencia de las ideas y los discursos en la representación sustantiva de los derechos indígenas. Asimismo, en términos sociales, resulta relevante abordar este tema para

indagar lo que se hace desde la llamada política institucional (Cadena-Roa y Hernández, 2013), en favor de este sector.

Particularmente, se estudió la LXIV legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión que abarcó del 1 de septiembre de 2018 al 31 de agosto de 2021. Las principales categorías de la investigación fueron: representación sustantiva, discursos, políticas, programas, ideas cognitivas o causales e ideas normativas. Estas categorías (con excepción de la primera) emanaron de la literatura del nuevo institucionalismo discursivo.

El estudio es de corte cualitativo y su objetivo general es comprender la manera en la que los discursos legislativos de la LXIV legislatura de la Cámara de Diputados inciden en la representación política sustantiva de los derechos indígenas. La tesis está organizada en tres capítulos, el primero de ellos aborda los aspectos teórico-metodológicos. Se analiza el concepto de representación, la función representativa de los parlamentos, se desarrollan las diferentes etapas del proceso legislativo, los derechos indígenas y también se despliegan las diferentes categorías del nuevo institucionalismo discursivo y sus principales diferenciadores de las demás vertientes del nuevo institucionalismo.

En el segundo capítulo se realiza un recorrido histórico acerca de los derechos indígenas y cómo éstos han sido abordados, pero también quebrantados en las diferentes etapas de la historia, desde la colonia, hasta la posrevolución y se destaca la importancia que tuvo el Ejército Zapatista de Liberación Nacional en el posicionamiento de las demandas indígenas y a raíz de esto, se dio la reforma constitucional más importante al respecto en el año 2001. Por otro lado, también se destaca el papel de las organizaciones del Estado en la garantía de estos derechos, como los partidos políticos, los organismos electorales (administrativo y jurisdiccional), y se hace una recopilación de la presencia de indígenas en el periodo del año 2000 al 2018, así como la representación sustantiva en el mismo periodo.

Ahora bien, para la elaboración del tercer capítulo se realizó una exhaustiva revisión documental, la cual siguió el siguiente proceso: en primera instancia, se elaboró una base de datos en la que se recopilaron las iniciativas de ley o de decreto que buscaran impactar los derechos indígenas, ya sea para ampliarlos, mantenerlos o restringirlos y se recopilaron un total de 135 iniciativas al respecto. Posteriormente, se analizaron los 28 dictámenes de las iniciativas que ya habían pasado por esta etapa, y después se leyeron un total de 13 mil 182

intervenciones legislativas para recopilar aquellas en las que los legisladores hablaran del tema que atañe.

Lo anterior quiere decir que los discursos y las ideas fueron analizados en tres momentos fundamentales: 1) las iniciativas de ley o de decreto, 2) los dictámenes y 3) las intervenciones en el Pleno. Las principales fuentes de información fueron la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación y también se realizaron solicitudes de información pública a través de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Una vez reunidos estos documentos se procedió a la sistematización, clasificación y análisis de la información en el software de análisis cualitativo ATLAS.ti en su versión 23. Lo primero que se hizo con este software fue codificar la información para etiquetarla y agruparla. Los códigos equivalen a las subcategorías de la investigación y los más frecuentes fueron los siguientes: derechos, lenguas indígenas, discriminación, cultura/patrimonio cultural, consulta, mujeres indígenas, nuestros pueblos indígenas, diferencia/diversidad, desarrollo y justicia; de esta manera se obtuvo un panorama general de lo que más hablaban los legisladores de esta legislatura en cuanto al tema de interés.

También se utilizaron las herramientas de análisis de ATLAS.ti como las nubes de conceptos que muestran los términos más frecuentes en un grupo de documentos, el análisis de coocurrencia de códigos a través de diagramas Sankey que indican la relación entre diversos códigos, así como la herramienta de análisis de sentimientos que permitió identificar sentimientos negativos, neutros y positivos. Finalmente, se realizó el proceso de triangulación para complementar lo establecido en la literatura, los debates en el Pleno y entrevistas recuperadas de la web.

Someramente, se puede decir que los resultados indican que los diputados suelen proponer iniciativas que cuentan con sustentos académicos, jurídicos y contextuales, pero muy pocas ocasiones estas iniciativas son elaboradas con base en consultas previas a través de ejercicios de parlamento abierto, lo cual mantiene a la representación sustantiva de los derechos indígenas en un asunto pendiente y perfectible. Por otro lado, se halló que, en efecto, existen ciertas ideas normativas en los discursos de los legisladores que contiene prejuicios, estereotipos e inclinaciones a apoyar políticas integracionistas que promueven la aculturación

de los indígenas, lo cual se traduce en un obstáculo para el cambio institucional hacia una mayor representación sustantiva de sus derechos.

Sin embargo, también se encontraron discursos que promueven el respeto y el trabajo legislativo en pro de ciertos derechos indígenas que son apremiantes como el derecho a la consulta previa. De tal forma que esta tesis muestra los vaivenes entre estabilidad institucional traducida en una baja representación sustantiva de los derechos indígenas, así como el cambio institucional que se refleja en un aumento gradual de ésta. Dicho de otra manera, se encontró que los discursos no son uniformes en todos los legisladores; existen algunos discursos que coadyuvan a un incremento de la representación sustantiva y hay otros que reproducen ideas normativas con estereotipos y prejuicios que no suman al fomento y aprobación de iniciativas que favorezcan los derechos indígenas.

Capítulo I. La representación política sustantiva: más afín a los ciudadanos. Un análisis bajo el nuevo institucionalismo discursivo

El presente capítulo presenta las bases teórico-metodológicas a las que esta investigación se adhiere. Por un lado, se realiza un desarrollo de los conceptos fundamentales que la cimientan teóricamente, tales como representación política y las dimensiones de ésta; se puntualiza con mayor profundidad la dimensión sustantiva, ya que es la dimensión que atañe a la presente investigación. Asimismo, se explica la intrínseca relación que guarda el poder legislativo con la representación política. Todo lo anterior se encuentra englobado en la noción de la democracia representativa, pues en la época contemporánea son los gobernantes quienes discuten, argumentan, crean acuerdos e introducen los diversos intereses y derechos de los gobernados (o al menos en teoría).

Ahora bien, un sector de la población mexicana (bastante olvidado, por cierto) son los pueblos indígenas, cuyos derechos e intereses tienen que ser representados en las diversas legislaturas del país. Por esta razón, se profundiza en el tema de sus derechos, es decir, su concepto, características y se precisa una clasificación respecto a estos derechos. Por su parte, los discursos son otra parte medular de esta investigación, pues se hace uso del enfoque teórico del nuevo institucionalismo discursivo, el cual subraya el impacto que los discursos tienen en las instituciones. De tal forma que ahondar en la mirada que ofrece este enfoque permitirá vincular los discursos, las instituciones, la representación sustantiva y los derechos indígenas.

En suma, este apartado contribuye al objetivo general de la investigación ya que permitirá abordar teóricamente la discusión relacionada con la representación sustantiva de los derechos indígenas, así como la importancia que tiene el poder legislativo a través de su función de representación política. Todo lo anterior, permite poner de relieve la necesidad de buscar y alcanzar una democracia mucho más robusta en donde los derechos de todos sean garantizados, principalmente de aquellos sectores de la población más discriminados e ignorados, como los son las personas indígenas.

I.1 La representación política

I.1.1 Evolución del concepto representación política

Para comenzar, es menester decir que la representación política tiene una larga trayectoria de varios siglos que permite entender su evolución, configuración y características en cada una de sus etapas. La representación política surge en la Edad Media (Sartori, 1993), con los parlamentos medievales en Europa, en donde la representación política era sectorizada e inequitativa, puesto que solo algunos intereses eran representados ante el poder monárquico, principalmente los de los segmentos más altos.

Bajo este supuesto, subyace la idea del mandato vinculante o imperativo, el cual consistía en que los representantes guiaban su actuar con base en lo que les dictan sus representados, puesto que solía existir un pago de por medio. Vale la pena mencionar que estos parlamentos tenían funciones mucho más limitadas que los parlamentos actuales, pues solo trataban temas tributarios. Además, en aquella época los parlamentos tenían un papel antagónico al poder del soberano (el rey), mientras que actualmente los parlamentos son la manifestación, materialización e institucionalización de la soberanía que reside en el pueblo (Cotta, 1998).

Posteriormente, surgió el parlamentarismo, cuyo origen se encuentra a finales del siglo XVIII, donde el mandato imperativo fue suprimido y prevaleció el mandato representativo, en el cual los gobernantes comienzan a tener libertad para la actuación política y la única forma en la que el gobernado podía controlar o supervisar el óptimo desarrollo de sus representantes era a través del voto, que, dicho sea de paso, era censitario. (Reyes, 2018). Esto significa que ahora los gobernantes comenzaron a actuar deliberadamente de acuerdo con sus convicciones y se parte de la premisa de que tienen la autorización por medio del sufragio.

En lo sucesivo, la democratización de los sistemas políticos ocasionó que paulatinamente el voto se fuese expandiendo, lo que lleva a mencionar el tercer momento analítico de la representación: la democracia de partidos, cuyo momento más álgido se da a finales de la Segunda Guerra Mundial, cuando a raíz de la instauración del sufragio universal, los partidos políticos comenzaron a tener un papel importante porque aglutinaron y

orientaron los intereses de los diversos grupos de la sociedad y se transformaron en las principales vías para la representación política. (Reyes, 2018).

Sin embargo, se dice que el mandato imperativo vuelve a emerger, pero de manera distinta, pues los representantes comenzaron a ceñirse a lo establecido por sus partidos políticos, y omitieron representar los intereses de los ciudadanos; he aquí el punto donde se comienza a hablar de una crisis de la representación y un descenso de la legitimidad de los gobiernos. A raíz de esto, en los años ochenta del siglo XX, comenzó a surgir la cuarta etapa en la que se puede entender a la representación política: la democracia de audiencia o participativa, en donde se pretende que exista un lazo más estrecho entre representantes y sus representados, y, por lo tanto, que los intereses de los segundos formen parte de las prioridades, decisiones y acciones de los primeros. Nótese cómo los últimos tres momentos para examinar la representación política coinciden con las tres olas de la democracia referidas por Huntington (1994) y esto se debe a que la representación política evoluciona conforme lo hace la democracia.

El recorrido anterior mostró brevemente cómo el concepto de representación política se ha transformado. Con todo, hay que precisar que, esta investigación se enmarca en la noción, características y funciones contemporáneas de la representación política (y del parlamentarismo), por ende, se encuentra englobada en un concepto mucho más amplio: la democracia representativa, la cual se define como una “forma de gobierno en la cual existe un órgano colegiado encargado de tomar las decisiones comunes que refleja las diversas orientaciones políticas de la sociedad. (...) ese órgano, tradicionalmente es llamado Parlamento, Congreso o Asamblea” (Córdova, s.a., p. 114).

De tal forma que la democracia contemporánea es, inexorablemente, democracia liberal, representativa y ha tenido su desarrollo en Occidente, elementos que no solo se complementan, sino que también se constituyen a la par del Estado-Nación surgido con la Modernidad, lo cual modificó por completo la manera en la que se organiza el poder político.

I.1.2 Nociones de representación política conforme a la de democracia

Definir el concepto de representación política es una tarea compleja, ya que, como se explicó en las líneas anteriores, sus alcances y funciones han variado, e incluso en la actualidad

existen debates al respecto de su significado. La discusión respecto a este concepto está íntimamente relacionada con la noción de democracia que se elija, es decir, la democracia puede ser entendida de diversas formas y cada una de ellas establece requisitos para que un sistema político pueda considerarse (o no) democrático. En este sentido, Barrueto y Navia (2013) identifican cuatro tipologías de la democracia: la minimalista, la procedimental, la resultadista y la maximalista, a continuación, se explican a grandes rasgos cada una de ellas.

La democracia minimalista establece como único requerimiento la existencia de elecciones competitivas para que se pueda hablar de democracia. Por ende, la participación de los ciudadanos se reduce en acudir a las urnas para emitir su voto y elegir representantes. Autores como Joseph Schumpeter y Karl Popper son los principales referentes de esta forma de entender la democracia.

De acuerdo con Schumpeter (1996), la teoría política desarrollada hasta sus días se había centrado en analizar una visión normativa y filosófica de la democracia, las cuales partían del deber ser y no de las democracias *reales*, por lo tanto, considera que la democracia no es el poder del pueblo, sino de los gobernantes, quienes conforman élites políticas y a través de las elecciones les es otorgado o despojado el poder político.

En este sentido, el papel de la representación política está vinculado con la mera autorización por medio del voto para ejercer cargos públicos, ya que este autor menciona que las elecciones son la única vía por medio de la cual los gobernados pueden actuar, una vez elegidos los gobernantes, corresponde a éstos la toma de decisiones. Manin (1998) también considera a las elecciones como la principal característica de la representación, pero añade que, por medio de estas también los gobernantes rinden cuentas, pues se decide si renovar o no el voto.

Asimismo, se encuentra el caso de Przeworski, Ortega y Gordon (1997), cuyo trabajo es una defensa en la visión minimalista de la democracia y la representación que propone Schumpeter, debido a que afirman que “la representación es problemática, pues los políticos pueden tener metas, intereses o valores propios, (disponer de información y emprender acciones que los ciudadanos no pueden observar o darles seguimiento)” (p.12). Por lo tanto, el autor se remite a analizar el papel de las elecciones como medio por el cual los ciudadanos

hacen una evaluación prospectiva y retrospectiva de los candidatos, con una duda constante de que los representantes actúen en favor de la población.

También, hay que referenciar lo dicho por Rivero (2008), quien plantea que la representación política tiene dos significados, uno de ellos es específico y claro de observar empíricamente, pues tiene que ver con la autorización que otorgan los ciudadanos por medio del sufragio a las personas que ostentarán el poder político, a saber, se trata de la selección del gobierno. De acuerdo con el autor, este significado es el principal porque hace referencia a un sentido mucho más político. El segundo significado es mucho más abstracto y complejo, debido a que está relacionado con el hecho de que los gobernantes reflejen los designios ciudadanos.

De esta forma, es posible observar cómo el autor adopta una visión minimalista de la democracia, y, por ende, de la representación política, incluso menciona lo siguiente: “casi nadie acepta que la participación popular queda confinada a la elección de los representantes, y casi todo el mundo sostiene que también la democracia representativa tiene que ver con el gobierno del pueblo” (Rivero, 2008). La anterior aseveración refleja las reservas que se tienen hacia las visiones normativas y participativas de la democracia.

Por su parte, la democracia procedimental añade a las elecciones competitivas la existencia de ciertos derechos civiles. Robert Dahl se encuentra en esta visión de democracia, pues establece que en sistemas democráticos deben existir derechos tales como el derecho a votar, a ser votado, la libertad de asociarse, de expresarse y de acceder a diversas fuentes de información. (Barrueto y Navia, 2013).

En tercer lugar, se encuentra la visión resultadista de la democracia, cuyas características principales son la eficacia, eficiencia y la estabilidad del sistema; lo cual se ve reflejado en los resultados de la democracia, esto es, atender, en la medida de lo posible, las demandas de los ciudadanos y mejorar sus condiciones de vida. Como se observa, a diferencia de las dos tipologías anteriores, en la democracia resultadista la voz de la sociedad adquiere un papel mucho más relevante e incluso se vuelve el aspecto medular de la misma, por ende, aquí la participación ciudadana va mucho más allá de los comicios.

Por último, se encuentra la democracia maximalista. Se trata de la visión más amplia, idealista y abstracta de la democracia, porque busca que exista la mayor cantidad de atributos posibles como la “participación, igualdad, multiculturalidad y soberanía popular, entre otros aspectos” (Barrueto y Navia, 2013, p. 277).

En las cuatro tipologías se encuentra presente la participación ciudadana (tal y como es característico de un régimen democrático), pero el grado y ámbitos de participación varían. Las nociones más remotas de la democracia relacionan la participación ciudadana con la integración de los cargos públicos a través del sufragio, mientras que las nociones más recientes, además de eso, añaden la posibilidad de influir en el actuar de los representantes y en la toma de decisiones de lo público.

Se reconoce que la visión minimalista y procedimental aportan elementos necesarios de la democracia, pero que no son suficientes para hablar de una democracia plena. De igual forma, se descarta retomar la noción de democracia maximalista por su abstracción, que a su vez dificulta el acercamiento empírico. Por lo tanto, se elige adherirse a la democracia resultadista, toda vez que “la tipología resultadista se basa en la capacidad de satisfacer los intereses de la sociedad civil” (Barrueto y Navia, 2013, p. 276). Y es precisamente la materialización de los intereses de la sociedad lo que promueve la representación sustantiva, como se explica en párrafos subsecuentes.

De acuerdo con Pitkin (1985), la dimensión sustantiva de la representación rompe con esta tensión meramente formalista, porque implica receptividad, responsividad, y un vínculo más cercano entre representantes y representados, sin que esto signifique un desdibujamiento de sus respectivas funciones y espacios. Además, engloba dos aspectos indispensables: por un lado, implica acción de los gobernantes y, en segundo lugar, esta acción debe estar fundada en los intereses de los gobernados. Más adelante, cuando se ahonde en el tema de las dimensiones de la representación política, se especificarán más aspectos respecto a este concepto.

Por su parte, Criado (2012) menciona que la representación política tiene dos importantes funciones en el constitucionalismo moderno y en la democracia misma: unificar el poder político en el marco del Estado, en el entendido de que se marca una línea que divide a gobernantes y gobernados, otorgándole la autoridad a los primeros y, la segunda función

consiste en incorporar los diversos intereses sociales en órganos representativos como lo pueden ser los parlamentos.

En el mismo tenor, se puede aludir a lo dicho por Bobbio (1988), cuando menciona que las democracias actuales son representativas desde dos perspectivas, la primera se debe a que hay una designación de representantes que toman decisiones en nombre de los representados, y la segunda perspectiva tiene que ver con el hecho de que los diversos intereses han de ser articulados y materializados, por lo tanto, representados en los órganos de decisión.

A su vez, Sartori (1993) considera incluso que la representación política es un correctivo a las fallas de la democracia directa de la Antigua Grecia, pues permite al ciudadano ocuparse de otras esferas de la vida social o privada independientes de los asuntos públicos, esto es, posibilita que otros ámbitos sean atendidos, al ceder la toma de decisiones políticas a los gobernantes. No está de más reiterar que esto también se relaciona con el hecho de que, además de ser democracia representativa, la democracia contemporánea es democracia liberal, es decir, que propicia las libertades individuales, cosa que también señala muy claramente el autor.

Lo anterior no quiere decir se tome una postura favorable o en contra del liberalismo como doctrina política; de hecho, las críticas o argumentos a favor o en contra de ésta escapan a los propósitos de la presente investigación. Sin embargo, se reconoce que éste es el modelo de democracia en el que nos encontramos, por consiguiente, es necesario estudiar cómo se suscita la representación política en ella.

Una vez presentado ese debate, esta tesis considera que la representación política tiene un significado más allá de lo electoral, y esto no quiere decir que en automático se prescindiera de la primera postura, de hecho, los procedimientos electorales son necesarios y de suma relevancia, pero no suficientes para consolidar una democracia más robusta, de ahí que se opte por tomar la siguiente definición de representación política:

Una relación de carácter estable entre ciudadanos y gobernantes por efecto de la cual los segundos están autorizados a gobernar en nombre y siguiendo los intereses de los primeros y están sujetos a una responsabilidad política de sus propios comportamientos frente a los mismos ciudadanos por medio de mecanismos institucionales electorales (Cotta, 1988, p. 272).

En la definición anterior, es posible conciliar ambas posturas, ya que se consideran tanto las votaciones de los ciudadanos, así como la responsabilidad de los gobernantes de incorporar los intereses de los primeros una vez que son electos. Inclusive, el autor que proporciona esta definición piensa que en ella se conjuntan tres de las cinco dimensiones de la representación que alude Pitkin (1985): la representación formal o como autorización, como responsabilidad y la representación sustantiva, (las cinco dimensiones serán desarrolladas más adelante). Como se observa, esta definición se acopla a la investigación porque contiene el fundamento de actuar en interés de los representados.

Sin embargo, de acuerdo con Singer (2021) en México predomina la visión minimalista de la democracia, porque los procesos electorales son el punto medular de la representación, aunado a la restringida relación entre gobernantes y gobernados, sin embargo, la autora considera que “la representación política no puede existir sin la participación ciudadana” (Singer, 2021, p. 212).

I.1.3 Las dimensiones de la representación política

La propuesta de Hanna Fenichel Pitkin

Uno de los tratamientos más importantes en torno a la representación política es el trabajo de Pitkin (1985), quien a través de un análisis lingüístico y filosófico del término de representación política establece una definición y una categorización de ésta. En primer lugar, establece que representar significa “hacer presente, en algún sentido, algo que, sin embargo, no está presente literalmente o de hecho” (p.10). Y es que, en las democracias contemporáneas, el tamaño y complejidad de las sociedades vuelve imposible la participación directa de todos los ciudadanos; por esta razón, se hace necesario que, en la ausencia de muchas personas, un grupo reducido tome decisiones.

Como se mencionó, Pitkin (1985) distingue cinco dimensiones o categorías de este concepto, las cuales permiten indagar empíricamente diferentes expresiones de la representación, ya sea en los cargos de poder o en los procedimientos de acceso a éstos. Si bien es cierto que el presente texto pretende mostrar únicamente la representación sustantiva, es necesario distinguirla de las otras dimensiones.

En primer lugar, se encuentra la representación formal, que hace referencia a la facultad que tiene el representante para actuar derivado de la autorización que se le brinda a través de los procesos electorales y a la responsabilidad que se asume de las decisiones tomadas; de acuerdo con la autora, esta dimensión no es una versión completa de la representación, pues la puesta en marcha de elecciones no garantiza la representación en su visión holística. En segundo lugar, la representación como responsabilidad hace referencia a la posibilidad de que el gobernado pueda pedir rendición de cuentas a sus representantes, y una vez analizada la actuación de un gobierno, se decide si se ratifica la continuación o no del mismo mediante las elecciones (Pitkin, 1985). Nótese la relación que tienen estas dos primeras dimensiones de la representación.

En tercer lugar, identifica la representación descriptiva, la cual consiste en que la estructura institucional tenga correspondencia y plasme la conformación de la ciudadanía, tanto en términos electorales como en la conformación de los espacios decisorios. Por su parte, la representación simbólica, como su nombre alude, es aquella en la que el ciudadano se identifica con el representante porque lo concibe como un símbolo en torno al cual se agrupan intereses comunes. Finalmente, se encuentra la representación sustantiva, que consiste en “actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos” (Pitkin, 1985, p. 233), ésta requiere llevar a cabo acciones efectivas para la inclusión de los intereses del ciudadano en la agenda legislativa, cerciorarse de su discusión, monitoreo y sobre todo que esto repercuta en beneficio de la población.

La representación sustantiva, requiere entonces, de vínculos empáticos y responsables entre el representante y su representado, el primero debe tomar decisiones y actuar independientemente, pero al mismo tiempo, responsivamente, y el segundo también debe estar inmiscuido, puesto que no es solo un sujeto receptor de ayuda, sino de una relación vinculante, tal y como lo menciona la autora: “podemos tener una representación sustantiva solo allí donde el interés se vea implicado, es decir, allí donde las decisiones no son meras decisiones arbitrarias” (Pitkin, 1985, p. 236).

En la representación sustantiva, el papel del representado no debe ser pasivo, sino al contrario, su intervención es necesaria, por ello, es menester que se propicien los espacios y oportunidades para que éste exprese sus intereses, de lo contrario, el representante haría

simplemente conjeturas acerca de estos intereses. Aunado a esto, la dimensión sustantiva también refiere la posibilidad de controlar que se cumplan dichos intereses. Además, se inscribe necesariamente en un contexto democrático, puesto que en un régimen autocrático las decisiones son tomadas unilateral y arbitrariamente.

La propuesta de Giovanni Sartori

Por su parte, Sartori (1992) ofrece otra manera de catalogar la representación, la cual consta de tres categorías: primero, se encuentra la representación jurídica, que alude al conjunto de legislaciones, acuerdos, y normatividad que se hace obligatoria para toda la población al momento de ser promulgada, por tanto, este tipo de representación necesita del acato de todos los preceptos por parte de la sociedad.

En segundo lugar, Sartori (1992) explica la representación sociológica o existencial, la cual hace referencia a la presencia de semejanzas entre el representante y el representado, de tal modo que los órganos de decisión política reflejen lo mejor posible la composición de la sociedad de la que se trate. Como se observa, la categoría de representación sociológica tiene el mismo significado que lo que Pitkin (1985) llama representación descriptiva, pues, aunque con diferente etiqueta, ambas expresan la búsqueda de simetría, aproximación y correspondencia entre los ciudadanos y los gobernantes.

En materia indígena, por ejemplo, el hecho de que haya representación descriptiva (en términos de Pitkin) o representación sociológica (en palabras de Sartori) implicaría que una cantidad proporcional de indígenas que hay en la sociedad, accedan a diputaciones y senadurías (en el caso mexicano). Es decir, se requeriría una mayor cantidad de indígenas ocupando cargos de representación para poder afirmar que existe semejanza entre la sociedad y las legislaturas.

Por último, la tercera categoría de representación a la que hace referencia Sartori (1992) es la representación política, la cual apunta al requerimiento de que el gobernante sea consecuente y responsable con los intereses y demandas ciudadanas, de lo contrario, existe la posibilidad de que, a través de los procesos electorales, el votante muestre ese descontento y sancione al representante o a su partido político. Por tanto, esta categoría de la representación está muy vinculada con la legitimidad, confianza e identificación que se tiene con un representante.

Como se observa, ambos autores otorgan clasificaciones pertinentes del concepto de representación. Esta tesis se enfocará en la representación sustantiva toda vez que se busca conocer qué tanto se promueven y respaldan los derechos indígenas.

Críticas a la propuesta de Pitkin

Existen autores que hacen observaciones críticas a la obra de Pitkin, ya que consideran ciertos vacíos dentro de sus propuestas, críticas que se mencionan brevemente a continuación. Por un lado, Gurza (2017), señala que Pitkin soslaya el elemento del conflicto al hablar de una relación casi armónica entre el representante y el representado donde ambos son independientes, pero a la vez, conforman lazos vinculatorios que producen sincronía y que facilitan la representación; el segundo vacío que Gurza menciona es la permisividad del concepto de representación, es decir, considera que Pitkin no hace distinciones entre aquellas actividades que sí pueden reflejar representación sustantiva y aquellas que en realidad son una desprovista representación.

Otro autor que critica la visión de Pitkin es Castaños (2019), él afirma que no es recomendable realizar una tipología de la representación como lo hace Pitkin, pues considera pertinente dar una sola noción de representación, en este tenor, se dice que “es en los órganos de representación general donde se identifican los objetivos comunes a los grupos específicos de representados, cuya persecución hace posible que la representación particular sea eficaz” (Castaños, 2019, p. 76).

En ese sentido Castaños (2019) descarta la idea de que la representación política sea una relación diádica entre representado y representante, ya que considera que en el proceso intervienen muchos más actores, tales como otros representantes (en el entendido de que cada uno representa a grupos diferentes), los miembros de sus respectivos partidos políticos, funcionarios del poder ejecutivo o judicial, asociaciones civiles, entre otros; por tanto, afirma que la representación política es una relación poliádica toda vez que existe una asidua interrelación de los legisladores con otras instituciones y actores.

Con todo, se empleará el concepto de representación sustantiva, pues refleja una visión mucho más incluyente y empática con los representantes, pero teniendo en mente las anteriores limitaciones, que bien pueden ser cubiertas por otras investigaciones.

I.2 Los parlamentos y su función representativa

Primeramente, los parlamentos, asambleas legislativas, estados generales, consejos o congresos son conceptos utilizados en diferentes latitudes para hacer referencia a un concepto mayor que los engloba: las legislaturas. (Medina, 2000). Esto quiere decir que, dependiendo del país y la región este órgano va a ser llamado de una manera distinta. A pesar de eso, existen elementos mínimos que los parlamentos o congresos tienen que cumplir para ser llamados como tal: “su naturaleza asamblearia, su carácter permanente, su pluralismo interno y la unión orgánica con los procesos de la representación” (Cotta, 1988, p. 266).

Dado que en el caso mexicano se habla del Congreso de la Unión para referirse a la Cámara de Diputados y al Senado de la República, es decir, son los dos congresos a nivel federal, en este apartado teórico se define el concepto de Congreso. Para tal efecto, Rivas y Bárcena (2017) lo definen como una “reunión periódica de carácter deliberativo y vinculante en razón del estatus representativo de sus decisiones” (p. 136). Con relación a sus funciones, (García, 2017) menciona cuatro: “legitimar, representar, legislar y controlar” (p. 416). Por su lado, Casar (2010) menciona que, en los sistemas presidenciales, las funciones del poder legislativo son “representar a la ciudadanía, formular y/o aprobar las leyes que regulan la vida en sociedad y servir de contrapeso al Poder Ejecutivo” (p. 80). La autora menciona que estas tres funciones se encuentran interrelacionadas unas con otras.

Por otra parte, Rivas y Bárcena (2017) consideran que su principal función es la representación de los intereses de los habitantes de un país. Para cumplirla, las legislaturas cuentan con tres mecanismos para hacerlo: el primero es la construcción de la agenda legislativa, proceso que comúnmente se lleva a cabo en el inicio de los periodos ordinarios de cada legislatura y los partidos políticos negocian los contenidos de estas agendas. De tal forma que la construcción de la agenda determina los temas que se van a priorizar durante el periodo legislativo, y esta agenda pretende ser una interpretación y materialización de los intereses y demandas ciudadanas.

A pesar de que se dijo que esta agenda legislativa se determina al inicio de cada periodo ordinario, es bien sabido que a través de las prácticas informales, esta agenda legislativa no siempre se cumple al pie de la letra, pues en realidad en las comisiones de cada Cámara es que construye la agenda legislativa que se discutirá en el Pleno, ya que dentro de

las distintas comisiones se llevan a cabo negociaciones y acuerdos entre sus miembros (cuyas adscripciones partidarias son distintas), por lo tanto, la agenda legislativa no es la suma de las diversas propuestas de cada grupo parlamentario, pues se determina a través de un conjunto de acuerdos entre las diversas fracciones partidarias que conforman las comisiones legislativas (Arrieta y Ramírez, 2013).

En suma, la agenda legislativa es producto de la negociación y acuerdos entre los grupos parlamentarios. Este proceso puede llevarse a cabo al inicio del periodo ordinario (de manera formal) o durante el transcurso de éste en las comisiones (de manera informal).

El segundo proceso está relacionado con el debate y las votaciones en el Pleno, este procedimiento implica el análisis, discusión y votación de los argumentos que presentan las comisiones acerca de una iniciativa de ley, es decir, los dictámenes. Rivas y Bárcena (2017) mencionan que a mayor consenso muestre una iniciativa de ley, mayor representatividad se dice que tiene la misma. El tercer proceso está vinculado con el contrapeso que hace el poder legislativo al poder ejecutivo, ya que se encarga de vigilar que éste ejecute la normatividad que fue aprobada en las legislaturas.

Esta investigación se centrará únicamente en los dos primeros procesos, esto es, en la construcción de la agenda legislativa y en el debate y votaciones legislativas, ya que estos procesos son determinantes para entender por qué ciertos temas son más tratados que otros en los Congresos, y en la materia que concierne, lo importante será observar qué papel tienen los derechos indígenas en la labor legislativa.

I.3 El proceso legislativo

Debido a que se analizarán iniciativas de ley, es necesario comprender qué es el proceso legislativo, cuáles son las principales etapas que lo conforman y el papel que juegan los diferentes actores en este proceso. De acuerdo con Cervantes (2012) el proceso legislativo es el conjunto de fases por las que debe pasar todo proyecto de ley para que se origine y entre en vigencia, “la verificación de cada una de ellas y su reunión total son indispensables para que una prescripción o disposición sea erigida en ley y pueda producir sus efectos legislativos” (Cervantes, 2012, p.129). Cabe señalar que este proceso no es exclusivo para

los proyectos de ley, sino que también reformar o adicionar la constitución federal y los ordenamientos jurídicos secundarios.

En la literatura sobre estudios parlamentarios no existe un consenso bien establecido acerca de cuántas y cuáles son las fases del proceso legislativo. Sin embargo, se retomaron las etapas aludidas en el Sistema de Información Legislativa debido a que se define dicho proceso con base en los reglamentos de las dos cámaras que integran el Congreso de la Unión en México, asimismo, se complementó con la consulta de la constitución federal en su artículo 72, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos e información del jurista mexicano Cervantes (2012). De modo que las nueve etapas del proceso legislativo mexicano son: 1) presentación de la iniciativa, 2) turno de la iniciativa a comisión o comisiones, 3) dictamen en comisión o comisiones, 4) lectura o declaratoria de publicidad, 5) discusión y votación, 6) aprobación y envío de minuta a la cámara revisora, 7) sanción o veto, 8) promulgación y publicación y 9) iniciación de vigencia.

Presentación de la iniciativa

Respecto a la primera fase, la presentación de la iniciativa es la potestad de formular una propuesta escrita al órgano legislativo colegiado, la cual puede devenir en una ley o decreto (Cervantes, 2012). De acuerdo con el artículo 71 constitucional, esta facultad le corresponde al Congreso de la Unión, al Presidente de la República, a las legislaturas locales y a la ciudadanía tras organizarse un mínimo de 0.13% de la lista nominal de electores.

El proceso legislativo a nivel federal es un procedimiento bicameral en el cual tanto la Cámara de Diputados como el Senado de la República participan. Cualquiera de las dos cámaras puede ser la cámara de origen, es decir, aquella en la que se presenta una iniciativa, puesto que tanto diputados como senadores tienen la facultad de presentar iniciativas. En esta tesis interesan particularmente las iniciativas presentadas por los legisladores de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por lo que ésta funge como la cámara de origen y el Senado es la cámara revisora.

Al ser un documento formal, las iniciativas están conformadas por varias partes. Una de las más relevantes es la exposición de motivos en la que el diputado, diputada o diputados promotores justifican las razones por las que consideran necesario legislar sobre alguna

materia o modificar la normatividad existente, resaltando sus vacíos y los aportes que produciría su propuesta en caso de ser aprobada. Conforme al artículo 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados las iniciativas deben contener un planteamiento del problema, argumentos que sustenten la iniciativa y su fundamento legal, (entre otros elementos). Estos componentes conforman lo que la literatura nombra la exposición de motivos porque son los sustentos que respaldan una propuesta legislativa.

Turno de la iniciativa para su estudio a la comisión(es) de dictamen correspondiente

Una vez que la propuesta de iniciativa es presentada ante el Pleno de la cámara de origen, el o la Presidente de la Mesa Directiva turna a la comisión o comisiones correspondientes según la materia del proyecto de iniciativa para su dictaminación.

Dictamen en comisión(es)

La dictaminación es un proceso de deliberación y decisión que se lleva a cabo en la comisión o comisiones a las que la iniciativa fue turnada. El resultado de este proceso es un dictamen, el cual es un documento que representa la mayoría de la opinión de los legisladores miembros de la comisión o las comisiones.

Para la elaboración del dictamen hay una etapa de análisis, en la que se toman en cuenta aspectos como la viabilidad jurídica, económica y social. Asimismo, la teoría señala que es deseable consultar la opinión a los destinatarios de la propuesta (en este caso serían los pueblos o comunidades indígenas) y a expertos en el tema, por lo menos en aquellos proyectos de mayor impacto para tomar decisiones fundamentadas.

Los dictámenes pueden ser positivos, los cuales proponen al Pleno la aprobación de la propuesta o bien, dictámenes negativos, los cuales proponen desechar y archivar la proposición. Posterior a la etapa de análisis, continúa la etapa de debate en las comisiones, en la que se discute y vota el dictamen. Una vez votado el dictamen, se entrega al Pleno para su lectura y discusión (Cervantes, 2012).

Lectura o declaratoria de publicidad

Una vez que el dictamen se entrega al Pleno, se realiza una primera lectura en la que se da a conocer el contenido del dictamen y posteriormente una segunda lectura que consiste en la discusión de éste, esto en el Senado de la República. En el caso de la Cámara de Diputados

se prescinde de este paso y en su lugar, el Presidente de la Mesa Directiva realiza la declaratoria de publicidad en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados para conocimiento previo de los diputados y después proceder al debate del dictamen.

Discusión y votación

De acuerdo con Cervantes (2012) el debate en el Pleno es una de las etapas más importantes del proceso legislativo en la que se vuelve patente la diversidad de posiciones ideológicas e intereses y en el que se ejerce el derecho a debatir.

Los dictámenes con proyecto de ley primero se discuten y votan en lo general, es decir, la propuesta en su conjunto. La discusión se lleva a cabo alternadamente entre oradores que se encuentran en contra y a favor y cuando el asunto se considera lo suficientemente discutido, se efectúa la votación nominal (se registra el nombre del legislador o legisladora y el sentido de su voto en la pizarra electrónica después de que éste exprese su voto desde su curul).

Si el dictamen no se aprueba en lo general, se realiza una votación económica (a mano alzada) para decidir si se regresa a comisiones para la generación de un nuevo dictamen o se desecha. En contraste, si el dictamen resulta aprobado, se prosigue a la discusión y votación en lo particular (los legisladores pueden tener una opinión individual contraria sobre ciertos artículos reservados y son precisamente estos los que se discuten y votan en lo particular). La votación en lo particular también se hace de manera nominal.

Aprobación y envío de minuta a la Cámara revisora

En caso de ser aprobado, se envía una minuta con proyecto de ley o decreto al Pleno de la cámara revisora. Una vez que la cámara revisora recibe la minuta se repite del segundo al quinto paso, a saber, se turna a la comisión o comisiones correspondientes, se analiza y debate la iniciativa, se dictamina, se discute y vota en el Pleno; por ende, se trata de proceso cíclico que se suscita en ambas cámaras (excepto cuando un proyecto es desechado desde la cámara de origen). Posterior a la discusión y votación en el Pleno de la cámara revisora, se pueden presentar cinco situaciones: la primera de ellas es la aprobación del proyecto por parte de la cámara revisora, el cual pasará al poder ejecutivo federal para su revisión y publicación.

La segunda posibilidad es que el proyecto se rechace totalmente y sea devuelto a la cámara de origen con las observaciones pertinentes, en caso de que en la cámara de origen se vuelva a aceptar, se enviará de nuevo a la cámara revisora y ésta puede aprobarlo y pasarlo al ejecutivo federal o volverlo a rechazar. En este último caso, el asunto no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

La tercera posibilidad que se puede presentar es que la cámara revisora deseche, modifique o adicione en parte la propuesta, para lo cual regresará a la cámara de origen y la discusión versará únicamente sobre los artículos que se proponen modificar o adicionar. Si los miembros de la cámara de origen aprueban dichos cambios, se pasará directamente al ejecutivo federal. Sin embargo, en la cámara de origen también se pueden rechazar las modificaciones a lo cual la cámara revisora podrá proceder de dos maneras: insistir en las modificaciones particulares lo cual imposibilitará que se vuelva a presentar el proyecto en el mismo periodo de sesiones. O bien, aceptar el proyecto inicial y hacérselo llegar al ejecutivo federal.

Sanción o veto

Una vez que el proyecto de ley o decreto es aprobado por el Congreso de la Unión se pasa al poder ejecutivo federal, el cual tiene dos opciones: sancionar el proyecto (aceptarlo) o vetarlo. En el último caso, se deberá entregar a la cámara de origen las observaciones pertinentes y si ésta vuelve a aprobar el proyecto entregado al ejecutivo a través de mayoría calificada (dos terceras partes de los votos) y si la cámara revisora hace lo mismo, el ejecutivo federal deberá ordenar la respectiva publicación en el Diario Oficial de la Federación. Ahora bien, una tercera posibilidad es que el ejecutivo federal no sancione, pero tampoco vete la propuesta, en este caso, al pasar treinta días naturales se considerará como sancionado y se tendrán diez días naturales para su promulgación y publicación.

Promulgación y publicación

Posterior a la sanción de un proyecto de ley o de decreto el ejecutivo federal debe promulgar la ley, lo cual consiste en un acto solemne en que se formaliza la integración de la ley o reforma al ordenamiento jurídico actual, de modo que la promulgación es el mecanismo por el cual se da a conocer a la ciudadanía la existencia de un nuevo ordenamiento jurídico. Por

su parte, la publicación implica plasmar la nueva ley o reforma en el órgano de difusión oficial del Estado mexicano: el Diario Oficial de la Federación.

Iniciación de vigencia

Una ley o precepto jurídico es vigente cuando comienza a constreñir el comportamiento de la ciudadanía y de las organizaciones estatales, es decir, cuando empieza a ser obligatoria y a tener efectos legales. Esto puede suceder tiempo después de que fue publicada; a este periodo entre la publicación y la iniciación de la vigencia se le denomina *vacatio legis*.

En resumen, el proceso legislativo es la serie de pasos necesarios para que una iniciativa se vuelva parte del ordenamiento jurídico mexicano.

I.4 Pueblos, comunidades y personas indígenas

En primera instancia, es importante aclarar qué se entiende cuando se habla de personas, pueblos y comunidades indígenas, ya que estos conceptos pueden llegar a ser manejados como sinónimos, cuando en realidad no lo son. En cuanto al término de persona indígena, existen otros vocablos que han llegado a ser utilizados como sinónimo de indígena, tales como “indio, nativo, autóctono y originario” (Stavenhagen, 2010, p. 171). Sin embargo, el término “indio” también ha tenido una connotación despectiva en la sociedad mexicana para estigmatizar a una persona ya sea por cuestiones raciales o socioeconómicas. Es por esta razón, y porque el término “indígena” es mucho más aludido que éste, que se utilizará para la presente investigación.

Existe una discusión acerca de la adscripción étnica de una persona, vale decir, es complicado incluso hoy en día determinar qué rasgos hacen que una persona se adscriba a una comunidad indígena, y que, por lo tanto, sea parte de los pueblos indígenas del país. Sonnleitner (2020) menciona dos maneras comunes de delimitar la pertenencia étnica, la primera de ellas está relacionada con el aspecto lingüístico-cultural, a saber, se dice que una persona es indígena si habla alguna de las sesenta y ocho lenguas indígenas o de las variantes que hay en México.

El segundo criterio está relacionado con la autoadscripción, es decir, se trata de una cuestión del individuo y su sentido de pertenencia a alguna comunidad indígena. Por ende, la cantidad y distribución demográfica de la población indígena de un país es posible

conocerla a través de encuestas que busquen explorar la situación cultural de la población, sin embargo, el autor considera que el criterio menos subjetivo y variable es el de ser hablante de una lengua indígena.

Sin embargo, hay que hacer una precisión, para efectos cuantificables este criterio puede resultar útil, no obstante, considerarlo como la única pauta, es demasiado reduccionista. Esta crítica la sostienen autores como Warman (2003), quien señala que el término indígena es utilizado erróneamente, pues incluso se ha aplicado a personas que viven en condición de pobreza en zonas rurales, lo cual, ciertamente, no garantiza en lo absoluto una pertenencia étnica a una comunidad indígena.

Además, cuestiona lo siguiente: “el ámbito de aplicación del concepto indígena se redujo a quienes eran portadores de una lengua y tradiciones asociadas” (Warman, 2003, p. 39). Tampoco hay que olvidar que en México hay muchas más personas que se autoadscriben como indígenas que personas que hablan una lengua indígena, pues de acuerdo con cifras recientes del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en México hay 23.2 millones de personas que se autoidentifican como indígenas, lo que corresponde al 19.4% de población igual o mayor a tres años. Asimismo, existen 7 364 645 personas en ese rango de edad que hablan una lengua indígena, lo que equivale al 6.1% de la población nacional de esa edad (INEGI, 2022). Por ende, si se considera como personas indígenas solo a aquellas que hablan una lengua indígena, se estaría dejando de lado a más de quince millones de personas indígenas.

Por ello, es necesario incorporar más aspectos que hacen que una persona pueda ser determinada como indígena. Existen cuatro rasgos esenciales para esto: tener descendencia de los pueblos precoloniales, poseer una conciencia de identidad indígena, contar con sus propias instituciones ya sea sociales, económicas, culturales o políticas y tener una relación diferente con su territorio (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2016).

Por otra parte, el Convenio 169 de Organización Internacional del Trabajo (OIT) citado en la (CNDH, 2015), definió a los pueblos indígenas como:

Pueblos en países independientes que descienden en poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o de la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que

sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales, y políticas, o parte de ellas (p. 139).

Con relación a las comunidades indígenas, este convenio tan trascendental no diferencia ambos conceptos (pueblos y comunidades indígenas), sin embargo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sí lo hace. De acuerdo con esta normatividad, “son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres las comunidades indígenas” (p. 4).

A raíz de lo anterior se puede observar cómo los pueblos indígenas es un término mucho más genérico que el de comunidades indígenas, pues un pueblo indígena puede estar constituido por varias comunidades. Una vez esclarecidas estas diferencias conceptuales, es necesario centrarse en los derechos indígenas, su clasificación y características particulares.

I.5 Derechos indígenas

Pues bien, los derechos indígenas, a diferencia de otros tipos de derechos (como los derechos humanos), están inscritos, se ejercen, se dotan de legitimidad y cobran sentido a través de la colectividad, esta colectividad es precisamente la de los pueblos indígenas, entendida como una unidad general que conforma el conjunto de comunidades indígenas y la pluralidad étnico-cultural que existe en el país. (Stavenhagen, 2008).

Empero, este texto no se enfocará en desarrollar el Derecho consuetudinario de los pueblos indígenas, es decir, no se analizará cómo se rigen los pueblos indígenas en su interior a través de sus sistemas de usos y costumbres; sino más bien, el interés aquí es examinar qué derechos indígenas protege el Derecho positivo, lo que en Ciencia Política se titula la *polity*, esto es, las reglas que determinan la dinámica política vinculada con el Estado y el gobierno (Barrientos, 2019), las cuales se determinan, en buena parte, (pero no exclusivamente), a través el poder legislativo.

López (2010) realiza una clasificación de los derechos indígenas en dos vertientes: los derechos autonómicos, esto es, los derechos que los indígenas ejercen de manera intrínseca a sus cosmovisiones y, en segundo lugar, los derechos de nueva relación, que hacen referencia a la necesaria participación de órganos estatales.

Visto lo anterior, los derechos autonómicos son los siguientes: el derecho a adoptar formas propias de organización social; a la administración de justicia bajo sus propias normas internas; a la elección de autoridades comunitarias a partir de usos y costumbres, los derechos lingüísticos y culturales, el derecho a conservar y mejorar el hábitat y sus tierras y al uso y disfrute preferente de los recursos naturales. Dentro de estos derechos autonómicos es posible identificar los que Gamboa (2008) menciona como derechos lingüísticos, culturales, económicos, territoriales, ambientales y de libre determinación o autonomía.

Por otro lado, los derechos de nueva relación son: el derecho a la representación en ayuntamientos, acceso a la jurisdicción del Estado; a compurgar penas cerca de su comunidad; a coordinarse y asociarse en sus municipios y a participar en la política nacional. (López, 2010). O bien, lo que Gamboa (2008) clasifica como derechos educativos, políticos, de salud, jurídicos, sociales (a la diversidad) e informativos. Nótese cómo todos estos derechos implican una relación con el Estado o con la sociedad misma para ser garantizados, a diferencia de los autonómicos, que dependen más de la organización interna de cada comunidad, pero claro que éstos últimos también implican necesariamente un respaldo estatal, (como fue el caso de las reformas constitucionales en materia de libre determinación y autonomía indígena de 2001 en México). La tabla 1 muestra la clasificación anteriormente mencionada.

Tabla 1. Clasificación de los derechos indígenas

| Derechos autonómicos | Derechos de nueva relación |
|------------------------|----------------------------|
| Lingüísticos | Educativos |
| Económicos | Políticos |
| Territoriales | Informativos |
| Ambientales | De salud |
| De libre determinación | Jurídicos |
| Culturales | De la diversidad |

Fuente: Elaboración propia con base en las clasificaciones de López (2010) y Gamboa (2008).

Para conseguir que los derechos indígenas sean garantizados, se dice que se obtiene a través de la incidencia política reflejada en acciones vinculantes por parte del Estado, la cual puede

obtenerse a través de dos vías: la política institucional, es decir, aquella forma de incidencia política que llevan a cabo los poderes públicos (ejecutivo, legislativo y judicial); y la política no institucional esto es, manifestaciones, acciones colectivas, revueltas sociales o pronunciamientos que logran incidir en la agenda gubernamental (Cadena-Roa y Hernández, 2013).

En este sentido, la presente investigación busca entender qué medidas se toman desde la política institucional para garantizar y velar por los derechos indígenas, pues como se mostrará en el capítulo segundo de esta tesis, los mayores logros obtenidos en México se han obtenido a través de la política no institucional. Por ende, hay que analizar qué se hace desde los órganos de representación política, que, como se explicó anteriormente, su función representativa es la más característica y esperada.

El concepto de aculturación

Por último, y relacionado con los derechos autonómicos que implican la libre determinación de los pueblos indígenas, un concepto que formará parte importante de esta investigación es el de aculturación, pues se trata de un proceso al que han sido sometidos los indígenas durante años, el cual es un reemplazo de las culturas indígenas por la mestiza, ya que en el proceso de aculturación subyace una relación de dominación y conquista de una cultura sobre otra (Baucells, 2001), por lo que se trata de intentos de homogeneizar a la población, al dejar de lado la multiculturalidad y el respeto a las personas autóctonas, quienes se enfrentan a dos escenarios bastante comunes: o son forzados a este proceso de aculturación o bien, son segregados e ignorados. Dentro del segundo capítulo se dará cuenta de cómo estos dos procesos se llevaron a cabo en la historia de México.

I.7 El enfoque neoinstitucionalista en la Ciencia Política y sus vertientes

Para iniciar, cabe mencionar que el presente apartado desarrolla los conceptos principales que utiliza el enfoque teórico al que esta investigación se incorpora: el nuevo institucionalismo discursivo. Pero al mismo tiempo, vincula los conceptos anteriormente descritos, tales como el de representación sustantiva, los derechos indígenas y el funcionamiento de las legislaturas.

En primer lugar, el nuevo institucionalismo, como enfoque teórico para el análisis político, surge en la década de los ochenta en el siglo pasado con el objetivo de evocar los orígenes del análisis en la Ciencia Política: las instituciones; pero esta vez se consideran también las instituciones informales y no solo el carácter formal de éstas como solía hacer el llamado viejo institucionalismo. (Peters, 2001).

También surge a manera de reacción y confrontación al enfoque conductista y de la Teoría de la Elección Racional que priorizaron el análisis de procesos individuales y prescindieron de considerar que los actores se encuentran enmarcados y limitados por instituciones (Losada y Casas, 2008). Asimismo, se prioriza el análisis de organizaciones, es decir, de los espacios en los que los individuos desempeñan labores políticas o administrativas. El siguiente párrafo explica lo anterior:

Las diferentes perspectivas teóricas del neoinstitucionalismo intentan identificar y explicar desde acercamientos transdisciplinarios a fenómenos económicos, sociales y políticos complejos a partir de las relaciones e interacciones de los individuos en las organizaciones. El nuevo institucionalismo atiende a los campos organizacionales como unidades de análisis (Vargas, 2008, p. 10).

A su vez, el nuevo institucionalismo tiene diversas variantes. En sus inicios, los principales institucionalismos fueron el histórico, el sociológico y el de la elección racional, posteriormente se incorporó el institucionalismo discursivo, el cual será la base teórica de esta investigación. No obstante, cabe decir, que existen otras vertientes de este enfoque teórico, Losada y Casas (2008) identifican nueve de ellas: las cuatro ya mencionadas y añaden el institucionalismo normativo, el empírico, el internacional, el de redes y el cognitivo.

I.7.1 Diferenciadores de las vertientes del nuevo institucionalismo: histórico, sociológico, de la elección racional y discursivo

Aquello que distingue al nuevo institucionalismo discursivo de las tres primeras variantes (el histórico, sociológico y el de la elección racional) es la importancia que le otorga a las ideas, a los discursos y su capacidad de explicar el cambio institucional. Asimismo, a diferencia de las otras vertientes que consideran a las instituciones como conformadoras y regidoras del comportamiento político, el nuevo institucionalismo discursivo además de esto considera la posibilidad de que los discursos y las ideas influyan en éstas.

En el caso de otras vertientes del nuevo institucionalismo, tales como el histórico o el de la elección racional, han recibido diversas críticas por su falta de explicación del cambio institucional. El histórico, por ejemplo, explica las instituciones a la luz de los cambios y coyunturas históricas específicas, lo cual dificulta la generalización al hablar de transformaciones en las instituciones; asimismo, se llega a considerar el cambio como un equilibrio interrumpido, lo cual refleja la tendencia de considerar a las instituciones de una manera mucho más estática y perenne. Por su parte, el nuevo institucionalismo de la elección racional promueve que las instituciones son reglas estables que funcionan como alicientes o limitantes para los individuos, por ende, es aún más complicado observar el cambio en esta vertiente, pues incluso se alude a la continuidad de éstas. (Gómez, 2015).

Así pues, con el desarrollo e investigación en los nuevos institucionalismos como el histórico, el sociológico o el de la elección racional, fue posible incrementar la capacidad de explicación del cambio institucional de éstos, sin embargo, siempre se hace al margen de elementos exógenos, es decir, no se considera la posibilidad de que la interacción entre agencia e instituciones pueda producir transformaciones al interior de las organizaciones. Por ejemplo, el institucionalismo de la elección racional considera que los sucesos capaces de modificar las instituciones son meramente fortuitos y propios del entorno, por ejemplo, las guerras. En el caso del institucionalismo sociológico, fenómenos como la socialización y la interacción colectiva permiten el cambio. (Reynares, 2017).

En cuanto al institucionalismo histórico, éste llega a plantear cambios institucionales a través de las modificaciones de los conflictos de intereses, pero de manera muy paulatina.

¹En suma, las tres vertientes tradicionales del nuevo institucionalismo reducen el cambio en las instituciones a una intervención de aspectos relacionados con el ambiente. En la tabla 2 se muestran las principales diferencias entre las vertientes del nuevo institucionalismo.

¹ Dentro del nuevo institucionalismo histórico se encuentra otra alternativa para estudiar el cambio institucional; se trata de la teoría distribucional de cambio gradual, la cual pone de relieve la ambigüedad de las instituciones, el papel de la agencia y el poder. Esta alternativa tiene varios puntos de similitud con el nuevo institucionalismo de la elección racional, dada la importancia que se le da al poder y a la agencia. Sin embargo, el nuevo institucionalismo discursivo también resalta a la agencia, pero desde la perspectiva del discurso.

Tabla 2. Diferencias entre las vertientes del nuevo institucionalismo

| | Institucionalismo histórico | Institucionalismo sociológico | Institucionalismo de la elección racional | Institucionalismo discursivo |
|----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Conceptos principales | Puntos de partida, puntos de equilibrio, secuencias, coyunturas críticas, tendencia, dependencia de la trayectoria. | Normas culturales, razones axiológicas y morales, marcos cognitivos y sistemas de significado. | Intereses racionalistas, incentivos, cálculo racionalista, preferencias, racionalidad instrumental, costos, beneficios y riesgos. | Ideas, discursos, políticas, programas, filosofías, argumentos cognitivos y normativos, habilidades discursivas de primer plano, habilidades ideacionales de fondo. |
| Concepción de las instituciones | Son estructuras continuas que trazan un camino. Se les consideran restricciones externas a los actores. | Son normas sociales que trascienden. Se les consideran restricciones externas a los actores. | Son el contexto bajo el cual los individuos actúan, esto es, estructuras que están en equilibrios estables y se asocian con intereses racionalistas y objetivos. Se les consideran restricciones externas a los actores. | Son estructuras y construcciones dinámicas que los agentes crean y mantienen a través de las habilidades ideacionales de fondo y que pueden ser modificadas a través de las habilidades discursivas de primer plano. Se les consideran restricciones internas a los actores que restringen su conducta, pero también pueden modificarlas. |

| | | | | |
|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Estudio del cambio institucional | Se habla de un equilibrio interrumpido y se manifiesta sobre todo en las coyunturas críticas. | Es muy inusual que se considere el cambio institucional porque se mira a las instituciones como resultados persistentes de las pautas culturales. | Se conciben las instituciones como dadas, por lo que es difícil hablar de cambio institucional. | Los discursos son capaces de modificar las instituciones, porque a través de la deliberación, los actores se disgregan de las instituciones y pueden discutirlos, cuestionarlas y cambiarlas o mantenerlas. La posibilidad de cambio está en la agencia y los discursos. |
|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Fuente: elaboración propia con base en información de Schmidt (2008) y Vergara (2020).

Una vez establecidas las diferencias, cabe resaltar que el elemento en común que tienen las diversas vertientes del nuevo institucionalismo es la importancia que le otorgan al estudio de las instituciones. Incluso dentro del nuevo institucionalismo discursivo hay autores que deciden retomar las bases que proporcionan los tres institucionalismos más antiguos y rescatan conceptos y maneras de entender las instituciones. Al respecto, Schmidt menciona que “la realidad política es vasta y complicada. Ningún enfoque metodológico puede explicarlo suficientemente” (p. 322). Por lo tanto, es posible hablar de que pueden complementarse, sin perder de vista los límites de cada enfoque, así como sus particularidades.

A continuación, se mencionan más detalles acerca del enfoque neoinstitucionalista discursivo.

I.7.2 El nuevo institucionalismo discursivo

El nuevo institucionalismo discursivo, que también suele ser llamado neoinstitucionalismo ideacional o constructivista, se encarga de explicar la influencia de los discursos y las ideas en las instituciones. (Schmidt, 2008; Hay, 2001). Su fundadora, es la ya citada anteriormente, Vivien Schmidt. Otros de los autores que han contribuido a sentar las bases para realizar investigaciones con este enfoque son, el también ya citado, Colin Hay, Ben Rosamond, John Campbell, entre otros.

Esta perspectiva teórica ha sido utilizada principalmente para estudiar dos campos: las Políticas Públicas y su construcción a través de discursos de los actores que se ven inmiscuidos en el proceso de su creación (Caldera, 2012) y, por otro lado, el análisis de las Relaciones Internacionales, particularmente se han centrado en estudiar el cómo los discursos inciden en la política exterior de un país (Velosa, 2016).

Es decir, este enfoque ha sido utilizado para el análisis del *policy* (por su aplicación a las políticas públicas) y *politics* (por su uso para entender los conflictos, negociaciones y acuerdos entre actores); sin duda en todos estos estudios el entendimiento de la *polity* es necesario, pues se trata de las reglas del juego (instituciones) que persisten en diversas organizaciones, sin embargo, su aplicación a la inspección de los parlamentos es más reducida.

Instituciones y organizaciones

En primer lugar, es pertinente diferenciar las instituciones de las organizaciones. Como marcan Mantzavinos, North y Shariq (2015), las primeras son constreñimientos para la acción humana, que implican el establecimiento de un ideal de conducta para interactuar entre individuos. Las instituciones pueden ser formales (reglamentos internos del congreso, las leyes y la constitución misma a la que se atienen los legisladores) o informales (prácticas instauradas, acuerdos y negociaciones con base en criterios ajenos a la normatividad);

mientras que las organizaciones son justamente este conjunto de individuos que tienen un propósito en común.

En este tenor, North (1990) establece una definición de instituciones que ha sido de las más utilizada por el enfoque teórico del nuevo institucionalismo: “las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos ideados por los hombres para dar forma a la interacción humana” (p.3). En este caso se habla de la Cámara de Diputados como la organización y las reglas del juego legislativo como instituciones, que éstas a su vez se construyen y transforman a través de los discursos, entre otros factores.

En este sentido, se retoma lo dicho por Rivas y Bárcena (2017) acerca de que la construcción de la agenda suele ser un proceso de negociaciones y acuerdos entre los diversos partidos políticos que conforman una legislatura; por esta razón aquí es posible identificar lo que el nuevo institucionalismo llama las instituciones informales, pues no son reglas escritas, sino que dicha agenda es producto de un proceso de reglas configuradas por los mismos legisladores a través de charlas, consensos e incluso disputas. Ahora bien, los autores también mencionan los debates y las votaciones en el Pleno, aquí es posible identificar lo que el nuevo institucionalismo considera una institución formal, pues estos procedimientos se llevan a cabo gracias a un conjunto de reglas escritas, las cuales están establecidas en documentos como lo es la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe decir que la presencia de instituciones formales no exenta de la presencia de las instituciones informales, puesto que es un hecho irrefutable que también en los debates y en las votaciones existen procedimientos informales que determinan la manera en la cómo se conducen los legisladores y de acuerdo con el nuevo institucionalismo discursivo, son precisamente los discursos los que provocan, en parte, pero no exclusivamente, las dinámicas institucionales.

En suma, esta diferenciación entre instituciones formales, informales y organizaciones permite explicar cómo el cambio institucional se suscita, esto significa que las instituciones no son estáticas, rígidas y que su modificación no depende de una sola variable ni agencia. Son los individuos, sus discursos, ideas y habilidades discursivas, los que modifican estas instituciones, lo cual se explica en los siguientes subapartados.

Cambio y estabilidad institucional

Como se observó en la Tabla 2, el nuevo institucionalismo discursivo pretende abonar a la carencia teórica y explicativa del cambio institucional, ya que se establece la capacidad dinámica y transformacional que tienen los discursos en las instituciones. Asimismo, se incorpora la posibilidad de entender al agente, los discursos y a la institución como elementos interdependientes entre sí. (Reynares, 2017).

El cambio institucional que se pretende analizar es el aumento o disminución de representación sustantiva de los derechos indígenas, a raíz de los discursos emitidos por los legisladores, esto quiere decir que se examinará la incidencia que tienen los discursos legislativos en las acciones que se llevan a cabo en favor de los derechos (tanto autonómicos como de primera relación) de este sector de la población, desde la Cámara de Diputados.

Otro aspecto para resaltar es que, si bien es cierto que el institucionalismo discursivo resulta útil para entender los cambios institucionales, también lo es para comprender la estabilidad o continuidad de una situación en específico, por ejemplo, la baja representación sustantiva de los indígenas. Al respecto de esto, se dice que las ideas tienen un papel importante en:

La constitución de la acción política, el poder de la persuasión en el debate político, la centralidad de la deliberación para la legitimación democrática, la construcción y la reconstrucción de los intereses y valores políticos, y la dinámica del cambio en la historia y la cultura (Caldera, 2012, p. 61).

Este último punto mencionado acerca de cómo las ideas, inciden en decisiones públicas, pero esto a su vez tienen repercusiones a largo plazo es de suma importancia porque la presente investigación parte de la intención aludida por Ragin (2007): la interpretación de los fenómenos culturales o históricamente relevantes, y es precisamente este fin el que se relaciona con lo citado anteriormente acerca de la dinámica en la historia y la cultura, pues la subrepresentación de los indígenas no es un hecho reciente, sino por el contrario, podemos comprender la situación actual con base a los acontecimientos históricos que han impactado su reducida representación política desde el pasado y que la perpetúan en el presente.

Ideas, discursos y argumentos

De acuerdo con Rivas, citado en Rivas y Bárcena (2017), los congresos operan en dos sentidos. El primero de ellos tiene que ver con la periodicidad de las sesiones legislativas,

pues éstas cuentan con tiempos, espacios y reglas preestablecidas y el segundo sentido es el de la redacción de palabras, palabras que a su vez determinan la manera en cómo el país se va a conducir. Las palabras, por tanto, son producto de un proceso discursivo, ya que las leyes se aprueban o rechazan con base en lo que sucede en los debates, discusiones y negociaciones, vale decir, los productos de estos discursos son la aprobación o rechazo de iniciativas de ley que afectan la vida pública, ya sea con la ampliación o restricción de ciertos derechos.

Para Schmidt (2008), las ideas son el contenido sustantivo de los discursos y dependiendo la manera en que estos se articulen, será el impacto que tengan en los cambios institucionales. Mencionado lo anterior y el hecho de que cada legislatura tiene sus propias particularidades, será necesario identificar aquellas construcciones discursivas, contenidas de ideas que pueden representar un obstáculo para la representación sustantiva de los derechos indígenas.

Los discursos en las legislaturas son identificables en espacios procesales que son explicados por Rivas y Bárcena (2017): el primer espacio procesal son las comisiones, en donde se examinan, se evalúan, se investigan y se sopesan las iniciativas presentadas en el Pleno, para después, emitir un dictamen legislativo que contiene propuesta de cambios o mejoras a las iniciativas, para su posterior retorno al Pleno de la Cámara. El segundo espacio procesal es el Pleno, en el cual los legisladores se reúnen para discutir iniciativas de ley que buscan formar parte de la legislación vigente del país.

En ambos espacios es posible identificar discursos, ideas, argumentos e incluso valores que poseen los legisladores con respecto a una materia en específico. La manera en la que se procederá empíricamente a observar lo anterior, será a través de la lectura, análisis y sistematización de iniciativas de ley, dictámenes e intervenciones en el Pleno relacionadas con los derechos indígenas.

Niveles de ideas: políticas, programas y filosofías

De acuerdo con Schmidt (2008) existen tres niveles de ideas: políticas, programas y filosofías. En primer término, las políticas son propuestas de los actores políticos que buscan resolver ciertos problemas o atender demandas ciudadanas; es decir, son la materialización de las ideas. Las políticas se caracterizan por su posibilidad de cambios rápidos y por ser

específicas. En esta investigación se analizarán las iniciativas de ley propuestas, aprobadas, pendientes o rechazadas por los legisladores, que estén relacionadas con derechos indígenas, las cuales equivalen a esta categoría de políticas.

En segundo lugar, de acuerdo con la autora, los programas son los problemas que buscan resolver las políticas, así como sus propósitos y las herramientas que emplean para lograrlos. En este aspecto se considerarán las exposiciones de motivos en las que se plantea un problema a resolver con alguna iniciativa de ley o iniciativa de reforma, de allí se extraerá el asunto o problemática que se busca mejorar o solucionar, de esta manera se observará empíricamente el concepto de programas.

Tanto las políticas como los programas son de primer plano, es decir, son las que más se debaten y cuestionan. Mientras que es mucho más complicado que las filosofías se lleguen a poner en tela de juicio, éstas se explican a continuación.

Las filosofías son normas, valores, principios, creencias e idearios que rigen la conducta. En este caso, sería oportuno hablar de una resignificación de lo indígena en nuestro país para situar a las personas indígenas en una posición más propicia como sujetos de derecho, pero, para esto para que esto suceda, influyen muchos otros factores (más allá del poder legislativo) que tienen que ver incluso con normas sociales. Por lo tanto, sólo se analizarán las políticas y programas, aunado a que, como se mencionó, es mucho más inviable que se discutan las filosofías porque imperan en una realidad mucho más amplia, de ahí que Schmidt (2008) las considera ideas de segundo plano.

Tipos de ideas: cognitivas o causales y normativas

Ahora bien, “las políticas, los programas y las filosofías tienden a contener dos tipos de ideas: cognitivas y normativas” (Schmidt, 2008, p. 306); esto quiere decir que las tipologías de ideas aluden al contenido de éstas. Por un lado, las ideas cognitivas o causales son la guía para la acción política, pues son aquellas justificaciones que los actores políticos hacen para explicar la manera en cómo se conducen en la toma de decisiones. Las ideas cognitivas permiten explicar cómo a través de las políticas se pretende dar solución a un problema. Para estudiarlas, se examinará la exposición de motivos de las iniciativas de ley y los argumentos de los dictámenes y de los debates en el Pleno.

En segundo lugar, se encuentran las ideas normativas que reflejan los valores arraigados en el entramado social y que están implícitas pero presentes en los discursos, por lo tanto, para estudiarlas será necesario distinguir en los documentos y en los debates legislativos ciertos valores, creencias e incluso posibles prejuicios que determinen la manera en cómo perciben a las personas indígenas y sus derechos.

Finalmente, se dice que lo importante es analizar por qué algunas ideas (políticas, programas y filosofías) se convierten en hechos o leyes y otras se quedan meramente en propuestas. Al respecto Schmidt (2008) señala que su éxito depende de varios factores, pero alude uno importante: el discurso. Sin embargo, el éxito de los discursos también depende de varios aspectos, tales como el contexto institucional, “la adecuación, la relevancia, persuasión, aplicabilidad, conveniencia, resonancia, consistencia y la coherencia del discurso” (p. 311).

El discurso

En cuanto al discurso, éste no es simplemente la suma de un conjunto de ideas que se articulan, sino que es necesario mirar varios aspectos, por esto, el discurso puede ser definido como:

Una representación de ideas mediante múltiples patrones argumentativos. Las ideas contenidas en los discursos son sólo cabalmente entendidas enmarcándolas en el contexto determinado en el que se dan: cuándo, dónde, cómo y por quién fue dicho. El discurso no sólo se refiere a la estructura (qué se dijo, o dónde, o cómo), sino también a la agencia (cómo dijo, para quién o para qué) (Caldera, 2012, p. 64).

En este tenor, se analizará qué dicen los legisladores durante sus disertaciones acerca de los derechos indígenas, a quién se lo dicen y cómo lo dicen.²

Tipologías del discurso: coordinativo y comunicativo

De acuerdo con Schmidt (2008) existen dos tipos de discursos, por un lado, el discurso coordinativo que se lleva a cabo en el ámbito de las organizaciones estatales y es emitido por actores políticos para posicionar, adecuar u omitir ciertos temas en la agenda gubernamental y a través de ello, tomar decisiones; este será el tipo de discurso que se analizará en la presente

² Se hace la aclaración de que “el cómo lo dicen” se realizará por medio de la lectura de las versiones estenográficas, por lo que un análisis más completo del *cómo* requeriría de versiones videográficas o de audio. No obstante, se examinarán las expresiones de admiración, interrogación y antagonismo que estén plasmadas en los documentos escritos.

investigación, toda vez que se busca entender los discursos de los actores políticos que participan en la labor legislativa.

Por otro lado, el discurso comunicativo se inserta en la esfera pública habermasiana, con una noción deliberativa de la democracia, en la que se realzan los discursos por parte de la sociedad, los cuales conllevan deliberación entre sus miembros. La autora considera que el discurso comunicativo es un reflejo de la subjetividad del ciudadano con respecto a su cotidianidad, pero también con relación a las decisiones políticas que le afectan.

Una vez establecido esto, hay que referir que los discursos por sí mismos son un campo de estudio propio de la lingüística, lo importante para la Ciencia Política es analizar el impacto que tienen estos en los procesos políticos, y es que finalmente los discursos conllevan a la acción (o no) de los legisladores, en este sentido, los discursos coadyuvan a la implementación de un proyecto político que se encuentra en disputa con otros que desean prevalecer (Olvera, 2004).

La figura 1 sintetiza y muestra cómo se relacionan los conceptos anteriormente mencionados. Como se indica, los discursos están contenidos de ideas, pero dentro de la categoría de ideas existen dos jerarquías o grados: los niveles de ideas (políticas, programas y filosofías) los cuales engloban dos tipos de ideas (normativas y cognitivas).

Figura 1. Relación entre los conceptos de discurso, niveles de ideas y tipos de ideas



Fuente: Elaboración propia con base en las categorías desarrolladas por Schmidt (2008).

Habilidades discursivas: ideacionales de fondo y de primer plano

Ahora bien, Schmidt (2008) también menciona que los individuos en las organizaciones tienen dos tipos de habilidades que les permiten vincularse con otros y expresar sus ideas a través de los discursos. En primera instancia, se encuentran las habilidades ideacionales de fondo las cuales permiten crear y mantener las instituciones. En segundo lugar, se encuentran las habilidades discursivas de primer plano, y de acuerdo con la autora, son estas las que dan paso al cambio institucional.

Argumentos

Los discursos buscan persuadir e institucionalizar dentro del congreso un proyecto nacional, por ello es importante mencionar el concepto de argumento, es decir, el medio por el cual los actores hacen convincente sus discursos y que sirve para cimentar las ideas cognitivas. A su vez, los argumentos son útiles para los legisladores ya que, a través de su correcto uso, se facilita la negociación con sus pares, el establecimiento de acuerdos y, sobre todo, la persuasión.

La agencia en la organización

Por otra parte, además de entender los discursos, las ideas, las instituciones y las organizaciones, este enfoque teórico no deja de lado a la agencia como conformadora de la organización, sino que al contrario, se reconoce que las disputas de ideas representan las creencias, valores e incluso idiosincrasia de las personas que van creando las instituciones (Garcé, 2015); esto es, si los discursos existen es porque los actores reflejan sus intenciones a través de ellos y buscan posicionarse con un papel relevante a la hora de actuar y de conformar la *policy*, pues los legisladores son quienes elaboran la legislación, normatividad y presupuestación que inexorablemente repercute en cada grupo social.

De ahí que Schdmit (2008) mencione que las instituciones son “internas a las agentes perceptivas, sirviendo tanto como estructuras (de pensamiento, habla y acción) que constriñen a los actores, como constructos (de pensamiento, habla y acción) creados y cambiados por esos actores” (Schmidt, 2008, p. 6). En este extracto es posible percibir cómo la relación entre individuos, sus discursos y las instituciones es simbiótica e interdependiente.

Sin embargo, sí es importante mencionar lo dicho por Hay (2011), acerca de que las ideas tienen una primacía de origen y de posicionamiento sobre los intereses, esto quiere decir que, para poder articular los intereses y un proyecto político, es importante primero observar cuáles son las ideas que subyacen a estos.

Críticas al nuevo institucionalismo discursivo

En otro orden de ideas, también existen detractores del nuevo institucionalismo discursivo, pues como se mencionó líneas arriba, este enfoque teórico ha sido mucho menos utilizado que las otras variantes. Inclusive, hay quienes cuestionan que sea un enfoque teórico, tal es el caso de Gómez (2015), quien afirma que no es una teoría lograda, debido a que no proporciona elementos importantes para explicar el cambio institucional además de que no se otorga una definición propia de institución.

Sin embargo, es importante decir que precisamente la gran variedad de definiciones del concepto *institución* es una de las desventajas que Losada y Casas (2008) identifican en el nuevo institucionalismo y sus diversas variantes, ya que es común encontrar una multiplicidad de propuestas conceptuales. Esto quiere decir que no necesariamente la validez de una vertiente teórica se debe medir por su capacidad de extender esta (ya de por sí) amplia

gama definiciones, sino que hay que retomar la aportación que hace la vertiente discursiva acerca de la importancia de las ideas, los discursos y los argumentos para analizar las instituciones. Cuestión que vuelve al institucionalismo discursivo una variante diferente a los otros institucionalismos y no solo un complemento de éstos.

Debido a la pluralidad de definiciones de *institución*, esta investigación opta por retomar la definición más utilizada de institución, la cual fue aludida por North (1990), quien establece que las instituciones son “las reglas del juego en una sociedad” (p.3). En este caso, se adecúa esta noción a las reglas del juego (formales e informales) que rigen el funcionamiento de las legislaturas. Pero estas reglas, a la luz del nuevo institucionalismo discursivo, están abiertas al cambio.

A manera de cierre de este capítulo, es posible decir que la representación política hoy en día es mucho más que elecciones, se requiere un papel mucho más activo por parte de la ciudadanía, y uno mucho más receptivo por parte de los representantes para lograr consolidar avances en temas tan ignorados como lo ha sido el de los derechos indígenas.

El nuevo institucionalismo discursivo es parte de las vertientes de una corriente teórica más amplia que pretende retomar y volver a poner atención a la importancia de las instituciones, así pues, incorpora conceptos importantes como el discurso, las ideas y los argumentos para ser analizados en las dinámicas institucionales. Es por ello por lo que este enfoque teórico resulta de gran utilidad para cumplir el objetivo general de la investigación: identificar la influencia de los discursos legislativos en la representación sustantiva de los derechos indígenas.

I.8 Referentes empíricos de los conceptos clave de la investigación y matriz de congruencia

Una vez realizada la conceptualización de esta investigación, en la Tabla 3 se resumen los conceptos teóricos que se abordarán y cómo se observarán en la realidad empírica, lo que en metodología de las ciencias sociales se denomina operacionalización, sin que esto implique la asignación de valores numéricos a los indicadores (que más bien pueden denominarse categorías) y mucho menos su agregación en un índice (características propias de una investigación de corte cuantitativo). Aun así, “independientemente del enfoque conceptual, los métodos empleados o las técnicas utilizadas, cualquier investigación entraña el proceso

de hacer observables conceptos inobservables” (Aibar, Cortés, Martínez y Zaremborg, 2013, p. 49-50).

Tabla 3. Conceptos y su contraparte empírica en la investigación.

| | | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Hipótesis de trabajo 1: Si las iniciativas de ley cuentan con sustento académico, jurídico, contextual y se realizan ejercicios de parlamento abierto para su elaboración, entonces será posible sentar las bases para mejorar en lo sustantivo la condición jurídica de los derechos indígenas.</p> <p>Hipótesis de trabajo 2: Si los discursos legislativos contienen ideas normativas de carácter peyorativo, de omisión o indiferencia hacia los indígenas, entonces esto será un obstáculo para la representación sustantiva de sus derechos.</p> | | |
| <p>Unidad de análisis: discursos legislativos.</p> | | |
| | | <p>Referente empírico (¿cómo se observará y en dónde?)</p> |
| <p>Variable dependiente</p> | <p>Representación sustantiva de los derechos indígenas</p> | <p>Se analizarán todas las iniciativas presentadas que busquen incidir en los derechos indígenas (ya sea para ampliarlos, mantenerlos o restringirlos), pero solo las iniciativas aprobadas que amplíen o mejoren la garantía de estos derechos serán consideradas una auténtica representación sustantiva.</p> |
| <p>Variables independientes</p> | <p>Discursos coordinativos</p> | <p>Los discursos se analizarán en tres momentos: en las 1) iniciativas de ley que reflejan la postura del diputado o diputada que la impulsó, 2) dictámenes elaborados en comisiones que reflejan la postura de la mayoría de los miembros de la comisión o comisiones, y en 3) debates legislativos en el Pleno de la Cámara de Diputados, en los cuales se pueden analizar las posturas en su conjunto y no solo de determinados diputados o diputadas.</p> |

| | | | |
|--|-------------------------|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | Niveles de ideas | Políticas | Son las iniciativas aprobadas, pendientes, retiradas o rechazadas que estén relacionadas con los derechos indígenas. Esto es, todas las iniciativas presentadas. |
| | | Programas | Son los problemas que se buscan resolver o aminorar con la iniciativa, se puede identificar en la exposición de motivos, en donde se plantea el problema. |
| | Tipos de ideas | Cognitivas o causales | Son los argumentos , razones, justificaciones o explicaciones que dan los legisladores para sustentar su postura. Se pueden encontrar en la exposición de motivos de cada iniciativa, pero también en los dictámenes y en los propios debates en el Pleno |
| | | Normativas | Se identificarán valores y creencias respecto a los indígenas en los debates , a lo largo de las iniciativas y en los dictámenes . |

Fuente: Elaboración propia con base en las categorías de Schmidt (2008).

Como se muestra en la tabla 3, los discursos y su contenido (las ideas) serán analizados a través de tres referentes: el extenso de las iniciativas de ley, los dictámenes y los debates en el Pleno. Es importante hacer énfasis en que no solo se examinará aquello que se asevera, sino que también se pondrá atención al contexto holístico del discurso: lo que se dice, cómo se dice³, con qué intenciones y a

³ Se hace la aclaración de que “el cómo lo dicen” se realizará por medio de la lectura de las versiones estenográficas, por lo que un análisis más completo del *cómo* requeriría de versiones videográficas o de audio. No obstante, se examinarán las expresiones de admiración, interrogación y antagonismo que estén plasmadas en los documentos escritos.

quién se le dice. Finalmente, en la tabla 4 se presenta la matriz de congruencia, la cual es una herramienta metodológica “que permite apreciar a simple vista el resumen de la investigación y comprobar si existe una congruencia lógica entre cada una de las partes involucradas en dicho procedimiento” (Pedraza, 2001, p.313).

Tabla 4. Matriz de congruencia de la investigación

| Planteamiento del problema | | Marco teórico | Hipótesis de trabajo | Unidad de análisis | Variables | Dimensión | Indicador ⁴ / categoría |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| Identificación | Objetivo | | | | | | |
| En la literatura de la Ciencia Política hay reducidos estudios acerca de la representación sustantiva de los indígenas en el poder | Comprender la manera en la que los discursos inciden dentro de la Cámara de Diputados para la representación política | -El enfoque teórico al que se adhiere esta investigación es el nuevo institucionalismo discursivo. Los principales conceptos que se retoman son: | Hipótesis de trabajo 1: Si las iniciativas de ley cuentan con sustento académico, jurídico, contextual y se realizan | Discursos legislativos. | Variable dependiente: Representación sustantiva de los derechos indígenas. | Mayor y mejor representación sustantiva. | Número y contenido de las iniciativas aprobadas que amplíen los derechos indígenas. |

⁴ Entiéndase indicador como una variable que ya se encuentra en el plano de lo empírico, a diferencia de las variables conceptuales que aún son abstractas. En esta investigación, y en otras de carácter cualitativo, los indicadores no necesariamente adquieren valores numéricos, pero sí son observables en la realidad social o política.

| | | | | | | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|---------------------------|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| legislativo y los que existen, no han explorado cómo influyen las ideas, discursos y argumentos legislativos en dicha representación. | sustantiva de los derechos indígenas. | ideas, discursos, argumentos y habilidades discursivas. -Se definió la representación política, sus dimensiones, el proceso legislativo, el concepto de pueblos, comunidades y personas indígenas, sus derechos y el concepto de aculturación. | ejercicios de parlamento abierto para su elaboración, entonces será posible sentar las bases para mejorar en lo sustantivo la condición jurídica de los derechos indígenas. Hipótesis de trabajo 2: Si los discursos legislativos contienen. | | Variables independientes: | | |
| | | | | | Discursos coordinativos. | Discusiones legislativas. | Iniciativas de ley, dictámenes y debates en el Pleno. |
| | | | | | Niveles de ideas: | Políticas. | Iniciativas aprobadas, pendientes, retiradas o rechazadas que estén relacionadas con los derechos indígenas. |

| | | | | | | | |
|--|--|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|-----------------|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | | ideas normativas de carácter peyorativo, de omisión o indiferencia hacia los indígenas, entonces esto será un obstáculo para la representación sustantiva de sus derechos. | | | Programas | Problemas que se buscan resolver o aminorar con la iniciativa. |
| | | | | | Tipos de ideas: | Cognitivas o causales. | Argumentos, razones, justificaciones o explicaciones que dan los legisladores para sustentar su postura en iniciativas de ley, dictámenes y en los debates en el Pleno. |

| | | | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | | | | | Normativas. | Valores y creencias de los diputados en iniciativas de ley, dictámenes y en los debates en el Pleno. |
|--|--|--|--|--|--|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Fuente: Elaboración propia con base a la propuesta de Pedraza (2001).

En el siguiente apartado, se abordará el contexto histórico de la representación indígena en México, así como el avance y retos aún pendientes de los derechos indígenas.

Capítulo II. Derechos indígenas y su posicionamiento en los órganos de representación en México.

II.1 Hitos históricos

Para comenzar, los indígenas son un grupo históricamente segregado, discriminado y cuyos derechos han sido transgredidos. En la actualidad, México cuenta con una gran diversidad cultural que está sustentada en sus pueblos y comunidades indígenas. Como se mencionó en el capítulo anterior, con base en datos del INEGI (2022), en México hay 23.2 millones de personas que se autoidentifican como indígenas, lo que corresponde al 19.4% de población igual o mayor a tres años. Asimismo, existen 7 364 645 personas en ese rango de edad que hablan una lengua indígena, lo que equivale al 6.1% de la población nacional de esa edad. La mayor parte de la población indígena se encuentra asentada en los estados de Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Estado de México, Puebla, Yucatán, Guerrero e Hidalgo.

Desde el siglo XVI y hasta la actualidad sus derechos no han sido garantizados. Esto tiene sus orígenes desde la época de la conquista y la Colonia, pues se encontraban en los peldaños más bajos del sistema de castas (solo por encima de los esclavos provenientes de territorios africanos) (Velázquez, 2018). Sin embargo, ha existido cierto progreso al respecto que es importante mencionar.

Los avances previos a la Revolución Mexicana serán mencionados someramente debido a que no son vastos; no es hasta el siglo XX e inicios del siglo XXI que los derechos indígenas comienzan a ser considerados como un tema relevante. Esta revisión histórica permitirá comprender qué tan relevante ha sido para el Estado mexicano la garantía de los derechos indígenas, cuáles han sido los logros obtenidos y cuáles son los temas pendientes, de tal forma que este capítulo sintetiza la evolución de la representación sustantiva de este sector poblacional y dota una base histórica a la tesis.

En primera instancia, la incidencia política reflejada en acciones vinculantes por parte del Estado puede obtenerse a través de dos vías: la política institucional, es decir, aquella forma de incidencia política que llevan a cabo los poderes públicos (ejecutivo, legislativo y judicial); y la política no institucional esto es, manifestaciones, acciones colectivas, revueltas sociales o pronunciamientos que logran incidir en la agenda gubernamental (Cadena-Roa y Hernández, 2013).

Por lo tanto, se utiliza este criterio para organizar los acontecimientos relevantes con relación a los derechos indígenas. Se muestran los avances desde la política institucional, con especial énfasis en la legislación porque dentro de esta vertiente se encuentra la representación política sustantiva toda vez que consiste en acciones por parte de los representantes para beneficiar los intereses y derechos de los representados (Pitkin, 1985), por otro lado, se da cuenta de aquellas consecuciones que los mismos pueblos indígenas han logrado por medio de la política no institucional, es decir, por cuenta propia y a través de eventos de protesta o actos disruptivos.

Época colonial

Con respecto a la época colonial, Bartolomé de las Casas fue un defensor de las personas indígenas, ya que logró que se reconociera el derecho a la propiedad y a la libertad de los indígenas e intercedió por este sector ante las autoridades españolas (Gamboa, 2008).

Proceso de independencia y México independiente

Por otro lado, en la época de la Independencia en el artículo 15 de los Sentimientos de la Nación, postulados por José María Morelos y Pavón, se establecía la eliminación de la esclavitud y del sistema de castas (Kubli-García, 2006).

Ahora bien, en ninguna de las constituciones del siglo XIX se reconoció a los pueblos indígenas ni sus derechos, sino que incluso sucedió al contrario, por ejemplo, en la Constitución de Cádiz de 1812 se estableció que era necesaria la conversión de los indios infieles (como se les llamaba despectivamente a los indígenas en aquella época) y su supervisión en las labores económicas para evitar que abusasen. (Kubli-García, 2006). En el caso de la Constitución de 1824 la única mención que se hizo de los indígenas fue determinar que el Congreso de la Unión tiene la facultad de “arreglar el comercio con las naciones extranjeras, entre los diferentes estados de la federación y tribus de indios” (López, 2010, p.24). Posteriormente, con las Siete Leyes Constitucionales de 1836 esta mención que se hacía en el texto constitucional desapareció. En el caso de la Constitución de 1857 los derechos indígenas también se mantuvieron ausentes. (López, 2010).

Revolución mexicana

Por otro lado, en la época de la Revolución Mexicana, Emiliano Zapata en el Plan de Ayala propugnó la restauración del sistema ejidal con el objeto de devolver tierras expropiadas a los pueblos indígenas. A su vez, los hermanos Flores Magón en el programa de su partido (Partido Liberal Mexicano) estipulaban la defensa de la raza indígena. Por su parte, en la Constitución Política de 1917 se invisibilizó a los indígenas, ya que su existencia se subsumió a la de los campesinos, a saber, los indígenas no fueron considerados fuera de la labor agrícola; asimismo, tampoco fueron devueltas las tierras que les fueron despojadas en el Porfiriato, esto bajo el argumento de que se tenían que evitar y erradicar los latifundios. (López, 2010).

México posrevolucionario

Una vez consumada la Revolución Mexicana, Singer (2021) menciona que las políticas en materia indígena se pueden agrupar en tres grandes etapas: la primera de éstas consistió en la implementación de políticas integracionistas que buscaron homogeneizar a la población, en segundo lugar, las políticas de participación que permitieron vislumbrar una mayor apertura democrática y, por último, las políticas neoliberales, la autonomía de facto y el deslinde de responsabilidades del Estado. Estas tres etapas se explican con mayor detalle a continuación.

Políticas integracionistas

La primera etapa, en la cual se implementaron políticas integracionistas, comprendió desde el año 1917 hasta 1970. Este tipo de políticas y programas fueron las que desencadenaron el fenómeno de aculturación, en el que se buscó unificar al país, eliminar las raíces indígenas de la población y promover la idea del mestizaje ubicuo. Desde que culminó la revolución mexicana se instauró un pensamiento de unidad nacional que buscaba crear una identidad nacional única y homogénea. Este proceso de asimilación fue puesto en marcha en instancias tales como el Internado Nacional de Indios o la Estación de Incorporación Indígena de Carapan que buscaba desintegrar a la comunidad purépecha para incorporarla al resto de la población. (López, 2010).

Durante el cardenismo (1934 a 1940) se redefinió la problemática indígena, ya que se reconoció el problema de marginación socioeconómica, lo cual condujo al establecimiento de programas paternalistas que propiciaron relaciones clientelares y cacicazgos locales del

partido hegemónico. Asimismo, los internados se transformaron en centros de capacitación económica y se creó el Instituto Indigenista Interamericano (III) y el Banco de Crédito Ejidal. (López, 2010).

Asimismo, en la década de 1940 se llevó a cabo en Pátzcuaro Michoacán el Primer Congreso Indigenista Interamericano, en donde se discutió acerca del tema de los derechos indígenas; sin embargo, los acuerdos y medidas que emanaron de este congreso tuvieron marcados rasgos paternalistas e integracionistas, los cuales reproducían el proceso de aculturación, al cual los pueblos indígenas tanto se han opuesto.

En 1948 y hasta 1970 se institucionalizaron las políticas integracionistas, las cuales se llevaron a cabo a través del Instituto Nacional Indigenista (INI) creado en 1948, y se convirtió en la instancia responsable de todos los temas relativos a los pueblos indígenas, donde se ejecutaban las políticas públicas, programas gubernamentales y demás medidas en materia indígena. Cabe añadir que surgió como un instituto perteneciente a la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica propia. (Gamboa, 2008).

De igual forma, el INI contribuyó en el siglo pasado al desplazamiento de indígenas. Un claro ejemplo de lo anterior sucedió en los años cincuenta y sesenta, cuando, en aras de impulsar obras de infraestructura, aproximadamente veinte mil mazatecos y chinantecos en Oaxaca fueron desplazados de sus lugares de residencia para construir la presa Miguel Alemán, también conocida como presa Temascal, la cual no solo representó desplazamiento de pobladores indígenas, sino también implicó la explotación del agua de dicha región. (Gálvez, 2004).

Lo anterior patentiza un grave problema: el hecho de que, desde las instancias de gobierno, específicamente de la que más se esperaría que se realicen acciones a favor de los derechos de los pueblos indígenas, algunas de estas acciones, hicieron lo contrario a promover su bienestar. De acuerdo con González (1976) este proceso de supeditación, dominación e incluso explotación de los pueblos indígenas es colonialismo interno, es decir, dentro de la unidad nacional existen diversos grupos culturales y algunos de ellos son sometidos por otros.

Políticas de participación

De acuerdo con Sonnleitner (2018), a partir de los años setenta del siglo pasado es posible afirmar que se fueron abandonando las políticas integracionistas, gracias a que una corriente crítica de la antropología abogó por observar y considerar la pluriculturalidad del país, aunado a los movimientos indígenas. Sin embargo, a nivel gubernamental, no se implementaron medidas que permitieran realmente propiciar condiciones mejores para este sector poblacional.

Es en esta época en la que Singer (2021) ubica la segunda etapa de las políticas en materia indígena, las cuales toman una orientación de participación. Cuando inició el mandato de Luis Echeverría en 1970, la autora considera que se hizo uso de políticas populistas y asistencialistas en materia indígena, las cuales giraron en torno a dos ejes: el primero fue el tema de la tierra por medio de la creación de ejidos colectivos y el segundo eje fue la vía institucional, con la asignación de mayor presupuesto al INI, la creación de Centros Coordinadores Indígenas, Consejos Supremos y Congresos Indígenas.

Por su parte, en el gobierno de José López Portillo se creó la Coordinación General del Plan Nacional para Zonas Marginadas y Marginadas (COPLAMAR), organismo que respaldó el indigenismo de participación, esto es, programas sociales que buscaban combatir la pobreza y la marginación de los indígenas, por medio de infraestructura, políticas de salud, educación y desarrollo social. Lo anterior muestra el viraje que tuvieron las políticas: pasaron de buscar la integración y asimilación a centrarse en la problemática de la pobreza. (Singer, 2021).

A pesar de lo anterior, los movimientos indígenas independientes fueron censurados y frenados ya que el trasfondo de las políticas de participación era obtener la centralización de la organización indígena, de tal forma que la voz indígena estuviese alineada y fusionada con las acciones gubernamentales. Sin embargo, esto no detuvo a los movimientos indígenas emergentes, que buscaban obtener el derecho a la autonomía y a la diferencia cultural. (Singer, 2021).

Políticas neoliberales y el deslinde del Estado

Por otro tanto, durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) el neoliberalismo comenzó a introducirse en el país y a su vez en las políticas gubernamentales. Por ende, el presupuesto dirigido a las políticas sociales en materia indígena, los subsidios y la inversión

pública se redujeron considerablemente. El modelo neoliberal se consolidó en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) en donde el Estado prescindió de la responsabilidad de bienestar social y fue trasladada a la población.

En el año 1992 tuvo lugar una reforma constitucional al artículo cuarto que por primera vez tenía la intención de reconocer la existencia de los pueblos indígenas y la composición pluricultural del país. Esta iniciativa de reforma constitucional fue presentada por Carlos Salinas de Gortari ante el Congreso de la Unión a raíz del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT, el cual fue ratificado por México un año antes. Sin embargo, esta reforma tenía ciertas inconsistencias ya que únicamente se reconocían los derechos culturales pues se estableció en la Constitución la composición pluricultural de la nación mexicana y el compromiso de incentivar el desarrollo y conservación de esta pluralidad, pero se omitieron los derechos económicos, políticos, así como el derecho a la autonomía y a la libre determinación.

Asimismo, la reforma al artículo 27 de ese año estipuló que las tierras indígenas serían protegidas a través de la ley, negándoles el derecho de la autorregulación de sus tierras, puesto que se suprimió el carácter inalienable, inembargable e imprescriptible de éstas. (López, 2010).

Durante este sexenio, también se impulsó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), cuyo propósito fue reducir la pobreza y uno de los sectores de atención fueron los indígenas. De igual forma, se implementó el Programa Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas, que a su vez contaba con programas estratégicos, como los Fondos Regionales de Solidaridad, el cual estuvo dirigido a campesinos e indígenas con el propósito de financiar sus actividades económicas y que tuviesen una participación directa. Este programa ya estaba alineado a la lógica neoliberal porque pretendía descentralizar las actividades económicas y que las comunidades se hicieran cargo de su desarrollo. (Sonnleitner, 2018).

A diferencia de las políticas asistencialistas de los años anteriores, las políticas puestas en marcha en estos sexenios se caracterizaron por poner prioridad al carácter económico y productivo de los pueblos. Esta tercera etapa de políticas neoliberales continúa hasta la actualidad.

Reconocimiento de derechos indígenas en los organismos internacionales

Ahora, es pertinente realizar un paréntesis para señalar las declaraciones y convenios en organismos internacionales que buscaron reconocer los derechos indígenas. En este sentido, tras el término de la Segunda Guerra Mundial, cobró importancia la protección de los derechos, de ahí que los proyectos internacionales para el reconocimiento de los derechos indígenas comenzaron a partir de los años 40 y 50 del siglo pasado. Algunos de estos intentos fueron mucho más criticados que otros.

La razón se debe a que, en materia indígena, sobre todo en los primeros intentos internacionales, no se reconocieron derechos colectivos como la libre determinación o el derecho a la tierra, ya que el planteamiento que se hizo de los derechos era individualista, esto es, priorizaban al sujeto como acreedor de derechos y no a la colectividad, lo cual resultó un problema ya que los pueblos indígenas conciben la realidad bajo una perspectiva mucho más holística y organicista. Lo anterior quiere decir que su cultura, religión y lengua los une como un todo integral, en el que los derechos, como el derecho a la tierra, se gozan de manera colectiva, porque, bajo su cosmovisión, la tierra no se posee y mucho menos se explota, sino que forma parte de ese conjunto. (Moro, 2017).

En este sentido, mucho antes comenzó a hablarse sobre derechos humanos y posteriormente se incorporaron a la discusión los derechos colectivos, ejemplo de los primeros fue la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, cuyos pilares eran la igualdad y la no discriminación entre individuos, donde los pueblos indígenas no fueron contemplados en tanto sujetos colectivos.

De igual forma, se encuentra la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, en el que grupos indígenas buscaron ser reconocidos en la conceptualización que se hizo de genocidio, al tener en cuenta los etnocidios de los que han sido víctimas, perpetrados en su momento, por los países colonizadores, los mismos Estados independientes y más recientemente, por las empresas transnacionales. Por estas razones, Cervantes, Hernández y Burgos (2017) consideran que esta Convención fue elaborada de manera reduccionista bajo el contexto europeo.

Asimismo, en el año 1966, se estableció en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos el derecho a los miembros de minorías étnicas, religiosas o lingüísticas de

tener su propia cultura, practicar su propia religión y hablar su propio idioma. Esto propició a la puesta en marcha de la Declaración de los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas en 1992. No obstante, existieron dos problemas respecto a ambos, en primer lugar, se considera nuevamente una visión individualista de los derechos, ya que se habla de las personas integrantes de dichas minorías y no se les concibe como sujetos colectivos.

El segundo problema fue que numerosos pueblos indígenas se manifestaron en contra de ser considerados simplemente como minorías por ser demasiado integracionista, además de que argumentaron conformar mayorías numéricas en países como Guatemala, Bolivia y Perú. (Cervantes et. al., 2017). Posteriormente, en 1977 se llevó a cabo la Conferencia Internacional de Organizaciones no Gubernamentales en Ginebra, en la cual se reconoció el derecho de la libre determinación a los pueblos indígenas.

Cabe añadir los convenios internacionales que México ha ratificado en materia de derechos indígenas, lo cual hace que sus efectos sean vinculantes, como lo fue el Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes que se celebró en 1957 y fue ratificado por México en 1959, cuyo contenido se caracterizaba por ser asistencialista e integracionista nuevamente.

Para efectos de subsanar lo anterior, en 1989 se celebró el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT, el cual México ratificó en 1991; este nuevo Convenio contiene los derechos de los pueblos indígenas en materia cultural, territorial, de recursos naturales, de la no discriminación, de autogestión y consulta por parte de las autoridades estatales en asuntos que les conciernen (CNDH, 2015).

La importancia que tuvieron estos convenios es que, por primera vez se reconoció a nivel internacional a los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos, y, además, dado que fueron ratificados por el gobierno mexicano, son vinculantes, aplicables y se encuentran al mismo nivel jerárquico que la Constitución. Otro avance importante que se tuvo en materia de reconocimiento de derechos indígenas a nivel internacional fue la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas en 2007.

En este punto, se debe señalar que los tratados y acuerdos internacionales que México ratifica tienen la misma jerarquía jurídica que la Constitución federal. Esto desde la reforma del artículo primero constitucional en materia de derechos humanos que se hizo en el año 2011, la cual estableció que toda persona gozará de los derechos contenidos tanto en la constitución federal, así como en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano sea parte.

II.1.2 El papel del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en la lucha por los derechos indígenas

Con este panorama, podemos comprender cómo los derechos indígenas fueron ignorados durante siglos (desde la conquista hasta finales del siglo XX que comienzan a suscitarse reducidos avances al respecto). Esto provocó que en el año 1994 el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) se levantara en armas debido al asiduo rezago social, despojo y discriminación que los pueblos indígenas han sufrido.

El antecedente histórico del EZLN se encuentra en el movimiento político y armado Fuerzas de Liberación Nacional que surgió en 1969. En ambos subyace el neozapatismo, el cual es:

Un movimiento que reclama una distribución de la tierra más justa, y en ese pedido plasma la reivindicación de los pueblos indios, cuestión que, en su dimensión étnica, también cobra relevancia como expresión humana de sensibilidad al ambiente, a la agricultura, a la alimentación y a la ruralidad en su conjunto (Durand y Silva, 2014, p. 106).

Para comprender de manera más clara los postulados del EZLN es adecuado remitirse al análisis que realizó Luis Villoro al respecto. El filósofo mostró su adherencia y afinidad a las demandas y propuestas de autonomía que enarbola el EZLN por tratarse de un movimiento social que propugna un proyecto divergente al pensamiento liberal occidental. Las críticas que realiza el autor respecto al liberalismo giran en torno al predominio del individualismo, en el cual se busca garantizar únicamente derechos individuales como la libertad o la igualdad. (Villoro, 2015). Como se explicó, los derechos indígenas deben concebirse como derechos colectivos, situación que va mucho más alineada al comunitarismo y no al individualismo que caracteriza al liberalismo.

Contrario a lo anterior, en las comunidades indígenas se intenta buscar que los intereses individuales coincidan con el interés común y que la comunidad en su conjunto sea

la que prevalezca, y no el individuo. Villoro halló esta demanda en el movimiento del EZLN y una peculiaridad también: a diferencia de otros movimientos revolucionarios, el EZLN no ha buscado reemplazar o remover al gobierno, su principal objetivo fue alzar la voz y poner el foco de atención en las diversas problemáticas que enfrentan las comunidades y exigir soluciones al respecto.

Asimismo, esta crítica que realiza la hace con ayuda de la comparación de la doctrina antitética del liberalismo político: el republicanismo. De acuerdo con Villoro el liberalismo promueve la igualdad, mientras que el republicanismo la diferencia, pues se reconoce que no todos los individuos tienen las mismas necesidades. En suma, considera complicado que, bajo el liberalismo, se pueda garantizar de forma expedita la justicia para los pueblos indígenas, pues éste tiende a homogeneizar, mientras que uno de los derechos que deben ser garantizados es el derecho a la diferencia, al reconocimiento de la pluralidad.

Aunado a lo anterior, Villoro (2015) señala que ciertas características de la democracia representativa de corte liberal han obstaculizado el respeto y atención a los pueblos indígenas, por ejemplo, el hecho de que sus voces no sean escuchadas para la mayor parte de las decisiones que los impactan, ya que los representantes han actuado de forma independiente sin consultas previas.

Ahora bien, las principales razones por las cuales el EZLN decidió levantarse en armas en 1994, fue la eliminación del reparto agrario que se derivó de la reforma al artículo 27 en 1992, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que suponía la entrada del neoliberalismo y de megaproyectos que implicarían la expropiación de tierras y ejidos, aunado a la injusticia social, la pobreza, discriminación, entre otros problemas a los que se han enfrentado.

La lucha comenzó en Chiapas declarando la guerra en contra del gobierno de Carlos Salinas y del ejército mexicano, sin embargo, los miembros del EZLN y en general los pueblos indígenas accedieron a negociar con el gobierno y plantearle sus demandas; cabe resaltar que dos de los pilares que constituían su lucha, era la libertad y la democracia, por lo cual buscaban una reconfiguración del sistema de partidos y de los poderes públicos, para que sus demandas realmente fuesen representadas en los espacios de poder (Sánchez, 1998).

Durante este proceso de negociación, en 1994 se creó la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI) bajo el seguimiento de Samuel Ruíz, Obispo de San Cristóbal de las Casas y defensor de los derechos de los pueblos indígenas, quien buscaba de la mano de la sociedad civil e intelectuales, llegar a acuerdos con el gobierno mexicano que dieran respuesta a las demandas indígenas.

Posteriormente, en el año 1995 el presidente Ernesto Zedillo envió la iniciativa de Ley para el Diálogo, La Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, que a su vez permitió la instauración de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) en el poder legislativo, esta es una de las medidas que es posible identificar desde el Congreso hacia las demandas indígenas, pero se trata de una respuesta al levantamiento armado del EZLN para consolidar dichas negociaciones. (Cervantes, et. al., 2017).

En 1996 se firmaron los Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena bajo la participación de la COCOPA y la CONAI. La primera de ellas, como se mencionó anteriormente, era la comisión legislativa que tenía la responsabilidad de recabar las peticiones de los pueblos indígenas, porque era el canal de comunicación entre el poder legislativo y el EZLN. Con la firma de estos acuerdos, el gobierno mexicano se comprometía a realizar reformas constitucionales y del sistema jurídico para garantizar holísticamente los derechos indígenas: en su dimensión económica, política, cultural, social, de libre asociación, autonomía, libre determinación y su reconocimiento de sujetos de derecho público. (Cervantes, et. al., 2017).

En resumen, se trataba de un proyecto sustancioso y en noviembre de 1996 la COCOPA elaboró un proyecto de reforma constitucional, en el cual los artículos 4, 18, 53, 73, 115 y 116 serían modificados para introducir los derechos indígenas como se estableció en los Acuerdos de San Andrés, pero esta propuesta fue rechazada por el Congreso de la Unión. Posteriormente, en el año 1998 se realizó otra iniciativa para modificar los mismos artículos en materia de derechos indígenas, por ejemplo, en el artículo 53 y 116. (Cervantes, et. al., 2017).

Al igual que en la anterior iniciativa, se pretendían establecer condiciones para la representación política de los indígenas en los congresos, tales como la distribución geográfica de los distritos electorales, e incluso el Partido Verde Ecologista de México

(PVEM) propuso imponer a los partidos políticos garantizar la participación de indígenas en las circunscripciones plurinominales. (Sonnleitner, 2018). No obstante, estas reformas continuaron sin ser aprobadas.

Tras la ralentización del proceso de aprobación de las reformas constitucionales, en febrero de 2001 el EZLN decidió volver a movilizarse junto con el Congreso Nacional Indígena (CNI), pero esta vez a través de la Marcha por la Dignidad Indígena, la cual recorrió 13 estados hasta llegar en marzo del mismo año a la Cámara de Diputados, donde expresaron la apremiante necesidad de que se respetaran los Acuerdos de San Andrés suscritos cinco años atrás y la aprobación de la Ley COCOPA, donde se reconocían sus derechos. (López, 2016).

II.1.7 La reforma constitucional de 2001: un parteaguas significativo pero exiguo

Para mayo del 2001, el Congreso de la Unión aprobó una reforma constitucional, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 14 de agosto de ese año. La cuestión fue que esta reforma constitucional no se encontraba alineada ni con los Acuerdos de San Andrés ni con el Convenio 169 de la OIT, lo cual representa un problema puesto que “no basta con desarrollar diversos instrumentos internacionales protectores de los derechos humanos de los pueblos indígenas, si las leyes nacionales y las políticas públicas no avanzan en igual sentido” (Anglés, Leyva y Ruíz, 2017, p. 79).

Las discrepancias que tuvo esta reforma constitucional fueron las siguientes: no planteó explícitamente su representación política de acuerdo a sus particularidades culturales, tampoco se tomó en cuenta lo establecido en la iniciativa de la Ley COCOPA acerca de la reforma al artículo 53 constitucional para garantizar la representación política descriptiva a través de la presencia de indígenas en circunscripciones plurinominales y distritos uninominales, ni la propuesta de reforma al artículo 116 para garantizar su representación en legislaturas locales. (López, 2016).

Otro aspecto que fue cuestionado de esta reforma fue el hecho de que se establece que los pueblos indígenas son entidades de interés público y no sujetos de derecho público, como se había acordado en los Acuerdos de San Andrés. (Cervantes, et. al., 2017). La diferencia que existe es amplia.

Al ser considerados como entidades de interés público ocurren algunos problemas para disfrutar los derechos colectivos; el primero de ellos es que no se les considera con personalidad jurídica colectiva para ejercer dichos derechos, por ende, es el Estado el que establece las medidas para hacer valer sus derechos y esto coloca a los pueblos indígenas en una posición pasiva. En segundo lugar, se dotó a las entidades federativas la capacidad de legislar para hacer valer los derechos de los pueblos indígenas, de tal forma que la trascendencia que tengan depende de la constitución y leyes locales.

En este sentido, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, citada en Singer (2021), realizó un estudio en el que se evaluó la armonización legislativa respecto a la reforma de 2001, tanto en la legislación federal como en la local. Los resultados muestran que, hasta 2018, aún existían diez entidades federativas que no garantizan los derechos indígenas debido a que su legislación permanece sin alinearse a las disposiciones constitucionales en materia indígena. Se trata de los siguientes estados: “Aguascalientes, Baja California Sur, Ciudad de México, Coahuila, Michoacán, San Luis Potosí, Tamaulipas, Zacatecas, Nuevo León y Puebla” (Singer, 2021, p. 136).

Otro cambio que trajo la reforma constitucional de 2001 fue la creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) en el año 2003, la cual sustituyó al Instituto Nacional Indigenista. La creación del CDI tuvo el propósito de establecer una relación mucho más estrecha entre el Estado y los pueblos indígenas, pues se estableció un Consejo Consultivo en el que indígenas participaban en el proceso de políticas públicas para el beneficio de la diversidad cultural en México.

Aunado a ello, un aspecto a resaltar por parte del poder legislativo en pro de los indígenas fue el aumento presupuestal que tuvo la materia indígena, lo cual quiere decir que el dinero público asignado se multiplicó por 2.17 del año 2000 al 2009. (Sonnleitner, 2018). En el año 2018 esta comisión se convirtió en el actual Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI).

Algo importante a destacar en este punto es que, durante los gobiernos priistas, la instancia encargada de los asuntos indígenas no fue presidida por ninguna persona que tuviera pertenencia a alguna etnia, lo cual, de entrada, puede reflejar la brecha existente entre los pueblos indígenas y la instancia gubernamental que busca atender sus problemáticas y

promover su desarrollo. No fue hasta el año 2000 que Marcos Matías Alonso, de origen náhuatl, ejerció la titularidad del INI. (Oropeza, 2020).

Al año siguiente, fue presidido por Humberto Aldaz Hernández de origen mixe. Para el año 2018, con la creación del INPI, éste comenzó a ser dirigido por Adelfo Regino Montes, quien pertenece al pueblo mixe y fue asesor del EZLN y fundador del Congreso Nacional Indígena (CNI), en los años del levantamiento zapatista. (Oropeza, 2020).

Regresando al tema de la reforma constitucional del año 2001, se dice que ésta también tuvo un carácter paternalista, ya que los pueblos indígenas continuaron dependiendo de las medidas del Estado para disfrutar derechos como la libre determinación, lo contrario sucedería si se les reconociera como sujetos de derecho público, porque en ese caso, contarían con personalidad jurídica colectiva, es decir, derechos y obligaciones.

El movimiento indígena nacional mostró su inconformidad después de que esta reforma, (que poco se alineaba a lo acordado), fuera aprobada en ambas Cámaras del Congreso de la Unión y en las legislaturas locales. A pesar de que hubo impugnación por parte de los pueblos indígenas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) dio una respuesta negativa y permaneció la reforma como se aprobó en el Congreso de la Unión. (Anglés, Leyva y Ruiz, 2017).

Si bien no se cumplieron las expectativas iniciales, la reforma constitucional de 2001 representa el punto álgido cuando de derechos indígenas se trata. En el artículo 2 constitucional se reconoce la existencia de pueblos indígenas, su derecho a la libre determinación, a la autonomía y a la no discriminación, asimismo, se da cuenta de la conciencia de identidad indígena.

Por lo tanto, se derogó el párrafo primero del artículo cuarto constitucional, en el que se reconoció la composición pluricultural del país con la reforma de 1992, ya que esto ahora se encontraba contenido en el artículo segundo constitucional, pero con un incremento de los derechos. (González, 2010). De tal forma que el artículo segundo de la Constitución estableció lo siguiente respecto a los pueblos indígenas:

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitan el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales,

económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. Son comunidades de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres (CPEUM, 2001, artículo 2, p. 2).

En el artículo 18, párrafo sexto, se establece su derecho a compurgar penas “en alguna penitenciaría cercana a su domicilio, para que, al finalizar, exista una mejor posibilidad para readaptarse o reintegrarse a una sociedad ya conocida” (CPEUM, 2001, artículo 18, p. 20). Por su parte, el artículo 115 estableció que “las comunidades indígenas dentro del ámbito municipal podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley” (CPEUM, 2001, artículo 115, p. 118).

Asimismo, en el artículo primero de la Constitución se menciona que la discriminación queda prohibida por razones de origen étnico, tal y como se menciona a continuación:

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas (CPEUM, 2001, artículo 1, p. 1).

A pesar de ello, es ostensible la discriminación que siguen padeciendo los indígenas. De ahí la importancia de hacer una aclaración: las reglas formales, plasmadas en la legislación mexicana importan, pero son apenas el primer paso para consolidar cambios verdaderos que permitan reducir la discriminación, aculturación y rezago que han sufrido los pueblos indígenas. Además de que los arreglos constitucionales no garantizan *per se* un cambio verdadero en las condiciones de la sociedad.

II.1.8 Años actuales y problemas persistentes

De acuerdo con Singer (2021) los gobiernos presidenciales panistas se caracterizaron por tener un discurso de cambio en torno al trato que se les da a los pueblos y comunidades indígenas desde el Estado. Discursos en los que se afirmaba garantizar plenamente sus derechos, sin embargo, en los hechos la situación continuó sin ajustes de suma trascendencia, salvo las reformas constitucionales de 2001. Mientras que en el sexenio de Enrique Peña Nieto los pueblos indígenas no fueron consultados en aquellas reformas constitucionales del Pacto por México que les concernían.

En el año 2015 se hizo una reforma constitucional a la fracción III del apartado A de la Constitución en el que se estableció que tienen derecho a:

Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales (CPEUM, 2015, artículo 2, p. 2).

Como se observa, se busca reconocer los procedimientos propios e internos para la elección de autoridades, así como la participación igualitaria entre hombres y mujeres⁵, pero también se hace hincapié en que las normas, procedimientos y prácticas internas no deben vulnerar el pacto federal, lo cual es similar a lo que se reformó en 2001 cuando se estipuló que el derecho a la libre determinación se puede ejercer siempre y cuando se asegure la unidad nacional. Al respecto, Izquierdo (2005) recopila una serie de críticas por parte de académicos respecto a la redacción esta reforma, y apuntan que hacer referencia a la unidad nacional no resulta necesario porque las prácticas internas no representan un riesgo para la cohesión del Estado mexicano.

Por último, es importante apuntar que, la mayor de las contribuciones en torno a los derechos indígenas proviene de lo que Cadena-Roa y Hernández (2013) llaman la política no institucional, es decir, gran parte de la representación sustantiva de los derechos indígenas se debe al movimiento del EZLN al conjunto de pueblos indígenas y demás movimientos indígenas, y esto se debe a que los movimientos sociales en la actualidad llevan a cabo labores de “integrar, articular, movilizar, y canalizar la participación política” (Singer, 2021, p. 19), cuestión que de entrada corresponde a los partidos políticos, pero a diferencia de éstos, los movimientos sociales no buscan ejercer el poder político a través de cargos públicos.

Debido a lo anterior, es menester observar qué sucede en los congresos que inhibe y obstaculiza la puesta en marcha de acciones que protejan los derechos indígenas. Por ello, la presente investigación pretende abonar en ese sentido, al analizar qué se hace desde la política

⁵ Cuestión que se complementó en el año 2019 con la instauración de la paridad en todo, que impactó la fracción VII del artículo segundo constitucional para establecer la paridad en municipios indígenas para la elección de los representantes ante los ayuntamientos.

institucional (específicamente desde la Cámara de Diputados) y cuáles son los obstáculos que impiden un avance importante en la materia. Debido a que la mayoría de los diputados obtienen sus candidaturas a través de los partidos políticos, el siguiente subapartado se enfoca en analizar el papel de éstos en la representación política.

II.2 El papel de las organizaciones del Estado mexicano en la representación de los derechos indígenas

II.2.1 La incidencia de los partidos políticos en la representación política en el poder legislativo

Los partidos políticos juegan un papel fundamental en la representación política debido a que de ellos emanan la mayor parte de los legisladores, con excepción de las candidaturas independientes, sin embargo, éstas constituyen una reducida minoría respecto a la cantidad de diputados que sí pertenecen a un partido político, ya que desde hace décadas, los partidos políticos afianzaron su capacidad de gozar con el acaparamiento de la representación política, esto se debe a que, desde la Ley Electoral de 1946 y hasta la reforma político-electoral del 2014 en donde se volvieron a admitir las candidaturas independientes, la única vía posible para acceder a cargos públicos era a través de un partido político.

En el caso de la LXIV legislatura de la Cámara de Diputados, únicamente seis de los quinientos diputados no pertenecieron a algún grupo parlamentario, lo cual es un reflejo de la clara presencia que tienen los partidos políticos en el Congreso. Asimismo, la ideología de los partidos políticos se ve reflejada en la manera en cómo legislan sus diputados.

En este sentido, la influencia que tienen los partidos políticos en los órganos de decisión y discusión como lo son los congresos, es sumamente amplia. Se asevera que los legisladores miembros de un grupo parlamentario mantienen una estrecha relación de interdependencia (y en ocasiones de supeditación) con su partido político, debido al riesgo de ser eliminados de las filas partidarias y para eludir problemas en el interior de su partido.

Lo anterior está relacionado con los mecanismos con los que cuentan las cúpulas del partido, en tanto que tienen injerencia y control de aspectos como la designación de candidaturas y la elaboración de listas para el principio de representación proporcional en

ambas Cámaras, “de modo que la dirigencia puede premiar la acción colectiva o castigar las muestras de indisciplina y deslealtad individuales” (González, 2015, p. 66).

Por otra parte, también se explica al partido político como un ente político que actúa en conjunto en diversos espacios de la vida pública como la esfera electoral, el gobierno y en la labor legislativa. Es por esta razón que los legisladores representan los principios e ideología de un partido ante el poder legislativo, pues los rasgos distintivos de un éste quedan impresos a través de las iniciativas de ley, reformas, derogaciones o abrogaciones; esto se debe principalmente a que los legisladores además de llevar a cabo actividades parlamentarias también efectúan actividades políticas en el Congreso (De Miguel, 2005). El vínculo entre los legisladores y el partido político (principalmente sus dirigencias), suele darse a través del coordinador del grupo parlamentario del que se trate, aunque esto no siempre se encuentre establecido en los estatutos (Sánchez, 2011).

De hecho, Espinoza (2004) considera que los legisladores en México se encuentran mucho más relacionados e influenciados por los intereses partidarios, que por los intereses ciudadanos, lo cual los convierte en una especie de delegados de los partidos políticos, que, a través de sus labores legislativas, materializan los acuerdos y agendas diseñadas fuera de los congresos. Aunado a lo anterior, esta disciplina partidista se debe a que las candidaturas que los llevaron a ser legisladores fueron otorgadas por los partidos políticos y esto genera relaciones de lealtad en búsqueda de afianzar una carrera política.

Cabe añadir que el actuar de los partidos políticos en el poder legislativo ha sido estudiado específicamente en cómo y por qué legislan los mismos, sin poner especial atención al tipo de iniciativas que aprueban o rechazan (Díaz y Espejel, 2016). Por ello, esta investigación pretende hallar qué se aprueba y rechaza en materia de derechos indígenas, ya que parte de los intereses de los pueblos indígenas es la protección y garantía de sus derechos.

II.2.1.1 Las plataformas electorales de los partidos políticos

Ahora bien, a través de las plataformas electorales de los partidos políticos es posible observar la manera en cómo piensan actuar una vez que accedan a cargos de poder. De tal forma que a continuación, se presenta aquello que se estableció en las plataformas de los

principales partidos políticos en México: MORENA, PAN, PRI, PRD, PVEM, PT y Movimiento Ciudadano.

En el caso de MORENA dentro de su apartado titulado Política y Gobierno se establece que se buscará “la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, entre indígenas y mestizos, entre jóvenes y adultos, y se comprometerá en la erradicación de las prácticas discriminatorias que han perpetuado la opresión de sectores poblacionales enteros” (Plataforma Electoral de Morena, 2020, p.21).

En términos de programas sociales para erradicar la pobreza en la población de la tercera edad, MORENA establece que el Programa para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores dará apoyos económicos a personas de 68 años y más, pero en el caso de las comunidades indígenas este apoyo podrá ser otorgado desde los 65 años. De igual forma, otro programa social que da preferencia de acceso cuando se trata de población indígena es el Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad, ya que el resto de la población con discapacidad puede acceder a este programa hasta los 29 años, pero las personas de origen indígena pueden hacerlo hasta los 64 años.

En cuanto al Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro se les da preferencia de acceso a mujeres y hombres indígenas, así como a afrodescendientes. Asimismo, se prioriza el apoyo dentro del Programa Nacional de Reconstrucción el cual tiene como propósito atender a la población afectada por los sismos de septiembre de 2017 y el de febrero de 2018. Por otro lado, se menciona la existencia del Programa Producción para el Bienestar, el cual tiene por objetivo promover la autosuficiencia alimentaria y el rescate del campo, el cual, de acuerdo con la plataforma electoral, da prioridad a 657 mil productores indígenas.

Por su parte, el PAN dentro de su plataforma electoral señala que, en el ámbito cultural, promoverán:

La creación de espacios de promoción, preservación y divulgación de las lenguas originarias, lo mismo que promover los convenios entre los gobiernos y las universidades, en tal sentido. Lo anterior a efecto de reconocer el valor de las lenguas indígenas, el valor de la interculturalidad mexicana, y promover la participación e inclusión de los pueblos originarios y de las personas de origen indígena en la sociedad (Plataforma Electoral del PAN, 2021, p. 39).

Cabe mencionar que este es el único apartado en el que se menciona a los indígenas en la plataforma electoral de dicho partido político.

Por otro lado, el PRI propone dentro de su plataforma electoral elevar el presupuesto destinado al sector rural destinado específicamente a campesinos y se establece prioridad a los campesinos indígenas a través de apoyos y fomentos productivos. En el aspecto educativo, el partido plantea la garantía de educación de calidad “para niñas, niños, jóvenes y grupos indígenas, que detonen sus habilidades y capacidades para una inserción efectiva en la actividad productiva y el desarrollo nacional” (Plataforma Electoral del PRI, 2021, p. 60).

Resulta interesante observar que este partido cuenta con una sección específica en donde mencionan cuál es la agenda legislativa que proponen. En este sentido, en materia indígena, el PRI plantea que sus legisladores promoverán “apoyos económicos con evaluación de impacto social para mujeres emprendedoras, mujeres indígenas, mujeres con discapacidad y madres solteras” (Plataforma Electoral del PRI, 2021, p. 78).

En cuanto al PRD, éste plantea una reconstrucción democrática en donde las decisiones se tomen de manera colectiva para incluir a las comunidades indígenas. Asimismo, se menciona que se debe promover el desarrollo de las juventudes a través de la creación de proyectos que visibilicen a jóvenes en situaciones vulnerables, tales como indígenas o migrantes. Sin embargo, no se menciona dichos proyectos de manera específica.

Por otra parte, el PT menciona en su plataforma electoral que promoverá la modificación de leyes electorales para “establecer proporciones equitativas de participación de los pueblos indígenas” (Plataforma Electoral del PT, 2018, p. 16). Por otro lado, se pretende reformar el artículo 27 en materia agraria, con el objeto de restituir y proteger la propiedad ejidal. Se plantea garantizar el derecho a la tierra a los pueblos indígenas.

Una cuestión a resaltar de la plataforma electoral de este partido político es que dedican una sección específica para tratar el tema de la población indígena, en el cual se mencionan cuatro principales compromisos: el primero es llevar a cabo reformas constitucionales y a las leyes nacionales para garantizar el derecho a la libre determinación por la vía de la autonomía, en segundo lugar se plantea asignar un mayor presupuesto federal

y estatal para la promoción de su desarrollo y este presupuesto será administrado por las mismas comunidades para destinarlo a sus respectivas necesidades.

En tercer lugar, se comprometen a la creación de instancias dirigidas por representantes indígenas para promover la cultura indígena en los tres niveles de gobierno. En cuarto lugar, se plantea el cumplimiento cabal de los Acuerdos de San Andrés.

Ahora bien, en la plataforma electoral de Movimiento Ciudadano se señala que este partido político se compromete a defender los derechos de los indígenas, principalmente el derecho a la personalidad jurídica, es decir, llevar a cabo una reforma constitucional que permita reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de derecho, además se proponen defender a través de la legislación el derecho a la consulta en megaproyectos de infraestructura o en programas de desarrollo. Otro derecho que plantean propugnar es el derecho a la lengua y la cultura a través de la traducción de obras literarias, así como presupuesto para las radios indígenas.

En tercer lugar, buscan proteger el derecho a la tierra con la restitución de las tierras despojadas a los indígenas. Además, se pretende garantizar el derecho a preservar su conocimiento, esto es, conservar la medicina tradicional indígena y proteger las creaciones culturales textiles y artesanales de la apropiación cultural. Finalmente, buscan garantizar el derecho a la justicia de los pueblos indígenas mediante la revisión de la legislación en materia penal, mercantil y civil y que se promueva la justicia en su lengua materna. (Plataforma Electoral de MC, 2020).

Por último, el PVEM propone impulsar el desarrollo de las habilidades digitales en sectores poblacionales como los indígenas, mujeres, niños, jóvenes y adultos mayores. De igual forma, se plantea promover la inclusión social de los pueblos indígenas, sin embargo, no se menciona cómo se realizará lo anterior. (Plataforma Electoral de PVEM, 2020).

La tabla 5 permite observar diferencias y similitudes entre los partidos políticos mencionados anteriormente.

Tabla 5. Comparación de las plataformas electorales de los partidos políticos en materia de derechos indígenas.

| Partido político | Mención de los indígenas en sus estatutos | Propone programas sociales o proyectos para los indígenas | Propone asignar mayor presupuesto para los indígenas | Propone elaborar iniciativas de ley a favor de los indígenas | Propone establecer candidaturas indígenas | Propone cumplir con los Acuerdos de San Andrés |
|------------------|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|------------------------------------------------|
| PAN | No | Sí | No | No | No | No |
| PRI | Sí | Sí | Sí | Sí | No | No |
| PRD | Sí | Sí | No | No | No | No |
| PT | No | No | Sí | Sí | Sí | Sí |
| PVEM | No | Sí | No | No | No | No |
| MC | Sí | No | Sí | Sí | No | No |
| MORENA | Sí | Sí | No | No | No | No |

Fuente: Elaboración propia con base a la información de las plataformas electorales de los partidos políticos.

En resumen, es posible observar que hay partidos políticos que desglosan qué legislación, programas o acciones emprenderán para promover los derechos indígenas. Es ostensible que MORENA plantea la puesta en marcha de programas sociales para priorizar a las comunidades indígenas, el PRI propone apoyos económicos a mujeres indígenas, mientras que el PT pretende realizar reformas constitucionales y de leyes para hacer cumplir los Acuerdos de San Andrés (es el único partido político que hace este compromiso). Por otro tanto, MC también plantea hacer reformas constitucionales para garantizar algunos derechos, mientras que otros mencionan muy someramente el tema indígena, como es el caso del PAN, el PRD o el PVEM.

Lo que concierne en el tercer capítulo, entonces, es verificar si existe concordancia entre la plataforma electoral de los partidos, la agenda legislativa y las iniciativas que se presentan y aprueban, con el objetivo de observar qué tanta representación sustantiva de los derechos indígenas hay en la LXIV legislatura de la Cámara de Diputados.

II.2.2 El papel del Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la aplicación de acciones afirmativas.

El Instituto Federal Electoral (IFE) surgió en el año 1990 como la autoridad administrativa a cargo de organizar los procesos electorales. Desde el año 2014 este organismo pasó a ser el Instituto Nacional Electoral, suceso con el cual adquirió más funciones, ya que comenzó a establecer los lineamientos para las elecciones locales. Este organismo, a lo largo de su historia, además de organizar las elecciones, también ha fungido como implementador de acciones afirmativas que buscan nivelar la balanza para sectores de la población que se encuentran en desventajas, entre los cuales se encuentran las mujeres, las personas con discapacidad, los adultos mayores, los pueblos indígenas, entre otros.

En este sentido, con relación a la redistribución electoral, el IFE en el año 1996 estableció un total de 37 distritos electorales en zonas indígenas, aquellos distritos conformados por un 30% de población indígena fueron llamados distritos indígenas, mientras que aquellos que contaban con 70% de población indígena fueron distritos eminentemente indígenas. (Singer, 2013).

Posteriormente en 2005 tuvo lugar la reestructuración de los 300 distritos electorales para la elección de diputaciones por el principio de mayoría relativa. Esto se derivó de la reforma constitucional de 2001, de la cual ya se habló anteriormente. En el tercer artículo transitorio se estableció que “para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política” (CPEUM, 2001).

En esta reestructuración se incluyeron criterios etnolingüísticos para su establecimiento, de tal forma que se crearon 28 distritos electorales cuya población correspondía al 40% de personas indígenas, los cuales fueron:

El distrito 01 de Campeche; el 01, 02, 03 y 05 de Chiapas; el 05 de Guerrero; el 01 y 02 de Hidalgo; el 09 del Estado de México; el 01, 02, 04, 05, 06, 07, 10 y 11 de Oaxaca; el 01, 04 y 16 de Puebla; el 07 de San Luis Potosí; el 02 de Quintana Roo; 02, 06 y 18 de Veracruz, y el 01, 02 y 05 de Yucatán (Báez, 2010, p. 40).

De tal forma que esta acción afirmativa tuvo la intención de incrementar la presencia de indígenas en el Congreso de la Unión, esto es lo que Pitkin (1985) llama la representación

descriptiva. Bajo la premisa de que, al haber más indígenas en las Cámaras, existen mayores posibilidades de que se introduzcan los temas de interés de los pueblos indígenas a la agenda legislativa, lo cual se puede traducir en representación sustantiva.

Con todo, Báez (2010) considera que esta medida no fue ni será suficiente para que los pueblos indígenas y sus intereses adquieran un lugar importante en el Congreso de la Unión, ya que los partidos políticos no tenían la obligación de postular candidatos de origen indígena, además de que la postulación de indígenas no resultó en mejoras electorales a los partidos políticos en dichos distritos electorales.

Lo cierto es que, independientemente de la cantidad de indígenas que haya en el Congreso de la Unión, los legisladores no siempre pueden o desean impulsar a través de iniciativas de ley los intereses indígenas, por ello, “falta por analizar con mayor detalle el trabajo que éstos(as) realizan como diputados(as) y senadores(as), así como las iniciativas legislativas que presentan y promueven con éxito” (Sonnleitner, 2018, p. 49). Lo anterior se logrará más adelante al analizar las iniciativas de ley en favor de los pueblos indígenas que se han impulsado desde la Cámara de Diputados.

En el año 2017 el INE estableció la obligación a los partidos políticos de postular candidatos de origen indígena en por lo menos doce de los veintiocho distritos uninominales con 40% de población indígena, medida que no solo fue ratificada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), sino que se aumentó el número a trece distritos electorales indígenas en los distritos electorales con el 60% de población indígena, donde los partidos tenían que impulsar candidaturas indígenas. (INE, 2019).

En el mismo año, se llevó a cabo una tercera reestructuración de los distritos electorales federales. Algo importante fue que por primera vez el INE organizó una consulta a los pueblos indígenas para conformar los distritos electorales y esto se debió a la jurisprudencia 37/2015 que emitió el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en la que se mencionó que el órgano electoral administrativo debía consultar a los pueblos indígenas cualquier decisión que afecte sus derechos político-electorales. Este requisito de consulta se deberá cumplir cada que se haga una reestructuración de los distritos electorales en el país. De esta redistribución surgieron 28 distritos electorales federales indígenas con un 40% de población indígena y 56 distritos locales indígenas. (INE, 2019).

Por otro lado, el TEPJF, es el órgano encargado de impartir justicia en el ámbito electoral, proteger los derechos político-electorales y resolver controversias derivadas de los procesos electorales. Este órgano también tiene un papel importante en la defensa de los derechos indígenas, particularmente los derechos político-electorales. Como ya se mencionó anteriormente, esto lo hace a través de la ratificación de acciones afirmativas que promueve el INE, pero también es importante decir que cuenta con un órgano especializado que ofrece asesoría y defensa de los derechos políticos a las personas indígenas que así lo requieran, se trata de la Defensoría Pública Electoral para Pueblos y Comunidades Indígenas (DPEPCI), la cual fue creada en 2015 y comenzó a ejercer sus funciones en 2016.

Para concluir este subapartado, cabe resaltar que el organismo electoral administrativo (INE) y el impartidor de justicia electoral (TEPJF) tienen un papel relevante para garantizar los derechos político-electorales de los ciudadanos indígenas. En el siguiente apartado se ahonda en la cantidad de indígenas que han formado parte de la Cámara de Diputados en lo que va del siglo XXI.

II.3 La representación descriptiva de los pueblos indígenas en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en el periodo 2000-2018

Este subapartado ofrece un recorrido breve de la participación que han tenido los indígenas en el Congreso de la Unión desde el periodo de la LVIII legislatura, que comprende del año 2000 al 2003 y hasta la LXIV legislatura, la cual abarcó del año 2018 a agosto de 2021, cabe recalcar, que ésta última será la de interés en el tercer capítulo de esta investigación. Esta delimitación se ha determinado de esa manera ya que se quiere observar la presencia y acción de los legisladores una vez instaurada la reforma constitucional del año 2001, la cual resulta ser la más relevante en materia indígena.

Cabe decir que la presencia y participación de personas indígenas en las actividades legislativas no es un hecho reciente, pues esto comienza a suceder desde la década de los setenta a través de las organizaciones corporativas priistas. Sin embargo, el tema comienza a cobrar mucha más relevancia en la opinión pública durante los años noventa con los levantamientos zapatistas. (Sonnleitner, 2018).

Para comenzar, la LVIII legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con periodo del 2000 al 2003, contó con un total de cuatro legisladores indígenas, dos de ellos elegidos por mayoría relativa y los otros dos por el principio de representación proporcional. En la LIX legislatura que abarcó del año 2003 al 2006 hubo un total de siete diputados de origen indígena y en este caso todos fueron elegidos por mayoría relativa.

Por su parte, la LX legislatura con periodo del año 2006 al 2009 tuvo un total de dieciocho diputados indígenas, diecisiete de ellos fueron elegidos por mayoría relativa y un diputado por el principio de representación proporcional. Ahora bien, durante la LXI legislatura, con periodo del 2009 al 2012, hubo diecisiete diputados indígenas, once elegidos por mayoría relativa y seis por representación proporcional.

En el caso de la LXII legislatura que abarcó del año 2012 al 2015 ocuparon diputaciones un total de diez legisladores de origen indígena, siete fueron elegidos por mayoría relativa y tres de ellos por el principio de representación proporcional. Durante la LXIII legislatura que comprendió del año 2015 al 2018 hubo diez diputados indígenas, seis por mayoría relativa y cuatro por el principio de representación proporcional. Finalmente, en la LXIV legislatura, que abarcó del año 2018 a 2021, hubo siete diputados de origen indígena, todos elegidos por mayoría relativa. La anterior información se refleja en la gráfica 1.

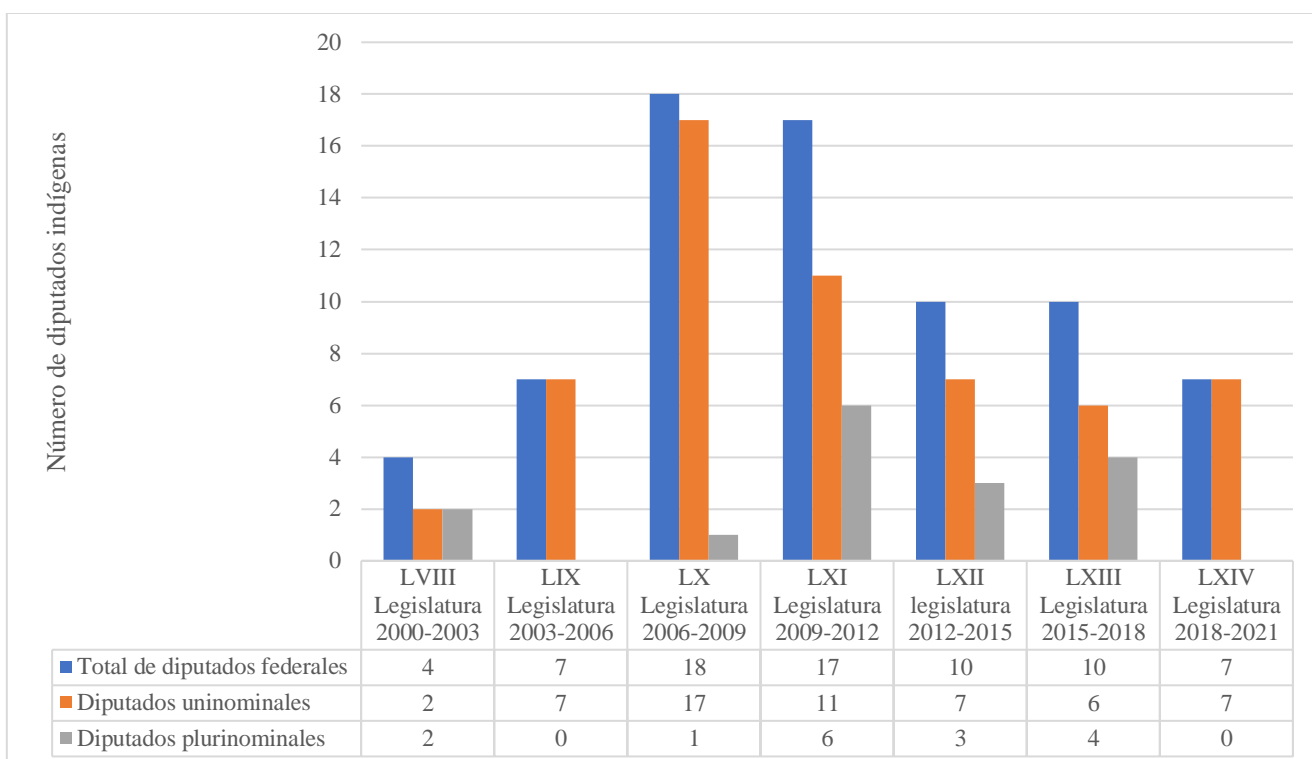
En el caso particular de la LXIV legislatura, siete personas indígenas accedieron a la Cámara de Diputados. Sin embargo, uno de ellos fue removido de su cargo por desafuero. Clementina Marta Dekker Gómez pertenece al Partido del Trabajo (PT), Irma Juan Carlos, Beatriz Pérez López y Bonifacio Aguilar pertenecen al Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), Marcelino Rivera Hernández al Partido Acción Nacional (PAN) y Juan José Canul Pérez pertenece al Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Al interior de la Cámara, la Comisión de Pueblos Indígenas es la instancia encargada de dictaminar las iniciativas legislativas en la materia⁶. La presidenta de dicha comisión es la ya mencionada diputada Irma Juan Carlos. En la secretaría de la comisión también se encuentran tres diputados de origen indígena: Bonifacio Aguilar Linda, Marcelino Rivera

⁶ Es importante aclarar que no todas las iniciativas que impactan los derechos indígenas son dictaminadas en la Comisión de Pueblos Indígenas, pues en ocasiones ésta solo emite opiniones, pero la comisión dictaminadora es otra, esto debido a que la Mesa Directiva toma las decisiones de qué comisión será la que dictamina determinada iniciativa de acuerdo con su contenido y a las atribuciones de las comisiones.

Hernández y María Roselia Jiménez Pérez y entre sus miembros está el diputado Juan José Canul Pérez y la diputada Beatriz Dominga Pérez López. Por lo tanto, seis de los siete diputados indígenas forman parte de esta comisión, lo anterior es importante de resaltar toda vez que resulta esperado que dichos diputados respalden los intereses indígenas porque conocen de primera mano las necesidades y asuntos pendientes para representar a la población indígena de México.

Gráfica 1. Cantidad de diputados de origen indígena en el periodo 2000-2018.



Fuente: Gráfica adaptada de Sonnleitner (2020).

Resulta pertinente hacer tres comentarios respecto a los datos anteriores. Primeramente, es interesante observar cómo la acción afirmativa que realizó el IFE en el 2004 respecto a establecer 28 distritos electorales indígenas sí tuvo un impacto en el aumento de diputados de origen indígena, sobre todo en el caso de la LX legislatura (2006-2009). En segundo lugar, también hay que resaltar el hecho de que la mayoría de los y las indígenas que han accedido a alguna diputación, fueron elegidos por mayoría relativa y mucho menor es el número de diputados indígenas elegidos por el principio de representación proporcional, lo cual refleja

el reducido impulso que han tenido los indígenas por parte de los partidos políticos para acceder a uno de los primeros lugares en las listas cerradas electorales.

En tercer lugar, es importante señalar que el anterior desglose de cifras permite entender el concepto de representación descriptiva, acuñado por Pitkin (1985), ya que éste hace referencia a la concordancia que hay entre la sociedad y las personas que detentan cargos de representación política. Por ende, dado que los pueblos indígenas representan más del 10% de la población en México, resulta importante que se encuentren personas indígenas en cargos como las diputaciones.

II.4 La representación sustantiva de los pueblos indígenas en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en el periodo 2000-2018

Ahora bien, esta investigación se centra en la representación sustantiva, y dado que la representación descriptiva es solo el inicio para que haya representación sustantiva, a continuación, se presenta una síntesis de las iniciativas de ley más trascendentales aprobadas por los legisladores (ya sean indígenas o no) a favor de los derechos indígenas, con el propósito de observar ahora la dimensión sustantiva de la representación.

Hay que precisar que únicamente se presentarán las iniciativas que fueron aprobadas en cada legislatura, ya que una iniciativa aprobada es la que es publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y que resulta vinculante para la sociedad. Esto significa que, aunque haya otras iniciativas presentadas, aquellas que están pendientes o que fueron rechazadas no pueden ser consideradas (aún) como representación sustantiva de los pueblos indígenas, puesto que aún no se logra materializar la promoción de sus derechos o intereses. La información respecto a las iniciativas aprobadas se presenta a continuación en la Tabla 6.

Tabla 6. Iniciativas aceptadas en materia indígena de la LVIII legislatura a la LXIII legislatura (2000-2018).

| Legislatura | Iniciativa | ¿Quién presentó? | Partido político | Ley que busca modificar o crear | Resumen | Fecha de publicación en el DOF |
|-------------------|------------------------------------------------|--------------------------|------------------|--------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|
| LVIII (2000-2003) | De reforma constitucional en materia indígena. | Poder ejecutivo federal. | PAN | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. | Se establece la pluriculturalidad del país sustentada en sus pueblos indígenas; el derecho a la libre determinación y autonomía; los derechos en materia de organización interna y representación política; aplicación de la justicia con base en los usos y costumbres; considerar la ubicación de los pueblos indígenas para la distribución de distritos uninominales y circunscripciones | 14 de agosto de 2001. |

| | | | | | | |
|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|-----|---------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| | | | | | plurinominales y la prohibición de la discriminación. | |
| LVIII (2000-2003) | Ley General de Lenguas Indígenas. | Fracción parlamentaria del PAN en la Cámara de Diputados. | PAN | Ley General de Lenguas Indígenas. | Es la ley encargada de promover el uso de las lenguas indígenas, su enseñanza y garantía por parte de las instancias gubernamentales. | 13 de marzo de 2002. |
| LVIII (2000-2003) | Que reforma y adiciona los artículos 15, 51 y 52 del Código Penal Federal y los artículos 1, 6, 15, 18, 124 Bis, 128, 154 y 159 del Código Federal de Procedimientos Penales. | Enviada por el Senado de la República (Fracción parlamentaria del PRI). | PRI | Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales. | Se establece el derecho a tomar en cuenta los usos, costumbres y lengua en procedimientos penales a través de intérpretes y evitar la indefensión jurídica. | 18 de noviembre de 2002. |

| | | | | | | |
|--------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|-----|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| LVIII (2000- 2003) | Que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles. | Enviado por el Senado de la República (Senador César Octavio Camacho Quiroz). | PRI | Código Federal de Procedimientos Civiles. | Se establece el derecho de los indígenas de que cuenten con intérpretes que conozcan su lengua y cultura para procedimientos civiles. | 18 de diciembre de 2002. |
| LVIII (2000- 2003) | Con proyecto de decreto que crea la Ley Federal de Derechos Lingüísticos y deroga la fracción IV del artículo 7 de la Ley General de Educación. | Diputado Uuc-kib Espadas Ancona. | PRD | Ley Federal de Derechos Lingüísticos y la Ley General de Educación. | Se reconoce a las lenguas indígenas como lenguas nacionales y se establecen los derechos de sus hablantes, como el de no ser discriminados por la lengua que hablen. Y se estableció que los indígenas tienen derecho a recibir educación obligatoria en su lengua materna y en español. | 13 de marzo de 2003. |
| LVIII | Minuta de la Cámara de | Enviada por el Senado de la | PRI | Ley de la Comisión Nacional para el | Esta iniciativa fue la que permitió convertir el | 21 de mayo de 2003. |

| | | | | | | |
|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| (2000-2003) | Senadores, con proyecto de Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. | República (Senador José Antonio Aguilar Bodegas). | | Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de Entidades Paraestatales. | Instituto Nacional Indigenista (INI) en la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CNDPI). | |
| LVIII (2000-2003) | Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. | Enviada por el Senado de la República (Fracción parlamentaria del PRI). | PRI | Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. | Se prohíbe la discriminación hacia los indígenas por parte de servidores públicos, se plantea que pueden presentar una queja en español o alguna lengua indígena. | 13 de junio de 2003 |
| LVIII (2000-2003) | Que reforma diversas disposiciones de la Ley para el Tratamiento de | Enviada por el Senado de la República (Senadora Yolanda | PRI | Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en | Se establece que cuando el Consejo de Menores tenga a su cargo a indígenas, se tomen en cuenta sus usos, costumbres y lengua. | 25 de junio de 2003. |

| | | | | | | |
|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|
| | Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. | Eugenia González Hernández). | | Materia Común y para toda la República en Materia Federal. | | |
| LVIII (2000- 2003) | Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados. | Enviada por el Senado de la República (Senador Esteban Miguel Ángeles Cerón). | PRI | Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados. | Se menciona que para la aplicación de los beneficios preliberatorios a personas indígenas se deberá tomar en cuenta sus usos y costumbres. | 2 de septiembre de 2004. |
| LVIII (2000- 2003) | Que reforma y adiciona diversos artículos de las Leyes Orgánicas de la Banca de Desarrollo. | Enviada por el Senado de la República (Senador José Antonio | PRI | Ley Orgánica del Sistema BANRURAL, Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, | Se establece la promoción de programas de financiamiento de infraestructura y financiamiento de actividades económicas | 1 de agosto de 2005. |

| | | | | | | |
|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|
| | | Aguilar Bodegas). | | Ley Orgánica de Nacional Financiera, y la Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior. | para el desarrollo regional de las zonas indígenas. | |
| LVIII (2000-2003) | Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales. | Diputado Manuel Wistano Orozco Garza. | PAN | Ley Sobre el Escudo, la Bandera y el Himno Nacionales. | La iniciativa menciona que, en zonas con población mayoritariamente indígena se entonará el Himno Nacional en la lengua indígena que corresponda, después de entonarlo en español. | 7 de diciembre de 2005 |
| LVIII (2000-2003) | Que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Ley de Planeación. | Enviado por el Senado de la República (Senador Héctor Antonio | PRI | Ley de Planeación. | Se establece que el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales deberán tomar en cuenta la consulta previa a los pueblos indígenas. | 13 de junio de 2006. |

| | | | | | | |
|----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|-----|--------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| | | Astudillo Flores). | | | | |
| LVIII (2000-2003) | Con proyecto de decreto que reforma y adiciona la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud. | Enviado por el Senado de la República (Senador Óscar Luebbert Gutiérrez). | PRI | Ley del Instituto Mexicano de la Juventud. | Se establece que el Instituto Mexicano de la Juventud podrá proponer al Ejecutivo Federal la creación de programas en favor de los jóvenes indígenas. El Instituto también debe consultar a los jóvenes indígenas para las acciones que decida emprender y promover la educación bilingüe. | 22 de junio de 2006. |
| LVIII (2000-2003) | Que modifica diversos artículos de la Ley General de Salud. | Enviado por el Senado de la República (Senador Miguel Ángel Navarro Quintero). | PRI | Ley General de Salud. | Se reconoce la medicina tradicional de los pueblos indígenas y su derecho a recibir asistencia social y servicios de salud en su lengua. | 19 de septiembre de 2006. |

| | | | | | | |
|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|------|-----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|
| LIX (2003- 2006) | Que reforma y adiciona un párrafo a los artículos 6, 62 y 90, y adiciona el artículo 39 Bis de la Ley General de Salud. | Diputada Marbella Casanova Calam. | PRD. | Ley General de Salud. | La iniciativa reconoce como servicios de carácter social los que proporcionan las parteras a mujeres indígenas. También se busca que la Secretaría de Salud y las entidades federativas provean programas y centros de capacitación para las parteras. | 31 de mayo de 2009. |
| LX (2006- 2009) | Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal. | Diputado Narciso Alberto Amador Leal. | PRI | Ley de Coordinación Fiscal. | Se crea el Fondo de Infraestructura Social y Productiva para el desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas y se aumentan los fondos destinados a pueblos indígenas de 3 mil a 9 mil millones de pesos. | 27 de diciembre de 2006. |

| | | | | | | |
|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|-----|----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| LX (2006- 2009) | Que reforma el artículo 13 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. | Diputado Erick López Barriga. | PRD | Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. | Se estipula la responsabilidad de los tres órdenes de gobierno en colocar las señales informativas de forma bilingüe (español y la lengua indígena correspondiente) en municipios indígenas. | 6 de abril de 2010. |
| LX (2006- 2009) | Que reforma el artículo 14 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. | Diputada María Gloria Guadalupe Valenzuela García. | PAN | Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. | Se busca la formación y certificación de intérpretes y traductores de lenguas indígenas para garantizar sus derechos y protección ante la ley. | 18 de junio de 2010. |
| LX (2006- 2009) | Que reforma la fracción I del artículo 33 de la Ley General de Educación. | Enviada por el Senado de la República (Senador Adolfo Jesús | PRI | Ley General de Educación. | Señala que las autoridades educativas federales deberán crear programas para incentivar la matriculación y conclusión | 2 de julio de 2010. |

| | | | | | | |
|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| | | Toledo Infanzón). | | | de estudios de niños indígenas. | |
| LX (2006-2009) | Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Educación. | Enviada por el Senado de la República (Senador Andrés Galván Rivas). | PAN | Ley General de Educación. | Se crea y se establece la obligación de formar profesores de educación básica interculturales y bilingües para niños, niñas y jóvenes indígenas. | 2 de julio de 2010. |
| LX (2006-2009) | Que reforma y adiciona la Ley General de Educación. | Enviada por el Senado de la República (Grupo parlamentario del Convergencia y del PAN). | Convergencia y PAN | Ley General de Educación. | Se establece que la política educativa para las personas indígenas debe ser bilingüe e intercultural. | 2 de julio de 2010. |
| LX (2006-2009) | Con proyecto de decreto que reforma la fracción I del artículo 5° de la Ley | Enviada por el Senado de la República (Senador Adolfo Jesús | PRI | Ley de Desarrollo Rural Sustentable. | Se establece que las personas indígenas sean consultadas respecto a las políticas y programas del medio rural. | 9 de diciembre de 2010. |

| | | | | | | |
|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|-----|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| | de Desarrollo Rural Sustentable. | Toledo Infanzón). | | | | |
| LX (2006-2009) | Con proyecto de decreto por el que reforma y adiciona el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 7 de la Ley General de Educación. | Enviada por el Senado de la República (Senadora María Elena Orantes López). | PRI | Ley General de Educación. | La iniciativa busca garantizar el acceso a las nuevas tecnologías de la información durante el proceso de enseñanza–aprendizaje de los hablantes indígenas. | 28 de enero de 2011. |
| LX (2006-2009) | Que reforma las fracciones III y IV del artículo 7 de la Ley General de Educación. | Enviada por el Senado de la República (Senador Adolfo Jesús Toledo Infanzón). | PRI | Ley General de Educación. | Se establece que la educación deberá promover el conocimiento sobre las lenguas indígenas y que sus hablantes tendrán derecho a la educación en su idioma y en español. | 28 de enero de 2011. |
| LX (2006-2009) | Con proyecto de decreto que reforma y adiciona el | Enviada por el Senado de la República | PAN | Ley Agraria. | Se busca garantizar el acceso a la justicia agraria con traductores a lenguas | 22 de junio de 2011. |

| | | | | | | |
|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|-----|--------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| | artículo 164 de la Ley Agraria. | (Senador Eduardo Tomás Nava Bolaños). | | | indígenas. También se establece el respeto a los usos y costumbres en los juicios en materia agraria. | |
| LX (2006-2009) | Que reforma y adiciona el artículo 6 de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. | Diputados Wenceslao Herrera Coyac y Elda Gómez Lugo. | PRI | Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. | Se incorporan dos representantes indígenas con voz y voto a la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. | 23 de junio de 2011. |
| LX (2006-2009) | Que adiciona un artículo 20 Bis a la Ley Federal de Defensoría Pública. | Diputada Lizbeth Evelia Medina Rodríguez. | PAN | Ley Federal de Defensoría Pública. | Se establece que el Instituto Federal de Defensoría Pública proporcionará intérpretes para que las personas indígenas que se encuentren en procesos penales. También se pretende fomentar la | 24 de diciembre de 2013. |

| | | | | | | |
|------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|------|--------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| | | | | | formación de más intérpretes. | |
| LXI (2009- 2012) | Minuta de la Cámara de Senadores con proyecto de decreto por el que se modifica la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. | Enviada por el Senado de la República. | --- | Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. | Se establece un Consejo Consultivo en la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Dicho Consejo estará presidido por un representante indígena. | 23 de junio de 2011. |
| LXI (2009- 2012) | Que adiciona el artículo 51 bis 4 de la Ley General de Salud. | Enviada por el Senado de la República (Senador Manuel Velasco Coello). | PVEM | Ley General de Salud. | Se establece que los servicios médicos proporcionados a indígenas deberán prestarse en su idioma, para lo cual las instancias de salud deberán contar con intérpretes. | 5 de marzo de 2012. |

| | | | | | | |
|-------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|-----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| LXI (2009- 2012) | Que reforma el artículo 29 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. | Diputada Alba Leonila Méndez Herrera. | PAN | Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. | Se establece que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) debe facilitar un intérprete que hable la lengua indígena para llevar a cabo el proceso de presentar una queja o reclamación en la Comisión. | 23 de abril de 2013. |
| LXII (2012- 2015) | Que reforma el artículo 62 de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos. | Diputada Martha Beatriz Córdova Bernal. | MC | Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos. | Se establece que las víctimas de delito deben conocer sus derechos en su lengua. | 19 de marzo de 2014. |

| | | | | | | |
|-------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|----------------|---------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| LXII (2012- 2015) | Que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para garantizar los sistemas normativos internos. | Enviada por el Senado de la República (Grupos parlamentarios del PAN, PRD y PRI. | PAN, PRD y PRI | Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. | Se establece que corresponde a las entidades federativas la aplicación de las normas en los pueblos y comunidades indígenas para elegir de acuerdo con sus normas y prácticas tradicionales a los concejales de los ayuntamientos y a las autoridades de los pueblos indígenas, así como garantizar la participación de las mujeres. | 23 de mayo de 2014. |
| LXII (2012- 2015) | Decreto que reforma la fracción III, del Apartado A, del artículo 2o. de la Constitución Política de los | Diputada Eufrosina Cruz Mendoza. | PAN | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. | La reforma constitucional establece que las mujeres indígenas tienen derecho a participar en los procesos político-electorales al igual que los hombres. Los | 22 de mayo de 2015. |

| | | | | | | |
|------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|-----|---------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| | Estados Unidos Mexicanos. | | | | usos y las costumbres de las comunidades no deben afectar los derechos políticos de las mujeres indígenas. | |
| LXII (2012-2015) | Que reforma el artículo 36 y adiciona un artículo 46 ter a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. | Diputado. Ossiel Omar Niaves López. | PRI | Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. | Se establece que la Secretaría de la Reforma Agraria debe impulsar políticas para prevenir y erradicar la violencia en razón género contra mujeres del campo e indígenas. | 4 de junio de 2015. |
| LXII (2012-2015) | Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, | Diputados Ricardo Mejía Berdeja y Ricardo Monreal Ávila. | MC | Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. | Se establece que se debe promover el respeto a la práctica y uso de las lenguas maternas indígenas en los planes y programas gubernamentales. | 15 de diciembre de 2015. |

| | | | | | | |
|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| | en materia de lengua materna | | | | | |
| LXII (2012-2015) | Que reforma el artículo 3° de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. | Diputada Aída Fabiola Valencia Ramírez. | MC | Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. | Se establece que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas debe incluir el enfoque de género en sus políticas y programas. | 7 de abril de 2016. |
| LXII (2012-2015) | Que reforma la fracción X del artículo 27 de la Ley General de Salud. | Enviada por el Senado de la República (Senador Adolfo Romero Lainas). | PRD | Ley General de Salud. | Se reconoce como servicios básicos de salud la asistencia social y la asistencia médica a las personas indígenas. | 27 de enero de 2017. |
| LXII (2012-2015) | Minuta de la Cámara de Senadores con proyecto de decreto, por el que se | Enviada por el Senado de la República (Grupos parlamentarios | PRD y PRI | Leyes de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, y General | Se busca prevenir y erradicar cualquier tipo de discriminación contra mujeres y niñas indígenas. | 22 de junio de 2017. |

| | | | | | | |
|---------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|---------------|----------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|
| | adicionan diversas disposiciones de las Leyes de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, y General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. | del PRD y el PRI). | | de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. | | |
| LXII (2012-2015) | Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. | Diputado José Angelino Caamal Mena. | Nueva Alianza | Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. | Establece la misma validez de cualquier lengua indígena y el español. | 15 de diciembre de 2015. |
| LXII (2012-2015) | Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de | Diputado Ricardo Sóstenes Mejía Berdeja. | MC | Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. | Se menciona que se deberá promover el uso cotidiano y libre de la lengua materna bajo un contexto | 15 de diciembre de 2015. |

| | | | | | | |
|------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|-------|--------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|
| | Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. | | | | de respeto y reconocimiento. | |
| LXII (2012-2015) | Minuta de la Cámara de Senadores con proyecto de decreto, por el que se reforma la fracción V del artículo 3 de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. | Enviada por el Senado de la República | _____ | Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. | Se establece la inclusión del enfoque de género en las políticas, programas y acciones que la Administración Pública Federal promueva, en favor de las mujeres indígenas. | 7 de abril de 2016. |
| LXII (2012-2015) | Que reforma el artículo 230 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. | Diputado José Clemente Castañeda Heimlich. | MC | Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión. | Se menciona que las radiodifusoras podrán emitir sus contenidos en cualquier lengua indígena y esto no será objeto de discriminación o restricción. | 1 de junio de 2016. |

| | | | | | | |
|--------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| LXIII (2015- 2018) | Que reforma el artículo 41 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. | Diputado Clemente Castañeda Hoeflich. | MC | Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. | Se busca que la Secretaría de Cultura fomente la traducción de obras literarias a lenguas indígenas, así como su difusión. | 24 de abril de 2018. |
| LXIII (2015- 2018) | Que reforma el artículo 58 del Código Civil Federal. | Enviada del Senado de la República (Senador Zoé Alejandro Robledo Aburto). | PRD | Código Civil Federal. | Se establece que el Juez del Registro Civil deberá registrar los nombres en las actas de nacimiento siguiendo los caracteres de las lenguas indígenas. | 9 de marzo de 2018. |
| LXIII (2015- 2018) | Que adiciona el artículo 13 de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. | Diputado Guillermo Rafael Santiago Rodríguez. | Movimiento de Regeneración Nacional. | Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas. | Se busca crear programas de enseñanza de las lenguas indígenas en los niveles básico, medio superior y superior en las escuelas públicas. | 20 de junio de 2018. |

| | | | | | | |
|--------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|-----|-------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|
| LXIII (2015- 2018) | Que declara el 12 de octubre de cada año, como el Día de la Nación Pluricultural. | Enviado por el Senado de la República (Senador Jorge Toledo Luis). | PRI | _____ | Se decreta que el 12 de octubre es el Día de la Nación Pluricultural, dejando detrás el día de la raza, ya que no se reconocía la pluralidad étnica del país. | 18 de diciembre de 2020 |
|--------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|-----|-------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos del Sistema de Información Legislativa.

La tabla anterior permite rescatar información importante. A lo largo de dieciocho años analizados (2000-2018), se han aprobado un total de 46 iniciativas relacionadas con los derechos indígenas. En términos generales, la mayoría de las iniciativas (24) tienen que ver con las lenguas indígenas, ya sea para garantizar traducciones, brindar asesoría con intérpretes, promover su uso y conservación o para garantizar otras prerrogativas como la educación, el acceso a la justicia, la cultura o la salud en la lengua materna que corresponda. Por ende, los derechos lingüísticos fueron los más abordados en el Congreso de la Unión en este lapso de años. Por otro lado, una de las iniciativas publicadas en el DOF restringió el derecho a la libre determinación debido a que les otorgó a las entidades federativas la facultad de establecer las normas para la elección de los concejales de los ayuntamientos y las autoridades de los pueblos indígenas, iniciativa que provino del Senado de la República de los grupos parlamentarios del PAN, PRI y PRD en la LXII legislatura y publicada el 23 de mayo de 2014.

En otro orden de ideas, la mayoría de las iniciativas aceptadas (25) provinieron del Senado de la República y 21 de ellas de la Cámara de Diputados. En cuanto a los partidos políticos, el PRI tuvo un total de 18 iniciativas aprobadas, en segundo lugar, se encuentra

el PAN con un total de 8 iniciativas, MC tuvo 6, el PRD 5, mientras que MORENA, el PANAL, el PVEM y conjuntamente el PRD y el PRI, así como el PAN, PRI y PRD y Convergencia (actualmente MC) con el PAN presentaron una iniciativa aprobada respectivamente. Es esperado que MORENA, por su creación en 2014 como partido político únicamente cuente con una iniciativa aprobada hasta 2018, sin embargo, en el siguiente capítulo se verá que en la LXIV legislatura se aprobaron más iniciativas de este partido. Llama la atención que ninguna iniciativa aprobada corresponde al PT.

Ahora bien, la LVIII legislatura fue en la que más iniciativas relacionadas con los derechos indígenas se aprobaron, ya que hubo un total de 14 iniciativas aceptadas. La legislatura siguiente fue en la que menos cantidad de iniciativas se aprobaron, pues solo una resultó publicada en el DOF. Esta distribución se muestra en la Tabla 7.

Tabla 7. Cantidad de iniciativas aprobadas por legislatura en materia de derechos indígenas en el Congreso de la Unión (2000-2018)

| Legislatura | Iniciativas aprobadas y publicadas en el DOF |
|-------------------|----------------------------------------------|
| LVIII (2000-2003) | 14 |
| LIX (2003-2006) | 1 |
| LX (2006-2009) | 12 |
| LXI (2009-2012) | 3 |
| LXII (2012-2015) | 12 |
| LXIII (2015-2018) | 4 |

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos del Sistema de Información Legislativa.

Es importante resaltar que en la legislatura que más iniciativas aprobadas hubo, fue en la del periodo del año 2000 a 2003, es decir, además de presentarse la más importante reforma constitucional en materia de derechos indígenas, en esta legislatura confluyeron otras modificaciones y adiciones a leyes secundarias en esta materia. Sin embargo, los temas que aún se encuentran pendientes son aquellos que se buscan afianzar desde que se firmaron los Acuerdos de San Andrés, es decir, el derecho a la libre determinación de facto y el reconocimiento a las comunidades indígenas como entidades de derecho público. En cuanto

a eso, a lo largo de la revisión realizada se hallaron múltiples iniciativas cuyo propósito era cumplir con los Acuerdos de San Andrés o parte de ellos, a través de iniciativas que pretendían dotar de personalidad jurídica a los pueblos indígenas, catalogándolos como entes de derecho público, o bien, iniciativas para regular el derecho a la consulta previa. Sin embargo, estas iniciativas no fueron aprobadas, sino que fueron desechadas u obtuvieron un dictamen negativo en la cámara de origen o en la revisora.

Para concluir el presente apartado, hay que destacar que, en México, la garantía de los derechos indígenas aún se encuentra como un tema pendiente que requiere atención de los representantes políticos. Por ello, la Cámara de Diputados es un espacio desde el cual es posible llevar a cabo representación sustantiva y el análisis de esta dimensión para la LXIV legislatura se realizará a continuación.

Capítulo III. El caso mexicano: la influencia de los discursos en la representación sustantiva de los derechos indígenas en la LXIV legislatura de la Cámara de Diputados.

El presente capítulo es el apartado medular de esta investigación, debido a que contiene la contribución propia al estudio de la representación sustantiva de los derechos indígenas, al analizar el caso de la LXIV legislatura en la Cámara de Diputados a la luz del nuevo institucionalismo discursivo.

Ante todo, es importante hacer una aclaración; si se busca analizar la representación sustantiva de los derechos indígenas es posible que surja la siguiente pregunta: ¿los diputados representan derechos? En realidad, en las legislaturas se busca representar a la ciudadanía y sus intereses (Singer, 2021).

Si bien es cierto que cada comunidad tiene sus propias particularidades y que incluso la idiosincrasia de cada una puede llegar a ser divergente, el interés común que los pueblos indígenas comparten es la promoción y protección de sus derechos como sujetos colectivos, independientemente de la diversidad cultural que existe en México. Sobre todo, los derechos colectivos como lo es el derecho a la autonomía, a la consulta, a la diferencia, a la personalidad jurídica, entre otros.

Tan es así, que una de las demandas que comparten las organizaciones del movimiento indígena nacional (el sector organizado de un movimiento social) es el respeto, garantía y ampliación de sus derechos. Por ende, se busca analizar cómo es atendida esta demanda por parte de los diputados, dado que en la actualidad aún se encuentran pendientes numerosos aspectos como se mostró en el capítulo número dos.

III.1 Agendas legislativas de los partidos políticos en la LXIV legislatura

La LXIV legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión abarcó del 1 de septiembre de 2018 al 31 de agosto de 2021. En primera instancia, como se mencionó en el capítulo 1, Rivas y Bárcena (2017) consideran que el primer ámbito en el que los representantes pueden comenzar a representar los intereses ciudadanos es a través de las agendas legislativas, aquellos documentos que reflejan lo que cada grupo parlamentario planea legislar y qué iniciativas llevará a cabo para cumplir sus cometidos.

En total, cada partido político presenta seis agendas legislativas, una por cada periodo ordinario (hay dos periodos ordinarios en cada año legislativo). Se procederá a analizar qué plantea cada partido en sus agendas legislativas, información que se encuentra concentrada en la Tabla 8 y posteriormente se cotejará con las iniciativas presentadas, con el propósito de examinar si se cumple la presentación de estas iniciativas y sobre todo si son aprobadas, es decir, si hay representación sustantiva.

Tabla 8. Agenda legislativa en torno a los derechos indígenas de los partidos políticos en la LXIV legislatura de la Cámara de Diputados.

| | Primer año | | Segundo año | | Tercer año | |
|------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Partido político | Primer periodo ordinario | Segundo periodo ordinario | Primer periodo ordinario | Segundo periodo ordinario | Primer periodo ordinario | Segundo periodo ordinario |
| MORENA | <p>Reforma constitucional para reconocer las comunidades indígenas como sujetos de derecho.</p> <p>Formular leyes para garantizar derecho a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consultas previas • Derechos territoriales • Salud • Educación | <p>Legislar para que los indígenas sean consultados en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.</p> | <p>Reforma constitucional:</p> <p>Garantizar la consulta previa.</p> <p>Formular leyes para garantizar derecho a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Participación y representación • Alimentación • Derechos territoriales • Justicia | <p>Reforma constitucional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En artículo segundo reconocer a los pueblos indígenas y afromexicanos como sujetos de derecho público y las lenguas indígenas como nacionales. | <p>No se mencionan acciones en torno a derechos indígenas.</p> | <p>Se plantea la expedición de la Ley General de Consulta previa a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanos.</p> |

| | | | | | | |
|-----|-----------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Justicia • Autonomía | | <ul style="list-style-type: none"> • Propiedad intelectual • Educación • Salud • Desarrollo integral • Derechos de las mujeres indígenas | <ul style="list-style-type: none"> • En el artículo 41 incluir a los pueblos indígenas y afromexicanos para asegurar su representación. <p>Emitir la ley de consulta previa, libre e informada.</p> <p>Reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para crear la Sala de Justicia Indígena.</p> | | |
| PAN | Se establece proponer mecanismos para el reconocimiento de | No se mencionan acciones en torno a | Reformas legales para garantizar derecho a: <ul style="list-style-type: none"> • Justicia | No se mencionan acciones en torno a derechos indígenas. | Legislar para: <ul style="list-style-type: none"> • Otorgar presupuesto a las Casas de las | Legislar para: <ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la consulta |

| | | | | | | |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | los indígenas como sujetos de derecho. | derechos indígenas. | <ul style="list-style-type: none"> • Consulta previa, libre e informada • Respeto a los derechos humanos. | | <p>Mujeres Indígenas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Organización de las tierras conforme a sus usos y costumbres. • Estímulos fiscales para la electrificación con energías limpias. • Derecho al agua. | <p>previa, libre e informada.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ampliar las atribuciones del Director General del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas. • Electrificación con energías limpias • Derecho al agua. |
| PRI | Se menciona que se harán realidad los derechos indígenas, pero no se menciona cómo. | No se mencionan acciones en torno a derechos indígenas. | Se menciona que se harán realidad los derechos indígenas, pero no se menciona cómo. | No se mencionan acciones en torno a derechos indígenas. | <p>Iniciativas para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Erradicar la discriminación contra indígenas. • Mejorar sus oportunidades | No se mencionan acciones en torno a derechos indígenas. |

| | | | | | | |
|-----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| | | | | | laborales y educativas. <ul style="list-style-type: none"> • Promover la Ley General de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicana. • Promover su inclusión en bibliotecas. | |
| PES | Impulsar políticas para la capacitación de mujeres indígenas. | No se mencionan acciones en torno a derechos indígenas. | No se mencionan acciones en torno a derechos indígenas. | No se mencionan acciones en torno a derechos indígenas. | No se mencionan acciones en torno a derechos indígenas. | No se mencionan acciones en torno a derechos indígenas. |
| PT | Legislar para: <ul style="list-style-type: none"> • Aprobar los Acuerdos de San Andrés. | Se establecen los mismos compromisos que en el primer | No se mencionan acciones en torno a derechos indígenas. | Expedir la Ley General de Consulta a Pueblos Originarios. | Legislar para: <ul style="list-style-type: none"> • El derecho a la tierra de las mujeres indígenas. | Se establecen los mismos compromisos que en el primer periodo ordinario del tercer año. |

| | | | | | | |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|--|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Incluir todas las disposiciones del Convenio 169 de la OIT y la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales de las Naciones Unidas. • Derecho a los alimentos y al agua. • Derecho a la consulta. • Derecho a la personalidad jurídica. | <p>periodo ordinario del primer año.</p> | | | <ul style="list-style-type: none"> • Expedir la Ley General de Consulta a Pueblos Originarios. • Garantizar la representación legislativa de los indígenas y afroamericanos. • Un pago digno a las parteras tradicionales. | |
|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|--|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|

| | | | | | | |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| MC | <p>Legislar para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Amnistía a los presos indígenas por falta de un juicio en su idioma. • Impulsar el presupuesto participativo para proyectos que beneficien a los indígenas. | <p>Se establecen los mismos compromisos que en el primer periodo ordinario del primer año.</p> | <p>Legislar para proteger las lenguas indígenas y reformar Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (no se menciona qué se modificará).</p> | <p>Legislar para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aumentar la participación de personas indígenas a través del principio de representación proporcional y para que los partidos promuevan su participación. • Reconocer la medicina tradicional y a las parteras. | <p>Legislar para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El derecho a la consulta y que sus resultados sean vinculantes en proyectos de infraestructura y ferroviarios a través de la Ley General de Consulta de Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas. • Fomentar la cultura indígena. • Programas para reducir las consecuencias de la pandemia | <p>Se menciona que se garantizarán los derechos colectivos indígenas, pero no se menciona cómo.</p> |
|----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|

| | | | | | | |
|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | | | | en población indígena. | |
| PRD | <p>Legislar para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar la economía social para erradicar la pobreza en personas indígenas. • Expedir la Ley para la Consulta a las comunidades y poblaciones indígenas. | <p>Expedir la Ley para la Consulta a las comunidades y poblaciones indígenas y la Ley General del Desarrollo de los Pueblos Indígenas.</p> | <p>Legislar para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que los partidos garanticen la representación de los indígenas. • Promoción del turismo en comunidades indígenas • Expedir la Ley para la Consulta a las comunidades y poblaciones indígenas y la Ley General del Desarrollo de los Pueblos Indígenas. | <p>Legislar para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Que los partidos garanticen la representación de los indígenas. • Expedir la Ley para la Consulta a las comunidades y poblaciones indígenas y la Ley General del Desarrollo de los Pueblos Indígenas. | <p>Legislar para:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la educación indígena • Establecer un presupuesto transversal. • Expedir la Ley para la Consulta a las comunidades y poblaciones indígenas y la Ley General del Desarrollo de los Pueblos Indígenas. | <p>Expedir la Ley para la Consulta a las comunidades y poblaciones indígenas y la Ley General del Desarrollo de los Pueblos Indígenas.</p> |

| | | | | | | |
|-----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| PVEM | No se mencionan acciones en torno a derechos indígenas. | No se mencionan acciones en torno a derechos indígenas. | No se mencionan acciones en torno a derechos indígenas. | No se mencionan acciones en torno a derechos indígenas. | Legislar para que las comunidades indígenas accedan a la energía eléctrica. | No se mencionan acciones en torno a derechos indígenas. |
| Diputados sin partido | Legislar para el derecho a la consulta previa e información por parte del Estado. | _____ | _____ | _____ | _____ | _____ |

Fuente: Elaboración propia con información del Portal de Transparencia de la Cámara de Diputados.

De acuerdo con la tabla 8, se pueden extraer ciertas reflexiones. La mayoría de los partidos políticos, con excepción del Partido Encuentro Social (PES) y el PVEM, establecen en su agenda legislar para emitir la ley correspondiente que regule la consulta previa, libre e informada a pueblos indígenas cuando algún proyecto les ataña. Por otra parte, MORENA, el PT y el PAN son los únicos partidos que plantearon la posibilidad de considerar a los pueblos indígenas como sujetos de derecho público. En cuanto a los derechos territoriales, los partidos que proponen iniciativas al respecto son MORENA, el PT y el PAN y los que proponen incrementar la representación descriptiva de los indígenas son MORENA, MC y el PRD.

Por otro lado, el PT es el único partido que al igual que en su plataforma electoral, propone legislar para materializar los derechos estipulados en los Acuerdos de San Andrés, en la Convención 169 de la OIT y en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Los partidos que más detallan qué aspectos legislarán a través de reformas constitucionales o de ley son MORENA, el PT y el PRD; mientras que el PES y el PVEM son los partidos que mencionan a los indígenas de manera muy superficial, englobándolos como grupos vulnerables junto con otros grupos como personas discapacitadas, migrantes, entre otros.

En suma, las agendas legislativas de los partidos políticos consideran legislar a favor de derechos que aún están pendientes y cuya aprobación resultaría un avance significativo en materia de derechos indígenas. Por lo tanto, se valorará el cumplimiento de estas propuestas. Aunado a esto, hay que considerar que además de las iniciativas presentadas en esta legislatura, también pueden ser aprobadas o desechadas algunas que provengan y estén pendientes de otras legislaturas.

En los párrafos subsecuentes se presentarán los resultados obtenidos de la investigación. Se puntualizará acerca del contenido de las iniciativas, los derechos que modifican, los partidos políticos que las impulsaron, su estado, las normatividades que buscan reformar o adicionar, así como los programas, ideas causales y normativas que se encuentran a lo largo la iniciativa.

III.2 Evidencia empírica

Con base en la información que arroja la base de datos elaborada, en la LXIV legislatura de la Cámara de Diputados se presentaron un total de 6818 iniciativas, de las cuales 135 están vinculadas con los derechos indígenas, lo cual equivale solamente a un 1.98% del total de iniciativas. Pero además hay que mencionar que, de estas 135 iniciativas, hay 11 iniciativas que se repiten, es decir, que estas iniciativas fueron presentadas en más de una ocasión, ya sea porque se le hicieron ligeras modificaciones de redacción o porque el diputado o diputada que presentó la iniciativa la retiró, se cambió de partido político y después presentó la misma iniciativa, o bien, porque la iniciativa fue presentada por otros diputados o diputadas del mismo partido posteriormente de ser retirada.

Por lo tanto, en sentido estricto, solamente hubo 124 iniciativas relacionadas a este tema, empero, esas 11 iniciativas serán consideradas para el análisis porque dan cuenta de dinámicas internas en el poder legislativo como lo es el transfuguismo político que puede llegar a retardar la discusión de una iniciativa y su posible aprobación toda vez que una misma iniciativa es retirada para presentarse después bajo otra bandera política.

Las cifras anteriores reflejan la reducida producción legislativa respecto a esta materia en dicha legislatura, empero, una amplia cantidad de iniciativas presentadas no necesariamente significa una mejor y óptima representación. Por lo tanto, es importante saber cuántas fueron aceptadas y si su contenido impacta realmente en una manera positiva a los pueblos y comunidades indígenas. La tabla 9 sintetiza la información que será desglosada en los siguientes subpartados correspondiente a dichas iniciativas.

Tabla 9. Síntesis de las iniciativas presentadas en la LXIV legislatura

| Característica de las iniciativas | | Número de iniciativas | Total de iniciativas relacionadas a los derechos indígenas |
|-----------------------------------|--------------------------------|-----------------------|------------------------------------------------------------|
| Estado de las iniciativas | Aprobadas | 10 | 135 |
| | Pendientes en cámara de origen | 63 | |

| | | |
|----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| | Pendientes en cámara revisora | 23 |
| | Desechadas | 24 |
| | Retiradas | 15 |
| Diputado/a/os promotor/es de las iniciativas | Iniciativas presentadas por diputado/a/os de origen indígena | 28 |
| | Iniciativas presentadas por diputado/a/os sin autoadscripción indígena | 107 |
| Objetivo de las iniciativas | Ampliar los derechos indígenas | 119 |
| | Mantener los derechos indígenas | 15 |
| | Restringir los derechos indígenas | 0 |
| Tipo de derecho | Derechos de libre determinación y autonomía | 25 |
| | Derechos económicos | 21 |
| | Derechos lingüísticos | 16 |
| | Derechos políticos | 9 |
| | Derechos culturales | 9 |
| | Derechos educativos | 9 |
| | Derechos ambientales | 7 |

| | | | |
|--|--------------------------------|----|--|
| | Derechos jurídicos | 7 | |
| | Derechos territoriales | 5 | |
| | Derecho a la diversidad | 3 | |
| | Derechos informativos | 2 | |
| | Derechos de salud | 2 | |
| | Otras iniciativas ⁷ | 20 | |

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la base de datos elaborada.

III.2.1 Iniciativas presentadas en la LXIV legislatura de la Cámara de Diputados relacionadas con los derechos indígenas

De acuerdo con el referente teórico de esta tesis, el nuevo institucionalismo discursivo de Schmidt, todas las iniciativas presentadas, independientemente de su estado, objetivo o tema son lo que ella denomina políticas, ya que plantea que son la materialización de las ideas, esto es, las propuestas que hacen los actores políticos para atender demandas ciudadanas o para resolver o aminorar problemas que ellos detectan en la sociedad.

Estado de las iniciativas

Iniciativas aprobadas. Referente de representación sustantiva.

En cuanto al estado de las iniciativas, de las 135 iniciativas presentadas, únicamente diez iniciativas fueron aprobadas por ambas Cámaras y publicadas en el Diario Oficial de la Federación, pero dos de ellas fueron aprobadas cuando la LXV legislatura ya se encontraba en funciones. No obstante, se consideran representación sustantiva de la LXIV legislatura porque fueron presentadas en su periodo. Las diez iniciativas aprobadas son lo que es posible llamar representación sustantiva, ya que son las únicas diez propuestas que, por el momento, se convirtieron en acciones reales. Recordemos que esta reducida representación sustantiva

⁷ Se trata de iniciativas que no se ajustan a la tipología seleccionada. Las iniciativas abarcan más de un derecho; o son iniciativas que dan reconocimiento a los pueblos o personas indígenas, o se legisla sobre el derecho al libre desarrollo de la personalidad; o se añade lenguaje incluyente a la ley; o se sustituye el término “pueblos indígenas” por “pueblos originarios” y otra iniciativa permitió la creación del INPI.

es la variable dependiente de la investigación, es decir, es el fenómeno que se pretende comprender.

Los temas de las iniciativas aprobadas son los siguientes: la creación del INPI; la exención de pago de derechos por el uso social y comunitario e indígena del espectro radioeléctrico; asesoría jurídica gratuita y con traductores lingüísticos a víctimas de origen indígena.

Asimismo, se avaló la incorporación de la Secretaría de Cultura a la Junta de Gobierno del INPI. También se aprobó que la SCJN se cerciore de la traducción a lenguas indígenas de la pregunta cuando se realicen consultas populares. En cuanto a reconocimiento, se aprobaron dos iniciativas, una determina que el 5 de septiembre sea el Día Nacional de la Mujer Indígena y la otra decreta el mismo día como Día Internacional de la Mujer Indígena, por lo tanto, cubren el mismo tema ambas iniciativas. Por otro lado, también fue aprobada la posibilidad de obtener el Premio Nacional de la Juventud a jóvenes que promuevan las lenguas indígenas nacionales. En términos educativos, fue aprobada la propuesta de garantizar el derecho a la educación a través de escuelas secundarias con un enfoque comunitario, así como la iniciativa que busca dotar de mayores herramientas a las escuelas normales rurales.

Ahora bien, siete de estas iniciativas ampliaron los derechos indígenas y tres los mantuvieron, bajo el supuesto de que estas tres solo conmemoraron la existencia de pueblos indígenas y se modificó la estructura de una organización gubernamental para garantizar la presencia de la Secretaría de Cultura.

En otro orden de ideas, la mayoría de las iniciativas que fueron aprobadas provinieron de diputados sin adscripción indígena, lo cual es entendible porque se constató que este tipo de legisladores impulsaron más iniciativas relacionadas con este tema que los propios diputados de origen indígena. Aunado a la mayor cantidad de diputados sin adscripción indígena que hubo en esta legislatura. Por otra parte, el partido político que más iniciativas aceptadas tiene en este tema es MORENA, lo cual es inteligible porque en la LXIV contó con mayoría absoluta y fue el partido que más iniciativas impulsó en la materia. Los pormenores de las iniciativas aprobadas se concentran en la Tabla 10.

Tabla 10. Características de las iniciativas aprobadas relacionadas con los derechos indígenas.

| Característica de las iniciativas | | Número de iniciativas | Total de iniciativas aprobadas | Porcentaje de las iniciativas aprobadas |
|----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|-----------------------|--------------------------------|-----------------------------------------|
| Objetivo de las iniciativas | Ampliar los derechos indígenas | 7 | 10 | 13.5% |
| | Mantener los derechos indígenas | 3 | | |
| Tipo de derecho | De reconocimiento/ conmemoración | 2 | | |
| | Educativos | 2 | | |
| | Informativos | 1 | | |
| | Lingüísticos | 2 | | |
| | Lingüísticos y jurídicos | 1 | | |
| | Culturales | 1 | | |
| | Varios ⁸ | 1 | | |
| Diputado/a/os promotor/es de las iniciativas | Iniciativas aceptadas presentadas por diputado/a/os de origen indígena | 2 | | |

⁸ La creación del INPI se consideró en la categoría de “varios” porque se trata del organismo cuyo objetivo es fomentar el desarrollo indígena en general, es decir, protege varios derechos.

| | | | | |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------|---|--|--|
| | Iniciativas aceptadas presentadas por diputado/a/os sin autoadscripción indígena | 8 | | |
| Partido político | MORENA | 4 | | |
| | PAN | 2 | | |
| | PT | 2 | | |
| | MC | 2 | | |

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la base de datos elaborada.

Iniciativas desechadas, pendientes y retiradas

Por otra parte, 23 iniciativas fueron desechadas por no ser dictaminadas en el tiempo que establecen los artículos 182 y 184 del Reglamento de la Cámara de Diputados (45 días desde su recepción y si no son dictaminadas en el mismo periodo ordinario en el que fueron presentadas, son desechadas) y otra iniciativa fue desechada por obtener dictamen negativo en comisiones. Por otro lado, 86 se encuentran pendientes, 23 de éstas están pendientes en la Cámara revisora, es decir, que ya fueron aceptadas en la Cámara de Diputados, y 63 se encuentran pendientes en comisiones de la Cámara de Diputados. Finalmente, 15 iniciativas fueron retiradas.

Respecto a la normatividad que busca modificar, la mayoría de las iniciativas (75) buscan adicionar, derogar párrafos o reformar artículos de leyes generales, federales, reglamentarias u orgánicas. Por otra parte, hubo 30 iniciativas enfocadas en reformas o adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En lo que concierne a la creación de nuevas leyes, se presentaron un total de 21 iniciativas. Hubo 7 iniciativas para emitir decretos de realizar alguna acción o declarar días nacionales. Por último, se presentó una iniciativa para modificar el Reglamento de la Cámara de Diputados y una iniciativa busca crear una nueva ley y modificar otra ya existente.

Objetivo de las iniciativas

Ahora bien, en términos del objetivo de las iniciativas, 119 tienen como objeto ampliar los derechos indígenas, mientras que 15 de las iniciativas no buscan ampliar ni restringir derechos indígenas, sino que buscan mantenerlos y tienen propósitos que no impactan directamente en los derechos indígenas, ejemplo de ello, son iniciativas que buscan escribir en letras de oro leyendas en el Muro de Honor de la Cámara de Diputados; realizar declaración de días nacionales; corregir cuestiones de redacción o del uso del lenguaje en las leyes; procurar la presencia indígena en instancias públicas o procurar el facilitar información en su lengua (sin que se establezca su obligatoriedad); se permite que los pueblos indígenas obtengan concesiones para el uso del espectro radiofónico y se reducen multas en caso de infracciones.

Este último ejemplo se clasificó dentro de las iniciativas que buscan mantener los derechos, porque, en el mismo asunto, hubo otra iniciativa que buscaba exentar a los indígenas del pago por el uso del espectro radiofónico y de las multas, toda vez que, a diferencia de las empresas radiofónicas, los servicios de uso social, comunitario e indígena no tienen fines lucrativos.

Afortunadamente, no hubo iniciativas de ley que pretendieran restringir o reducir los derechos indígenas que ya se han reconocido. Sin embargo, sí se identificaron ciertas ideas normativas que indican prejuicios o incomprensión de la situación actual de los indígenas en la exposición de motivos, en la justificación y/o planteamiento del problema de ciertas iniciativas. Dichas ideas normativas forman parte del discurso de los legisladores; esto significa que el discurso no solo será analizado en los debates legislativos, sino que, desde la presentación de las iniciativas, comienza el discurso coordinativo de los diputados, toda vez que los discursos no se encuentran solamente a través del habla, sino que las comunicaciones escritas también forman parte del discurso (Manzano, 2005). Las ideas normativas identificadas en las iniciativas de ley serán mencionadas en párrafos subsecuentes.

Tema de las iniciativas

De acuerdo con la base de datos elaborada para esta investigación, se halló que en esta legislatura se presentaron en mayor cantidad iniciativas vinculadas con lo que López (2010) llama derechos autonómicos, estos son aquellos derechos que suelen regir la vida interna de las comunidades, pues hubo un total de 83 iniciativas que tocan derechos lingüísticos,

económicos, territoriales, ambientales, de libre determinación o culturales. Mientras que se presentaron 32 iniciativas que conciernen a lo que el autor llama derechos de nueva relación, es decir, aquellas vinculadas con derechos que requieren una relación con el Estado y la sociedad, como los derechos educativos, políticos informativos, de salud, jurídicos y de la diversidad. El desglose de esta información se muestra en la Tabla 11.

Tabla 11. Tipos de derechos abordados por las iniciativas presentadas en la LXIV legislatura

| Derechos autonómicos | Iniciativas presentadas | Derechos de nueva relación | Iniciativas presentadas | Otras iniciativas ⁹ |
|------------------------------------|-------------------------|----------------------------|-------------------------|--------------------------------|
| Lingüísticos | 16 | Educativos | 9 | 20 |
| Económicos | 21 | Políticos | 9 | |
| Territoriales | 5 | Informativos | 2 | |
| Ambientales | 7 | De salud | 2 | |
| De libre determinación y autonomía | 25 | Jurídicos | 7 | |
| Culturales | 9 | De la diversidad | 3 | |
| Total | 83 | Total | 32 | |

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la base de datos elaborada.

Iniciativas relacionadas con derechos de libre determinación y autonomía

En cuanto al tipo de derechos que se buscan impactar, se presentaron 25 iniciativas acerca de los derechos de libre determinación y autonomía, de las cuales ninguna ha sido aceptada, lo cual es destacable y preocupante porque se trata de uno de los derechos en los que más se hizo énfasis en los Acuerdos de San Andrés y que con la reforma de 2001 fueron las

⁹ Se trata de iniciativas que no se ajustan a la tipología seleccionada. Las iniciativas abarcan más de un derecho; o son iniciativas que dan reconocimiento a los pueblos o personas indígenas, o se legisla sobre el derecho al libre desarrollo de la personalidad; o se añade lenguaje incluyente a la ley; o se sustituye el término “pueblos indígenas” por “pueblos originarios” y otra iniciativa permitió la creación del INPI.

legislaturas de las entidades federativas las que absorbieron la atribución de legislar al respecto.

Además de lo anterior, el derecho a la libre determinación resulta ser el más importante de los derechos colectivos de los pueblos indígenas porque permite ejercer todos los demás de manera plena (Quintanilla, 2015). Esto debido a que nadie conoce mejor sus necesidades y prioridades que ellos mismos, por lo tanto, la autodeterminación y la autonomía les permite decidir la manera óptima de ejercer el resto de sus derechos. En este sentido, el Estado juega un papel imprescindible porque debe crear las condiciones necesarias para que el derecho a la libre determinación se cumpla expeditamente por medio de la ratificación de acuerdos internacionales, pero también a través de su legislación nacional, aspecto que es analizado a continuación.

Como se mencionó en el capítulo anterior, para hablar del derecho de libre determinación resulta importante que se reconozca a los pueblos indígenas como sujetos de derecho público porque eso les dotaría de personalidad jurídica colectiva y suprimiría la posición pasiva para ejercer la autonomía en sus asuntos internos. En cuanto a ello, se presentaron 5 iniciativas que buscan reformar el artículo segundo constitucional. Dos de ellas establecen que las comunidades indígenas serán sujetos de derecho pública, una tercera iniciativa menciona que además de las comunidades indígenas, también las afroamericanas serán consideradas sujetos de derecho público. Sin embargo, las tres iniciativas fueron desechadas.

Por su lado, otra propuesta si bien pretende reconocer a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público, también mantiene el hecho de que las entidades federativas, en el ámbito de sus competencias, harán ese reconocimiento; lo cual resulta contradictorio toda vez que el reconocimiento como sujetos de derecho público implicaría ya no depender de las determinaciones de cada legislación estatal para hacer efectivo ese derecho.

De manera similar, una iniciativa propone que las comunidades indígenas sean acreditadas como sujetos de derecho público, pero será el Congreso de la Unión el que emita las leyes correspondientes para ejercer ese derecho, es decir, únicamente se pretende trasladar esta facultad al poder legislativo federal, porque actualmente se encuentre en el poder

legislativo local. Además, esta iniciativa aspira a plasmar en la constitución el derecho a la consulta previa. Con todo, ambas iniciativas, al igual que las anteriores, fueron desechadas.

Respecto a este tema del reconocimiento como sujetos de derecho público, cabe señalar que en la legislación nacional existe una ley que sí reconoce a los pueblos indígenas como tal, y se trata de la Ley del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas en su artículo tercero, la cual fue propuesta y aprobada en esta legislatura, pero aún está pendiente la armonización legislativa para que este derecho sea reconocido constitucionalmente y es precisamente lo que buscaban estas leyes que no fueron aceptadas hasta el momento de escribir este texto.

Por otro lado, se propuso reconocer constitucionalmente los sistemas de justicia y seguridad comunitarios como parte de su autonomía, a raíz de sus resultados y a falta de una política criminal efectiva en el país, esta iniciativa aún está pendiente en comisiones de la cámara de origen. Asimismo, una iniciativa propone que la obligación del servicio militar pueda ser sustituida para aquellas personas que lleven a cabo servicio comunitario, es decir, actividades bajo un mando civil que se realizan de manera voluntaria en favor de los miembros de la comunidad, esta iniciativa se encuentra pendiente en la cámara de origen.

Por su lado, otra propuesta menciona que los indígenas podrán diseñar, ejecutar y monitorear programas que impulsen su desarrollo, para lo cual se creará una partida presupuestal llamada Erogaciones para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, no obstante, la iniciativa fue retirada.

Otras iniciativas (16) están enfocadas en regular el derecho a la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe en decisiones administrativas y legislativas que les conciernen. El derecho a la consulta previa fue catalogado dentro de los derechos de libre determinación toda vez que los ejercicios de consulta previa les otorgan a los pueblos indígenas la posibilidad de ejercer su autonomía para decidir y opinar de manera anticipada acerca de proyectos, decisiones, medidas administrativas o legislativas, programas o políticas públicas que les afecten ya sea de manera positiva o negativa (CNDH, 2016; Amparo 2005; Quintanilla 2015; Ruíz 2014).

De dichas iniciativas, dos se encuentran pendientes en la cámara de origen y 7 ya fueron enviadas al Senado de la República para su discusión y votación, en donde aún están pendientes, otras 4 fueron retiradas y 3 fueron desechadas. Entre las iniciativas que fueron retiradas, se detectó que, derivado del fenómeno del transfuguismo, los diputados retiraban una iniciativa, para posteriormente volver a presentar la misma, pero esta vez en nombre de su actual partido político.

Es importante destacar que, a pesar de que estas 16 iniciativas buscan garantizar el mismo derecho, existen amplias diferencias entre las iniciativas presentas. En primera instancia, algunas (4) pretenden reconocer este derecho en la constitución federal, mientras que otras (11) buscan expedir la ley que regule este tipo de procedimientos y otra iniciativa reconocerlo en la ley del INPI.

Respecto al contenido, también hay disimilitudes. Algunas iniciativas plantean el derecho a la consulta previa y dentro de la propuesta de ley se establece el procedimiento, los actores involucrados y las posibles sanciones en caso de incumplimiento. Sin embargo, existen algunas iniciativas que en el extenso de la propuesta establecen ciertos puntos que pueden ser cuestionables porque limitan este derecho o porque asignan condicionantes. Por ejemplo, una iniciativa menciona que solo los organismos públicos consultantes podrán determinar si el resultado de la consulta es vinculante o no, lo cual dificulta el cumplimiento pleno de este derecho. Lo interesante es que esta iniciativa fue impulsada por un diputado indígena, Marcelino Rivera Hernández.

Otra iniciativa plantea que los pueblos indígenas deberán acreditar su personalidad jurídica de acuerdo con la legislación de cada entidad federativa, no obstante, hay que evocar el hecho de que actualmente los pueblos indígenas no cuentan con personalidad jurídica, puesto que son considerados sujetos de interés público, y no sujetos de derecho público.

Por otro lado, también hay iniciativas que incorporaban aspectos loables como el caso de una que realiza la especificación de que los resultados deberán ser vinculantes, que los pueblos indígenas son sujetos de consulta con personalidad jurídica y que podrán convocar las consultas, además de que se considera la creación de una Comisión Federal en Materia de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas. Otras dos iniciativas también señalan que los pueblos indígenas podrán solicitar la consulta en caso de que el Estado no la prevea.

Iniciativas relacionadas con derechos económicos

En la LXIV legislatura se presentaron 21 iniciativas que pretenden modificar el estado actual de los derechos económicos indígenas. Por ejemplo, una iniciativa retirada propuso que la política cultural esté encaminada a promover su desarrollo económico. Por su lado, otra iniciativa planteó que los migrantes indígenas tengan acceso al sistema financiero formal, pero fue desechada por falta de dictamen. Ahora bien, dos iniciativas que se encuentran pendientes en cámara de origen tocan el tema de las zonas pesqueras de los pueblos indígenas, una de ellas menciona que éstos tendrán uso y goce pleno de sus zonas pesqueras y la otra estipula que haya pleno respeto a las zonas de pesca de los pueblos indígenas, los cuales podrán hacer uso pleno de los recursos pesqueros, preservando los esteros, arrecifes y humedales.

Otra iniciativa aún pendiente en cámara de origen plantea que se pueda obtener la concesión única para el uso de radiodifusoras, siempre que no haya otras estaciones de uso comercial. Como se mencionó anteriormente, esta iniciativa no busca ampliar los derechos indígenas toda vez que las radiodifusoras de uso comunitario y social no tienen fines de lucro.

En cuestión de programas sociales, una iniciativa que fue desechada sugería reducir la edad para que los adultos mayores indígenas accedan a una pensión no contributiva, al reducir el requisito de 65 a 62 años. Una iniciativa que está pendiente en la cámara de origen propone añadir a la Ley General de Desarrollo Social que haya inclusión de los pueblos y comunidades indígenas en políticas y programas sociales, protegiendo su libre determinación y desarrollo.

En cuanto al tema de la propiedad intelectual, se propuso que el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI) tenga como facultad desarrollar mecanismos que protejan la propiedad intelectual de conocimientos, técnicas y expresiones culturales de la población indígena. Otra iniciativa también busca proteger la propiedad intelectual, específicamente de las artesanías indígenas y que las Secretarías estatales resguarden el patrimonio inmaterial representado en las artesanías. Asimismo, otra propuesta pretende evitar el plagio de los bordados artesanales, pues señala que el usufructo libre de los bordados será posible siempre y cuando no se tengan propósitos lucrativos y en caso de que existan, se deberá solicitar a través del INPI la autorización de la comunidad y el producto deberá tener una leyenda que

indique la inspiración en una obra mexicana y el porcentaje de ganancia que recibirá la comunidad, porcentaje que no se especifica.

Respecto al mismo tema de la propiedad intelectual, una iniciativa tocó el problema de la biopiratería, esto es, cuando la industria farmacéutica obtiene un fármaco a través de agentes activos que son obtenidos de la medicina tradicional indígena, y posteriormente se patenta sin otorgarles mérito o beneficio. Por lo tanto, se sugiere que el registro, certificaciones y patentes serán considerados nulos si no se reconoce el derecho de las comunidades indígenas a la propiedad, conocimiento y uso de las variedades locales. Las cuatro iniciativas anteriormente mencionadas están pendientes en la cámara de origen.

De igual forma, una iniciativa propuso que se garanticen los derechos de autor de los artesanos indígenas y se les proporcione becas y capacitaciones para que aumenten su producción y comercialización, no obstante, fue retirada. Asimismo, otra propuesta que ya fue aprobada en la Cámara de Diputados y se encuentra pendiente en la cámara revisora plantea que las obras indígenas tendrán autores colectivos que deberán recibir remuneración económica por la distribución de sus obras, derechos de autor, derechos reservados, y se establece que las comunidades pueden ejercer acciones jurídicas en caso de incumplimiento.

En otro subgrupo de iniciativas, se busca impulsar la actividad turística en zonas indígenas para fomentar su desarrollo económico. Una de ellas tiene el objetivo de promover el desarrollo de las zonas indígenas dedicadas al turismo rural y artesanal, así como robustecer las micro, pequeñas y medianas empresas que haya en estas zonas. Otra iniciativa establece una acción afirmativa para que los ingresos obtenidos del turismo indígena no paguen Impuesto Sobre la Renta, ambas se encuentran pendientes en la cámara de origen. En el mismo tenor, una iniciativa establece que se deberá promover el turismo indígena a través de programas elaborados por el INPI y por la Secretaría de Turismo, pero fue dictaminada en sentido negativo en la Cámara de Diputados. Otra iniciativa desea añadir la participación de los pueblos indígenas en la actividad turística. Fue presentada en dos ocasiones y las dos veces fue retirada.

Otro subgrupo de iniciativas se enfocó en promover que las actividades económicas que llevan a cabo los indígenas se consoliden como micro, pequeñas y medianas empresas. Por ejemplo, una iniciativa plantea que haya representantes del INPI en la Comisión

Intersecretarial para el Fomento de la Microindustria y el Consejo Nacional para la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Otra iniciativa propone que los tres niveles de gobierno implementen políticas públicas para impulsar la competitividad de las actividades económicas de los indígenas. Por su parte, otra iniciativa establece que se deberán crear políticas públicas para fomentar el desarrollo económico de las mujeres indígenas que lideren micro, pequeñas y medianas empresas, así como su capacitación. Las tres se encuentran pendientes en cámara de origen.

Iniciativas relacionadas con derechos lingüísticos

Los derechos lingüísticos fueron también un tema muy recurrente en esta legislatura, puesto que se presentaron 16 iniciativas al respecto. Una iniciativa pendiente en comisiones de la cámara de origen pretende que las radiodifusoras que emitan información en lenguas indígenas no sean objeto de discriminación, coerción, limitación o restricción.

Ahora bien, cuatro iniciativas (pendientes) proponen reconocer las lenguas indígenas en la constitución mexicana, una de ellas estipula que las lenguas indígenas sean denominadas tanto lenguas oficiales, así como lenguas nacionales. En cambio, otra iniciativa establece que la lengua oficial sea el español y las lenguas indígenas sean consideradas lenguas nacionales y podrán ser oficiales en los lugares en los que se hablen (esta iniciativa fue retirada una vez y vuelta a presentar, porque el diputado impulsor cambió de partido).

Al respecto, hay que mencionar la diferencia entre lengua oficial y lengua nacional; la primera de ellas refiere al idioma en el cual las organizaciones estatales emprenden acciones y se comunican con los ciudadanos, mientras que la lengua nacional es considerada patrimonio cultural de un país. Por lo tanto, la primera iniciativa referida además de reconocer culturalmente las lenguas indígenas pretende que el Estado las utilice más continuamente en su actuar. Por otro lado, la cuarta iniciativa estipula que las 68 lenguas indígenas tengan reconocimiento constitucional, en igual condición que el español y se alterne su uso en espacios públicos.

Por otra parte, una iniciativa que se encuentra pendiente en la cámara revisora propone que se produzcan y se promueva la lectura de libros en lenguas indígenas. Otra muy similar propone la producción y distribución de libros en lenguas indígenas, pero todavía se encuentra pendiente en cámara de origen. En la misma condición se encuentra una iniciativa

que establece que la educación que imparta el Estado deberá promover el uso y enseñanza de lenguas indígenas a través de la incorporación de por lo menos una lengua indígena en los planes de estudio de preescolar, primaria y secundaria.

Mientras que otra que ya pasó a la cámara revisora establece que se conserve el acervo bibliográfico en formato físico, audiovisual y digital de los materiales en lenguas indígenas. También relacionado con los derechos lingüísticos en la educación, se planteó que se realicen programas para el desarrollo profesional, capacitación y reconocimiento de los maestros que impartan lenguas indígenas y extranjeras, esta iniciativa aún está pendiente en la cámara de origen.

Por otro tanto, se presentó una iniciativa que determina que en los municipios que haya por lo menos un 20% de población hablante de alguna lengua indígena, los espacios públicos, instancias gubernamentales, señalamientos y nomenclatura oficial, estarán escritos en español y en la lengua indígena que se hable en el municipio, y ya fue aceptada en la Cámara de Diputados, pero se encuentra pendiente en el Senado de la República. También se propuso una iniciativa que le atribuye a la Secretaría de Gobernación la responsabilidad de traducir el Himno Nacional a las diversas lenguas indígenas, la cual está aún pendiente en comisiones de la cámara de origen. Mientras que otra iniciativa le confiere a la SCJN la responsabilidad de verificar que, cuando se lleven a cabo consultas ciudadanas, la pregunta sea traducida a lenguas indígenas, esta propuesta es una de las 10 iniciativas que fueron aprobadas en esta legislatura.

En cuanto al derecho de contar con intérpretes o traductores, una iniciativa busca proporcionar intérprete a mujeres y niñas víctimas de violencia para que accedan a asesorías legales, tratamiento psicológico y que a la postre obtengan un trabajo digno, la cual aún está pendiente en cámara de origen.

A pesar de que no se propone una acción concreta por parte del Estado, una iniciativa define que los jóvenes que promuevan las lenguas indígenas podrán obtener el Premio Nacional de la Juventud. Finalmente, en materia de derechos lingüísticos, otra iniciativa propone que, para el proceso de inscripción ante el Registro Civil, las autoridades procurarán brindar información en la lengua indígena que corresponda. Sin embargo, el hecho de que se

procure no garantiza su cumplimiento, por lo cual se consideró una iniciativa que busca mantener los derechos y no ampliarlos.

Iniciativas relacionadas con derechos culturales

En este tópico, se presentaron un total de 9 iniciativas durante la LXIV legislatura. Un subgrupo de iniciativas busca que el Estado proteja las expresiones culturales de los indígenas. Al respecto, una propuesta menciona que es responsabilidad del Estado preservar el patrimonio cultural inmaterial y la memoria colectiva, específicamente la tradición oral indígena como cantos, ritos, mitos, leyendas y poesía, esta iniciativa ya pasó al Senado de la República y está pendiente en comisiones. De igual forma, se presentó una iniciativa que plantea la creación del Registro Nacional de los Conocimientos Tradicionales de los Pueblos Indígenas para conservarlos, protegerlos y regular su uso, no obstante, fue retirada. Otra propuesta pretende que los monumentos y viviendas vernáculas sean protegidas y se encuentra pendiente en la cámara de origen.

En el mismo sentido, se presentó una iniciativa que de hecho ya fue aceptada y publicada en el DOF, que busca incorporar a la Secretaría de Cultura en la Junta de Gobierno del INPI. Otra propuesta estipula que el Congreso de la Unión deberá expedir leyes para proteger el patrimonio y riqueza alimentaria del país y las cocinas tradicionales, pero fue desechada a falta de dictamen en la cámara de origen. En contraste, una iniciativa que ya fue aprobada en la Cámara de Diputados y está pendiente en comisiones del Senado de la República refiere que se deberán promover los conocimientos ancestrales a través de su integración al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Dos iniciativas están relacionadas con las artesanías de origen indígena y su importancia cultural. La primera establece que los días 8 de abril de cada año se declare el Día Nacional de los Tenangos y la Artesanía Indígena. La otra determina que los empresarios que se dediquen a las actividades artesanales deberán contar con la autorización de la comunidad indígena a la que pertenezcan dichas artesanías. Como se observa, se prevé el reconocimiento, pero no un pago por derechos de autor, razón por la cual se añadió a esta clasificación y no a la de derechos económicos. Ambas se encuentran pendientes en cámara de origen.

Existe una iniciativa que cuestiona significativamente los usos y costumbres que hay en ciertas comunidades porque reproducen prácticas que quebrantan los derechos humanos. Se define la violencia cultural como aquella que emana de los usos y costumbres e incluso propone una supresión progresiva de los efectos sociales y culturales de los usos y costumbres que violenten los derechos humanos de las mujeres como el abuso sexual y la trata de personas. Esta iniciativa se encuentra pendiente en cámara de origen.

Iniciativas relacionadas con derechos educativos

En cuanto al tema de los derechos educativos, en esta legislatura se presentaron 9 iniciativas que pretenden que el Estado proporcione más herramientas y emprenda más acciones para que las personas indígenas puedan acceder a la educación. Tal es el caso de una iniciativa aceptada y publicada en el DOF que regula el derecho a la educación comunitaria indígena, sobre todo a nivel secundaria como parte del Sistema Educativo Nacional y para ello, la Secretaría de Educación Pública deberá proveer la formación con enfoque comunitario al personal educativo de estas escuelas.

En otro caso, se propuso que los recursos recaudados de sanciones electorales a partidos políticos se destinen a proyectos de incidencia en zonas con población indígena, así como a programas que fomenten la participación de mujeres en la ciencia. Esta iniciativa se encuentra en primera lectura en la Cámara de Diputados, es decir, que su dictamen fue aceptado en comisiones y se ha publicado en la Gaceta Parlamentaria para conocimiento previo de los diputados que procederán a discutir y votarlo.

Asimismo, se aprobó una iniciativa que determina el derecho a la educación indígena intercultural, plural y promueve acciones afirmativas que las escuelas normales rurales cuenten con dormitorios, comedores, guarderías y que los profesores que impartan educación indígena tengan prestaciones superiores. De igual forma, otra iniciativa que fue presentada en dos ocasiones aspira a que el artículo segundo constitucional reconozca el derecho a la educación intercultural y en la lengua materna, una de ellas fue desechada y la otra se encuentra pendiente en la cámara de origen. Ahora bien, una iniciativa propone que la ley reconozca el derecho a la educación intercultural y bilingüe a niños indígenas e implementar programas que se adecuen a sus necesidades. Otra plantea que la niñez indígena con

discapacidad cuente con apoyo docente, material e intérpretes para garantizar su educación. Ambas se encuentran pendientes en la cámara de origen.

También se propuso la creación de la Universidad Nacional Autónoma de la Comunalidad, con lo cual se busca garantizar la educación superior que promueva la interculturalidad crítica, esto es, que más allá del diálogo entre culturas existan acciones que eliminen los cánones coloniales de dominación. La iniciativa aún está pendiente en comisiones de la cámara de origen. Por otro lado, una iniciativa que también está pendiente en la cámara de origen establece que la persona titular del INPI integrará el Comité Consultivo y Deliberativo de las Acciones del Sistema Nacional de Mejora Continua de la Educación, así como el Sistema Educativo Nacional, esto con el objetivo de que haya una representación de las necesidades educativas de este sector.

Iniciativas relacionadas con derechos políticos

En otro orden de ideas, 9 de las iniciativas presentadas corresponden a derechos políticos. Una de esas iniciativas pretende mantener los derechos políticos, puesto que propone añadir a la Ley del Instituto Mexicano de la Juventud la sugerencia de que el Consejo Ciudadano del Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) procure la inclusión de jóvenes indígenas y con discapacidad.

Respecto a esto, resulta importante resaltar dos cuestiones: se clasificó como derechos políticos toda vez que se busca impulsar la participación de personas indígenas en las organizaciones estatales y esto propicia que los indígenas puedan encontrar en las vías institucionales la posibilidad de plantear sus necesidades e intereses. Segundo, se clasificó dentro de las iniciativas que solo mantienen los derechos, puesto que solo se trata de una sugerencia y no de una determinación obligatoria, por lo cual, la instancia puede cumplir o no la recomendación.

Las otras 8 iniciativas relacionadas con derechos políticos sí están orientadas a ampliar dichos derechos, sin embargo, varias fueron desechadas a falta de dictamen en la cámara de origen, por ejemplo, se presentó una iniciativa cuyo objetivo era la posibilidad de que las comunidades presentaran iniciativas de ley en temas que les afecten, a través de una autoridad colegiada que represente el 10% de su comunidad y con la aprobación de la Comisión de Pueblos Indígenas de la Cámara de Diputados. Otra iniciativa desechada

versaba referente a la presencia de personas indígenas en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por medio de espacios en el principio de representación proporcional (RP). Esto es destacable porque la mayor parte de indígenas que han accedido a espacios en la Cámara de Diputados, lo han hecho a través del principio de mayoría relativa, tal y como se mostró en el capítulo segundo de esta tesis.

En este mismo sentido, otra iniciativa bastante prometedora pero desechada establecía que en los distritos con población indígena mayor al 40%, los partidos políticos debían postular a un candidato de origen indígena en cada fórmula, además, proponía que la quinta circunscripción electoral (para la elección de diputados por el principio de RP) fuese una circunscripción indígena; aunado a que, para la elección de los 32 senadores por el principio de RP, los partidos deberían postular en las primeras 16 fórmulas de sus listas a 4 candidatos propuestos por los pueblos indígenas y para evitar la usurpación de candidaturas, el candidato debe hablar la lengua indígena que corresponda a su comunidad y ser avalado o avalada por las asambleas comunitarias indígenas. Cabe señalar que esta iniciativa fue presentada por la diputada María Roselia Jiménez Pérez, de origen indígena., en dos ocasiones, pero ambas fueron desechadas, una en el año 2019 y otra en 2022.

De igual manera, otra iniciativa busca que los partidos políticos coloquen en sus listas de RP a candidatos indígenas en sus primeros cinco lugares, esta iniciativa aún se encuentra pendiente en la cámara de origen. Asimismo, otra iniciativa aún pendiente plantea que el INE y los organismos públicos locales electorales sancionen a los partidos que no presenten candidatos indígenas en los 28 distritos uninominales con población indígena; además se establece que en las listas de RP deberán postular al menos un ciudadano indígena por cada 10 candidaturas, las cuales deberán ser reconocidas por las autoridades indígenas.

Por otra parte, se postuló una iniciativa que busca incorporar en la junta de gobierno del INPI tres integrantes del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (órgano de participación, consulta y vinculación con los pueblos indígenas del INPI). Otra iniciativa propuso que los integrantes de dicho consejo en la junta de gobierno del INPI fueran al menos 12, al igual que la cantidad de representantes de las secretarías de Estado. Asimismo, una iniciativa que se encuentra pendiente en la cámara revisora, estipula que el IMJUVE tenga presencia en el Mecanismo para la Implementación y Protección de los Derechos de los

Pueblos Indígenas del INPI y que haya organizaciones juveniles indígenas en el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas.

Iniciativas relacionadas con derechos ambientales

La defensa de los derechos ambientales en poblaciones indígenas es de amplia envergadura porque la mayor parte de la biodiversidad del país se encuentra en territorios indígenas (INPI, 2018). Esto implica que defender los derechos ambientales de los indígenas es también procurar los derechos ambientales del grueso de la población. En la LXIV legislatura se presentaron 7 iniciativas que están vinculadas con los derechos ambientales.

En cuanto al derecho al agua, se presentaron cuatro iniciativas que buscan subsanar la falta de una ley que regule el derecho al agua estipulado en el artículo cuarto constitucional. En este conjunto de iniciativas fue ostensible la diferencia entre una propuesta de una diputada de origen indígena y aquellas iniciativas que no lo son, ya que la propuesta presentada por Clementina Marta Dekker Gómez, de origen indígena, prevé la posibilidad de que los indígenas administren su agua de acuerdo a su cosmovisión sin necesidad de concesiones y establece que aquellas que violenten su derecho al agua, sean canceladas, además de que se deberá llevar a cabo consultas previas cuando se lleven a cabo proyectos o decisiones que incidan en sus recursos hídricos.

Mientras que otra iniciativa, si bien considera la consulta previa, les atribuye a las autoridades indígenas la obligación de ejecutar políticas para la gestión del agua y para reparar los daños ambientales, además de que se menciona que los pueblos indígenas también deberán solicitar una concesión para el uso del agua. Las cuatro propuestas están pendientes en comisiones de la cámara de origen. La tercera iniciativa en la materia también establece consulta previa en proyectos que impacten el derecho al agua de los pueblos indígenas, así como el derecho a administrar sus aguas de acuerdo con sus propias formas de gobierno, se prevé la presencia de cinco representantes indígenas en el Consejo Nacional Ciudadano del Agua, órgano de consulta de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), también se menciona que las aguas de pueblos indígenas no podrán cederse a concesiones y podrán solicitar la restitución de las mismas, pero determina que su uso (por parte de los indígenas) deberá ser por medio de concesiones.

Finalmente, la cuarta iniciativa relacionada con el derecho al agua regula el derecho a la consulta previa en proyectos que influyan en sus recursos hídricos y la posibilidad de que haya comités que serán reconocidos como entidades autogestoras. En resumen, la iniciativa presentada por la diputada indígena es la única que considera el derecho al agua sin necesidad de obtener una concesión, lo cual es sobresaliente dadas las complicaciones que implica para los pueblos la obtención de dichas concesiones. Por mencionar un ejemplo brevemente de lo anterior, se encuentran las concesiones comunitarias otorgadas en agosto de 2022 a 16 comunidades zapotecas de la región Xnizaa en Oaxaca, lo cual se consideró un logro histórico principalmente para llevar a cabo actividades económicas como la agricultura.

Las cuatro anteriores propuestas tienen el objetivo de crear una nueva ley general de aguas, y otra iniciativa presentada busca añadir a la actual ley de aguas nacionales que se otorgue un uso preferente de aguas subterráneas a pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, esta iniciativa se encuentra pendiente en la cámara de origen.

En lo que concierne al tema del cambio climático, se presentó una iniciativa que estipula la participación de representantes indígenas en el Consejo de Cambio Climático, la cual ya fue aprobada en la cámara de origen y está pendiente en comisiones del Senado. Otra iniciativa en la misma condición sugiere añadir a la ley que el INPI fomente el desarrollo sustentable en zonas indígenas, para garantizar el uso racional de los recursos naturales, salvaguardar el patrimonio y la biodiversidad.

Iniciativas relacionadas con derechos jurídicos

En lo tocante a derechos jurídicos se presentaron 7 iniciativas y pueden ser divididas en dos tipos, por un lado, aquellas que buscan proteger a los indígenas en procedimientos legales y, por otro lado, iniciativas que pretenden hacer más rigurosas las sanciones a quienes perpetren delitos contra los indígenas. En el primer subgrupo de iniciativas se presentó una que tiene por objetivo otorgar amnistía a personas indígenas que hayan sido encarceladas sin haberles facilitado un intérprete, la cual fue presentada en dos ocasiones y aún está pendiente en la cámara de origen. De igual manera, se presentó una iniciativa que menciona que en los procedimientos legales en los que se vean involucrados migrantes nacionales de origen indígena se aplicará el principio de no discriminación. Además, una propuesta determina que se reconozca constitucionalmente la protección de la dignidad, integridad y protección de

cualquier tipo de violencia a las niñas indígenas, tal y como está estipulado para las mujeres, esta iniciativa fue desechada a falta de dictamen en la cámara de origen.

En materia de impartición de justicia, hay una iniciativa que fue desechada y buscaba diversas cuestiones como la no criminalización de autoridades indígenas que ejercen su propia jurisdicción para resolver asuntos internos; también pretendía cambiar el nombre de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por Suprema Corte de Justicia Pluricultural, así como añadir varias modificaciones en su composición, tales como crear en su interior una Sala de Justicia Indígena, que en los estados en los que haya una considerable presencia indígena existan tribunales especializados en materia indígena, una sala de justicia indígena constitucional, que uno de los jueces de distrito sea de origen indígena y que uno de los consejeros del Consejo de la Judicatura Federal sea designado por los pueblos indígenas.

En el segundo subgrupo, se presentó una iniciativa que busca aumentar la pena en dos terceras partes a personas que priven de la vida a personas indígenas por razones de odio o discriminación y aún se encuentra pendiente en la cámara de origen. Por último, se presentó una iniciativa que busca proteger los derechos de las niñas y mujeres indígenas, aun cuando el procesado pertenezca a una comunidad indígena, esta iniciativa ya pasó al Senado de la República para su revisión.

Iniciativas relacionadas con derechos territoriales

En lo que concierne a los derechos territoriales, se presentaron un total de 5 iniciativas que tratan el tema de las concesiones mineras y el derecho a la tierra de las comunidades, de las cuales tres son la misma propuesta y únicamente cambian los plazos. Estas tres iniciativas versan sobre la imposibilidad de explotar tierras con propósitos de extracción de minerales en territorios indígenas y en su caso, la obligatoriedad de una consulta previa.

La cuarta iniciativa busca proteger la tierra y los recursos naturales de los pueblos indígenas a través de varias alternativas como la preferencia que tienen para concesiones mineras en sus territorios, se establecen las responsabilidades de las empresas, la posibilidad de obtener una reparación justa en caso de destrucción de los recursos naturales y llevar a cabo consultas previas en proyectos mineros que les afecten. La quinta iniciativa presentada determina que, en caso de concesiones mineras, se deberá respetar el ambiente, los usos y

costumbres de las comunidades y éstas podrán tener voz en el otorgamiento de concesiones. Las cinco iniciativas se encuentran pendientes en la cámara de origen.

Iniciativas relacionadas con el derecho a la diversidad

Debido a las múltiples políticas integracionistas que se han implementado orientadas a homogeneizar a la población y sus cuestionables resultados, se ha tornado importante reconocer la diversidad que existe en el país. En este sentido, se presentaron 3 iniciativas relacionadas con el derecho a la diversidad. La primera de ellas pretende prohibir la discriminación y fomentar el respeto a niños, niñas y adolescentes indígenas, empero, fue retirada.

Otra iniciativa tiene el objetivo de que el INPI tenga la atribución de ejecutar estrategias para la inclusión de personas indígenas con discapacidad, esta iniciativa aún está pendiente en comisiones de la cámara de origen. Y finalmente, la tercera iniciativa busca reconocer constitucionalmente la diversidad y el derecho a conservar cultural material e inmaterial, respetando la diversidad cultural de los pueblos indígenas. La iniciativa fue desechada a falta de dictamen.

Iniciativas relacionadas con derechos informativos

En la LXIV legislatura se presentaron dos iniciativas respecto a este tema. En primera instancia, una de ellas plantea que los organismos garantes tendrán la atribución de garantizar el derecho a la información y transparencia a personas indígenas, considerando la diversidad etnolingüística del país para la traducción de la información proporcionada. Esta iniciativa aún está pendiente en la cámara de origen. La segunda iniciativa estipula que los concesionarios de uso social comunitarios e indígenas estarán exentos por el uso del espectro radioeléctrico con el propósito de que las zonas con mayores concentraciones indígenas cuenten con acceso a información. Esta iniciativa fue aprobada y publicada en el DOF.

Iniciativas relacionadas con derechos de salud

En cuanto a los derechos de salud en esta legislatura se presentaron dos iniciativas. Una de ellas propone que se incluya al titular del INPI en la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Salud con el objetivo de que haya representación de los pueblos y comunidades indígenas en la elaboración de las políticas de salud. Por su lado, la otra iniciativa plantea que se proteja

y reconozca la medicina tradicional, modelos clínicos terapéuticos y de fortalecimiento de la salud no convencionales, así como la certificación y registro de terapeutas tradicionales y determina que la Secretaría de Educación Pública (SEP) establecerá los requisitos mínimos para la enseñanza de la medicina tradicional.

Otras iniciativas

Además de los derechos referidos en el apartado teórico, la elaboración de la base de datos arrojó que se presentaron varias iniciativas que no necesariamente se ajustan a esa tipología, ya sea porque una misma iniciativa abarca más de un derecho o porque se legislan temas que no corresponden con la clasificación. En cuanto a las iniciativas que tocan más de un derecho se encuentran las siguientes. En primer lugar, se presentaron dos iniciativas que impactan en derechos de libre determinación, lingüísticos y jurídicos.

Una de ellas establece, en cuanto a los derechos lingüísticos, que los defensores de personas indígenas en procesos penales deberán conocer la lengua y cultura a la que se pertenezca y en caso de que no suceda, se deberá proporcionar un traductor. Asimismo, se propone que para personas indígenas se otorguen alternativas diferentes al encarcelamiento, como la posibilidad de cumplir la pena en la comunidad. En lo concerniente a derechos jurídicos, se sugiere que las comunidades indígenas sean consideradas víctimas en caso de discriminación, genocidio, contaminación de su ambiente y recursos, explotación económica o alienación. En términos de libre determinación, se propone que se extinga del acto penal cuando el conflicto se resuelva conforme a los sistemas normativos internos de las comunidades y solo se verificará la constitucionalidad y convencionalidad de la determinación.

La otra iniciativa reconoce el principio de pluralismo jurídico al definir la jurisdicción indígena, las autoridades comunitarias y los sistemas normativos internos. Asimismo, en cuanto a derechos lingüísticos en procedimientos legales, se les deberá informar a los indígenas sus derechos por medio de un intérprete. Y, al igual que la anterior iniciativa, se indica que se extinguirá la acción penal cuando el conflicto se resuelva de acuerdo con los sistemas normativos internos. Ambas iniciativas están pendientes en comisiones de la cámara de origen. Otra iniciativa que conjunta derechos lingüísticos e informativos buscaba que las transmisiones televisivas contaran con doblaje y subtítulos en alguna de las 10 lenguas

indígenas más habladas, sin embargo, fue retirada. Por su lado, otra iniciativa que busca dotar a las mujeres embarazadas un intérprete para acceder a los servicios de salud reúne derechos lingüísticos con derechos de salud, la cual aún está pendiente en cámara de origen.

En otro orden de ideas, hay una iniciativa que se encuentra pendiente en comisiones de la cámara revisora y repercute tanto en derechos lingüísticos como educativos. En cuanto a los primeros propone hacer uso de traductores inteligentes para traducir leyes, reglamentos, programas y material educativo dirigido a indígenas, al mismo tiempo que surge la integración de un representante del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) en el Consejo Nacional del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, y por lo que se refiere a derechos educativos se indica que las autoridades educativas integren el uso de conocimientos ancestrales con los científicos.

Por otra parte, se presentó una iniciativa que aglutina derechos jurídicos y también lingüísticos dado que refiere que las víctimas de desplazamiento interno de origen indígena tendrán derecho a asesorías a través de un intérprete y tendrán derecho a mecanismos de restitución de la vivienda para una indemnización adecuada.

Ahora bien, referente a las iniciativas que escapan a la clasificación seleccionada, hubo nueve iniciativas que buscan dar reconocimiento o conmemorar la importancia de los pueblos indígenas y la diversidad cultural que representan a través de actos simbólicos como la declaración de días nacionales (de la mujer indígena, de los zoques, de los tenangos y la artesanía indígena, entre otros), el otorgamiento de la Medalla Miguel León Portilla a personas que contribuyan al indigenismo mexicano, o la inscripción en letras de oro frases alusivas a los indígenas.

Como se indicó, este tipo de propuestas no se consideraron como iniciativas que busquen ampliar los derechos indígenas porque no formulan lo que Schmidt (2008) denomina políticas, es decir, acciones concretas que busquen resolver programas (problemas). Sin embargo, resulta interesante que son este tipo de iniciativas las que son más probables de ser aceptadas y pasar a la cámara revisora. Por ejemplo, ya fue aceptado y publicado en el DOF la declaración del 5 de septiembre como el día nacional de la mujer indígena. Ya se encuentra pendiente en la cámara revisora la iniciativa que busca declarar el 8 de enero como el día nacional de los y las zoques, así como la iniciativa que declara el 8 de abril como el día

nacional de los tenangos y de la artesanía indígena. De igual forma, ya pasó al Senado la iniciativa que declara el 9 de agosto como el Día Nacional de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas.

Asimismo, en dos ocasiones se hizo la propuesta de reemplazar en la Constitución el término de pueblos indígenas por el de pueblos originarios, estas iniciativas buscaban modificar la manera en que son nombrados los indígenas de forma colectiva. Lo destacable es que la propuesta la hizo una diputada de origen indígena, Beatriz Dominga Pérez López, quien explica que ellos prefieren ser nombrados pueblos originarios, lo cual han expresado en diversos foros (no se especifica cuáles), debido a que el término indígenas se ha utilizado peyorativamente durante años con intenciones discriminatorias. Con todo, la iniciativa fue desechada en ambas ocasiones.

Por otro lado, se presentaron dos iniciativas que buscan proteger el derecho al libre desarrollo de la personalidad. Se trata de un derecho meramente individual y no colectivo como suelen ser los derechos indígenas, es por esta razón por la que este derecho no se halla en la clasificación seleccionada. Y si bien legislar sobre derechos individuales no es una cuestión negativa, el contenido de estas sí se encuentra inclinado a proteger derechos humanos de sujetos dentro de las comunidades indígenas, mas que a las comunidades como sujetos colectivos. La primera iniciativa, pendiente en la cámara de origen, plantea que las personas miembros de comunidades indígenas puedan contraer matrimonio solo cuando sean mayores de edad, esto debido a que muchas niñas y adolescentes han sido obligadas a casarse a raíz de usos y costumbres que vulneran su derecho al libre desarrollo de la personalidad.

La segunda iniciativa sugiere establecer en la constitución federal la protección de los derechos humanos y el libre desarrollo de la personalidad de niños, niñas y adolescentes indígenas, con el propósito de prevenir el trabajo y el matrimonio infantil, empero, esta iniciativa fue retirada.

Por último, una iniciativa tiene el propósito de añadir un lenguaje incluyente en la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, al modificar aquellos artículos que mencionan a los indígenas e intercambiarlo por “las personas indígenas” de modo que no se excluya en la redacción a las mujeres indígenas. Esta propuesta ya se

encuentra en la cámara revisora para su análisis. Finalmente, una de las diez iniciativas ya aceptadas y publicadas en el DOF permitió la creación del INPI.

III. 2.2 Elementos necesarios de las iniciativas de ley para una representación sustantiva

A continuación, se procederá a trabajar con la primera hipótesis de trabajo que vale la pena evocar: si las iniciativas de ley cuentan con sustento académico, jurídico, contextual y se realizan ejercicios de parlamento abierto para su elaboración, entonces será posible sentar las bases para mejorar en lo sustantivo la condición jurídica de los derechos indígenas. Por lo tanto, la hipótesis plantea que estos cuatro elementos hacen que una iniciativa sea planteada adecuada y pertinentemente, para que, de inicio, se trate de una propuesta sólida y esto a su vez facilite su dictaminación en sentido positivo, y a la postre, su aprobación en el Pleno de ambas Cámaras.

El primer elemento corresponde al sustento académico, es decir, se valora positivamente que la propuesta esté sustentada con estudios o investigaciones que den cuenta de una problemática social que puede ser aminorada con reformas, adiciones o la creación de nuevas leyes. El sustento académico entra en lo que Schmidt (2008) llama ideas cognitivas o causales, pues son aquellas que sirven para argumentar y dar soporte a las propuestas que los actores políticos realizan. Al respecto, se identificó, que, si bien las iniciativas presentadas en la materia contenían sustentos empíricos, la mayoría de la información y datos recabados provenían de instancias públicas o internacionales, más que de universidades o centros de investigación.

En segundo lugar, el sustento jurídico de una iniciativa permite garantizar que no se contraponga con ordenamientos jurídicos de mayor jerarquía como lo puede ser la Constitución federal o los tratados internacionales, esto es, se debe priorizar la armonización legislativa. En este sentido, se encontró que la mayor parte de las iniciativas sustentaban su importancia en aras de alinearse con tratados internacionales, principalmente con el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

En cuanto al sustento contextual, éste hace referencia a la necesidad de situar en la realidad mexicana la propuesta que se hace, es decir, que se consideren las condiciones

sociales, económicas y culturales de los pueblos indígenas. La mayoría de las iniciativas aportan datos estadísticos de la situación de pobreza, discriminación y otros problemas que padecen los indígenas, lo cual sin duda alguna resulta relevante para respaldar la propuesta, sin embargo, se encontró poca preocupación por tener una cercanía con los representados indígenas para conocer sus intereses, como lo indica la definición de representación sustantiva de Pitkin.

Relacionado a lo anterior, se encuentra el cuarto elemento: la realización de ejercicios de parlamento abierto para conocer las inquietudes e intereses de los gobernados con el propósito de que el ejercicio de la representación política sea más responsivo y empático. Si bien todas las iniciativas contaban, en mayor o menor medida, con los tres elementos antes mencionados, éste último marca una diferencia importante, puesto que únicamente dos de las 135 iniciativas presentadas en la materia realizaron foros regionales para su elaboración y redacción y se trata de la iniciativa que expide la Ley del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas y abroga la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, y en segundo lugar, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Consulta de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas.

Estas dos iniciativas realizaron foros regionales en diversas entidades federativas del país para consultar a los pueblos indígenas y afromexicanos sobre el contenido de las iniciativas. En ambos casos se realizaron un total de diez foros regionales.

En cuanto al estado de las iniciativas, la primera, que dio paso a la creación del INPI se aprobó vertiginosamente, pues entró en vigor en diciembre de 2018, a los pocos meses de que inició la legislatura, mientras que la iniciativa para la consulta previa aún se encuentra pendiente. Si bien la realización de estos ejercicios de parlamento abierto no garantiza la aprobación de las propuestas, sí garantiza que su contenido esté más apegado a la realidad de los gobernados y, por ende, esto implica una representación sustantiva.

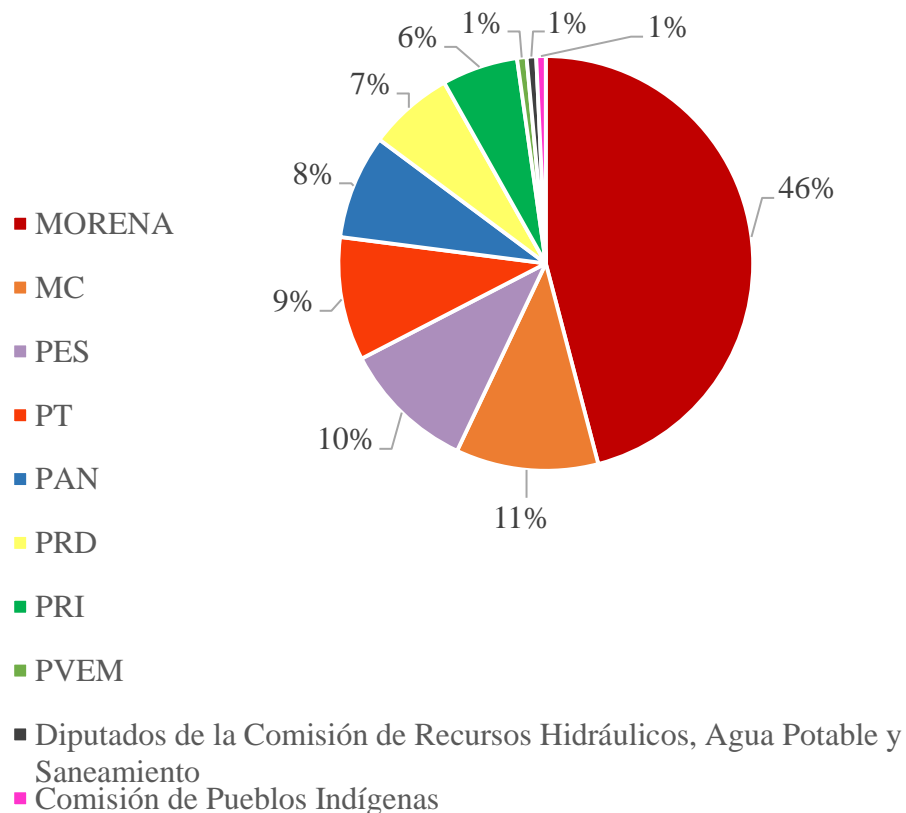
Los cuatro elementos mencionados anteriormente, sustento académico, jurídico, contextual y la realización de ejercicios de parlamento abierto ayudan a identificar lo que Schmidt titula como programa, es decir, el problema que se pretende resolver o aminorar con las políticas ya que se plantea el panorama general de una situación a la que la iniciativa pretende dar respuesta.

En resumen, en cuanto a esta primera hipótesis, se halló que el elemento que menos cumplen las iniciativas es la realización de ejercicios de parlamento abierto para mantener una relación de cercanía entre representantes y representados, pues solo para la elaboración de dos iniciativas se realizaron foros regionales para conocer la opinión de los pueblos indígenas y afromexicanos.

III.2.3 Proceder de los partidos políticos en torno a los derechos indígenas en la LXIV legislatura de la Cámara de Diputados

La mayor cantidad de iniciativas sobre derechos indígenas fueron presentadas por MORENA, ya que elaboró un total de 62 iniciativas. Por su parte, los diputados de MC presentaron 15 iniciativas. El PES planteó un total de 14 iniciativas, el PT propuso 13 iniciativas, mientras que el PAN formuló 11 iniciativas. Por otro lado, el PRD presentó 9 iniciativas, los diputados del PRI presentaron 8 iniciativas, y el PVEM promovió una iniciativa. Ahora bien, una iniciativa fue presentada por los diputados federales de la Comisión de Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Saneamiento y otra provino de los diputados miembros de la Comisión de Pueblos Indígenas. Esta distribución con porcentajes se muestra en la gráfica 2.

Gráfica 2. Iniciativas presentadas por los partidos políticos relacionadas con los derechos indígenas en la LXIV legislatura



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de esta investigación.

Si bien es cierto que la mayoría de las iniciativas buscan ampliar los derechos indígenas, como se mencionó, también hubo propuestas que solo los mantienen en su condición actual, de las cuales 10 fueron presentadas por legisladores de MORENA, 3 por legisladores del PES y una por legisladores del PT, PRD y PAN, respectivamente.

A continuación, se realizará una comparación de las agendas legislativas descritas en el apartado anterior y lo que en realidad legislaron los partidos políticos, con el propósito de conocer si se ejecutaron o no.

Movimiento de Regeneración Nacional

En el caso de MORENA, que fue el partido político que más iniciativas promovió respecto al tema que concierne a este texto, es posible decir que cumplió con las agendas legislativas

que presentó al inicio de cada periodo ordinario, pues de los 13 asuntos que planteó a lo largo de las seis agendas, se legislaron 12 de ellos, con excepción del tema de la alimentación, que si bien una diputada presentó una iniciativa que busca proteger la riqueza alimentaria y las cocinas tradicionales, esta iniciativa no hace referencia a fomentar una mejor o mayor alimentación para los indígenas en términos nutrimentales o de salud. En la tabla 12 se condensa la información respecto a esta comparación.

No obstante, MORENA también legisló sobre algunos temas que no estaban presentes en sus agendas legislativas. Por ejemplo, se legisló para el reconocimiento o conmemoración de los indígenas a través de la declaración de días nacionales, así como el derecho al agua, el reconocimiento a sus sistemas de justicia y seguridad internos como parte del derecho a la libre determinación; también se presentaron iniciativas que buscan proteger a los jóvenes e infancias indígenas, además, se trataron derechos ambientales, culturales, informativos y económicos.

Tabla 12. Comparativa de las iniciativas de MORENA con sus agendas legislativas

| Derechos estipulados en las agendas legislativas del partido. | ¿Se presentaron iniciativas que regulen este derecho? | |
|---------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|----|
| | Sí | No |
| Libre determinación (denominación como sujetos de derecho público). | ✓ | |
| Consulta previa. | ✓ | |
| Derechos territoriales. | ✓ | |
| De salud. | ✓ | |
| Educación. | ✓ | |
| Justicia. | ✓ | |
| Políticos (mayor representación política en el Congreso). | ✓ | |
| Alimentación. | | ✓ |

| | | |
|---------------------------------------------------|---|--|
| Propiedad intelectual. | ✓ | |
| Derechos de las mujeres indígenas. | ✓ | |
| Establecer las lenguas indígenas como nacionales. | ✓ | |
| Creación de la Sala de Justicia Indígena. | ✓ | |
| Desarrollo integral. | ✓ | |

Fuente: Elaboración propia conforme a la base de datos elaborada y las agendas legislativas del partido político.

Movimiento Ciudadano

En su caso, MC estableció en sus agendas legislativas de la LXIV legislatura un total de ocho temas a legislar y de los cuales, se presentaron iniciativas relacionadas con cinco de los ocho temas propuestos (véase la tabla 13). Aquellos asuntos que no fueron tratados en esta legislatura fue la proposición de impulsar el presupuesto participativo con proyectos que beneficien a la población indígena, asimismo, no se presentaron iniciativas relacionadas con los derechos culturales, ni se impulsaron programas para reducir las consecuencias negativas de la pandemia en la población indígena. Con relación al presupuesto participativo es entendible que no se haya legislado a nivel nacional este tema porque el presupuesto participativo es un mecanismo de participación ciudadana que se implementa y legisla con mucha más frecuencia a nivel local (Escamilla y López, 2021).

Sin embargo, este partido legisló acerca de otros tópicos ajenos a sus agendas legislativas, como el derecho a la información y a la transparencia, derechos jurídicos, protección de mujeres y niños indígenas de violación a sus derechos humanos, y derechos económicos.

Tabla 13. Comparativa de las iniciativas de MC con sus agendas legislativas

| Derechos estipulados en las agendas legislativas del partido. | ¿Se presentaron iniciativas que regulen este derecho? | |
|---------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|----|
| | Sí | No |
| | | |

| | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|---|---|
| Justicia (amnistía a presos indígenas que no hayan tenido un intérprete). | ✓ | |
| Impulsar el presupuesto participativo con proyectos que beneficien a los indígenas. | | ✓ |
| Lingüísticos (protección de lenguas indígenas). | ✓ | |
| Políticos (mayor representación política por medio del principio de representación proporcional). | ✓ | |
| Reconocimiento de la medicina tradicional. | ✓ | |
| Derecho a la consulta previa. | ✓ | |
| Fomentar la cultura indígena. | | ✓ |
| Fomentar programas para reducir las consecuencias de la pandemia en la población indígena. | | ✓ |

Fuente: Elaboración propia conforme a la base de datos elaborada y las agendas legislativas del partido político.

Partido Encuentro Social

Por otra parte, el PES a pesar de que en sus agendas legislativas daba indicios de que los derechos indígenas sería un tema poco recurrente en la manera de legislar de sus diputados, los datos arrojan que fue el tercer partido político que más legisló referente al tema. Aun así, el único tema que planteó en su agenda fue el de capacitación a mujeres indígenas, pero no

estuvo presente en sus iniciativas, sin embargo, legisló para añadir un lenguaje que incluya a las mujeres indígenas, así como derechos políticos, la inclusión de personas con discapacidad de origen indígena, la protección de la propiedad intelectual, el respeto y no discriminación a indígenas, la protección del patrimonio cultural inmaterial, el derecho a la consulta previa, la protección de las lenguas indígenas, su inclusión a programas sociales y en órganos gubernamentales, la protección de los derechos humanos de las mujeres indígenas y la conservación de material bibliográfico en lenguas indígenas.

Partido del Trabajo

Con relación al PT, a pesar de que en sus plataformas electorales y en sus agendas legislativas se planteaban de manera minuciosa las acciones que promoverían para mejorar la condición de las personas indígenas, e incluso se trataba del único partido político que resaltaba la importancia de hacer cumplir los Acuerdos de San Andrés; a raíz de sus iniciativas es posible decir que el partido no legisló todos los temas que planteó. Con relación al compromiso de legislar para efectuar de facto dichos acuerdos, solamente una de sus iniciativas hace referencia a su cumplimiento, que fue garantizar la representación política en el Congreso de la Unión. Sin embargo, no se legisló sobre el derecho a la libre determinación para ser considerados sujetos de derecho público.

En sus agendas legislativas también se planteaba que se procuraría el derecho a la consulta, pero no se presentaron iniciativas para hacer alguna ley general en la materia, aunque se mencionó este derecho en iniciativas que buscaban proteger los recursos como el agua o los minerales, estableciendo que para su uso debe haber previamente una consulta previa a los pueblos indígenas que allí radiquen. Tampoco se legisló el tema del derecho a la tierra para mujeres indígenas, ni el de otorgar un pago digno a las parteras de las comunidades. Como se muestra en la tabla 14, se trabajaron tres asuntos de los siete planteados.

Con todo, hubo temas que, aunque no estuvieron presentes en sus agendas legislativas, sí fueron legislados, tales como los derechos lingüísticos, la conservación de conocimientos tradicionales, derechos educativos, económicos, territoriales y de reconocimiento o conmemoración.

Tabla 14. Comparativa de las iniciativas del PT con sus agendas legislativas

| Derechos estipulados en las agendas legislativas del partido. | ¿Se presentaron iniciativas que regulen este derecho? | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|----|
| | Sí | No |
| Cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés, el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. | ✓ | |
| Derecho al agua y a la alimentación. | ✓ | |
| Derecho a la consulta previa. | | ✓ |
| Libre determinación (denominación como sujetos de derecho público). | | ✓ |
| Derecho a la tierra de las mujeres indígenas. | | ✓ |
| Políticos (mayor representación política). | ✓ | |
| Pago digno a parteras. | | ✓ |

Fuente: Elaboración propia conforme a la base de datos elaborada y las agendas legislativas del partido político.

Partido Acción Nacional

Por otro lado, el trabajo legislativo del PAN tampoco corresponde del todo a lo planteado en sus agendas legislativas, pues hubo algunos temas que no fueron tocados como el derecho a la justicia, a organizar sus tierras conforme a sus usos y costumbres y el hecho de ampliar las atribuciones del director general del INPI. Pese a esto, se legislaron aspectos que no estaban contemplados como el poder sustituir el servicio militar por el servicio comunitario, derechos políticos, económicos y de la diversidad cultural.

Tabla 15. Comparativa de las iniciativas del PAN con sus agendas legislativas

| Derechos estipulados en las agendas legislativas del partido | ¿Se presentaron iniciativas que regulen este derecho? | |
|---------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|----|
| | Sí | No |
| Libre determinación (denominación como sujetos de derecho público). | ✓ | |
| Derecho a la justicia. | | ✓ |
| Derecho a la consulta previa. | ✓ | |
| Derecho a organizar sus tierras conforme sus usos y costumbres. | | ✓ |
| Derecho al agua. | ✓ | |
| Ampliar las atribuciones del director general del INPI. | | ✓ |

Fuente: Elaboración propia conforme a la base de datos elaborada y las agendas legislativas del partido político.

Partido de la Revolución Democrática

En lo referente al PRD, abarcó la mayoría de los asuntos que planteó en sus agendas legislativas, con excepción del tema de la economía social para atenuar la pobreza en la población indígena, tal y como se aprecia en la tabla 16. Aunado a esto, se presentaron iniciativas relacionadas con el reconocimiento de las artesanías, el derecho a la tierra y a los recursos naturales y la protección de los derechos de autor.

Tabla 16. Comparativa de las iniciativas del PRD con sus agendas legislativas

| Derechos estipulados en las agendas legislativas del partido. | ¿Se presentaron iniciativas que regulen este derecho? | |
|---------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|----|
| | Sí | No |
| Economía social. | | ✓ |

| | | |
|-------------------------------------------------------------|---|--|
| Derecho a la consulta previa. | ✓ | |
| Derechos políticos (mayor representación política). | ✓ | |
| Derechos económicos (mayor promoción del turismo indígena). | ✓ | |
| Derecho al desarrollo (expedición de una ley general). | ✓ | |

Fuente: Elaboración propia conforme a la base de datos elaborada y las agendas legislativas del partido político.

Partido Revolucionario Institucional

En lo que concierne al PRI, es posible decir que, de sus cinco propuestas en las agendas legislativas, únicamente legislaron respecto a dos de ellas y fueron soslayados el tema del derecho a la no discriminación, a la consulta previa y la inclusión en bibliotecas. No obstante, se legisló en materia de derechos de autor, de protección de monumentos y viviendas vernáculas y derechos lingüísticos.

Tabla 17. Comparativa de las iniciativas del PRI con sus agendas legislativas

| Derechos estipulados en las agendas legislativas del partido. | ¿Se presentaron iniciativas que regulen este derecho? | |
|---------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|----|
| | Sí | No |
| Derecho a la no discriminación. | | ✓ |
| Derecho a la educación. | ✓ | |
| Derechos laborales. | ✓ | |
| Derecho a la consulta previa | | ✓ |

| | | |
|----------------------------------------|--|---|
| Derecho a su inclusión en bibliotecas. | | ✓ |
|----------------------------------------|--|---|

Fuente: Elaboración propia conforme a la base de datos elaborada y las agendas legislativas del partido político.

Partido Verde Ecologista de México

El PVEM fue el partido político que menos legisló en cuanto derechos indígenas. Su agenda legislativa planteaba garantizar el acceso a la energía eléctrica a comunidades indígenas, pero esto no fue legislado, aunque sí se presentó una iniciativa cuyo objetivo era evitar la criminalización de migrantes indígenas. Esta propuesta fue la única que presentó dicho partido relacionado a este tema.

En resumen, esta revisión permitió constatar lo dicho por Arrieta y Ramírez (2013) acerca de que las agendas legislativas que presentan los partidos políticos al inicio de los periodos ordinarios no siempre se cumplen y que las propuestas se rigen mucho más por prácticas informales en las comisiones, que por lo establecido en estas agendas. La base de datos elaborada mostró que los tres partidos que más legislaron con relación al tema de los derechos indígenas fueron MORENA, MC y el PES. Asimismo, hubo casos de partidos políticos que planteaban aspectos importantes y aún pendientes como lo es el derecho a la consulta previa en decisiones administrativas y legislativas que les atañen, o el derecho a una verdadera libre determinación que no dependa de las decisiones legislativos de los estados, pero que en la práctica legislativa quedaron pendientes, como fue el caso del PT, el PRI o el PRD.

Por otra parte, en el caso del PES se esperaba que se legislara muy poco en torno a los derechos indígenas, empero, se presentaron mucho más iniciativas de las previstas e incluso más iniciativas que otros partidos cuyas agendas legislativas en este tema eran mucho más amplias y prometedoras. Mientras que en el caso del PVEM su reducido trabajo legislativo en la materia sí es reflejo de su agenda legislativa.

Con todo, ningún partido político cumplió a cabalidad con su agenda legislativa, pero todos presentaron al menos una iniciativa (en el caso del PVEM) o varias (en el caso del resto de los partidos) respecto a temas que no estaban contemplados en estos documentos, pero

que pretenden modificar el statu quo de los derechos indígenas reconocidos por las reglas formales en México.

III.2.4 Proceder de los diputados indígenas en torno a los derechos indígenas en la LXIV legislatura de la Cámara de Diputados

Por otro lado, como se mencionó en el apartado anterior, en esta legislatura fueron electos siete diputados de origen indígena. Del total de iniciativas (135), 28 iniciativas fueron presentadas por legisladores indígenas, lo cual equivale a un 20.74% del total de iniciativas. La diputada que más iniciativas presentó en la materia fue Irma Juan Carlos, quien promovió 8 iniciativas en favor de los indígenas. Sus propuestas abarcan el derecho a la consulta previa, el desarrollo económico, el derecho a la libre determinación (a través de su reconocimiento como sujetos de derecho público), derechos lingüísticos, así como el reconocimiento a través de la declaración de días nacionales. Por su parte, Clementina Marta Dekker Gómez impulsó 4 iniciativas, tocando el tema del derecho al agua y el derecho a la tierra en caso de concesiones mineras con su respectiva consulta previa.

Beatriz Dominga Pérez López también presentó 4 iniciativas, pero relacionadas con el derecho a la libre determinación a través del reconocimiento como sujetos de derecho público, además de ser llamados pueblos originarios y no indígenas. El diputado Gustavo Callejas Romero, quien es suplente del exdiputado Cipriano Charrez Pedraza, que, como se mencionó fue dado de baja y se le retiró el fuero en el año 2019, también presentó 4 iniciativas, las que incluyen derechos lingüísticos, el derecho a la consulta previa, y a la inclusión financiera.

Por su parte, María Roselia Jiménez Pérez presentó 3 iniciativas respecto al aumento de la representación política de los indígenas en el Congreso de la Unión, y también buscó su reconocimiento a través de la declaración del día nacional de la mujer indígena. Por otro lado, Marcelino Rivera Hernández también presentó esa cantidad de iniciativas, pero relacionadas al derecho de la consulta previa, así como a su reconocimiento de sujetos de derecho público (derecho a la libre determinación). Mientras que Bonifacio Aguilar Linda promovió una iniciativa respecto al derecho a la restitución de la vivienda e indemnización para desplazados internos. Finalmente, la iniciativa que provino de la Comisión de Pueblos Indígenas fue elaborada en conjunto por sus miembros, entre los cuales se hallan legisladores

de origen indígena. El único diputado indígena que no promovió ninguna iniciativa en este sentido y a pesar de pertenecer a la Comisión de Pueblos Indígenas, fue Juan José Canul Pérez, del PRI.

Para concluir este subapartado, hay varios puntos importantes a resaltar. En primera instancia, la investigación arrojó que el inconveniente que obstaculiza una plena representación sustantiva de los indígenas no es el hecho de que no se presenten iniciativas a su favor. De hecho, en la LXIV legislatura de la Cámara de Diputados hubo propuestas sustanciosas acerca de los temas pendientes acordados en los Acuerdos de San Andrés y los tratados internacionales que México ha ratificado, el más importante de ellos es el relacionado con el derecho a la libre determinación. Sin embargo, el problema se halla en que estas iniciativas que podrían representar un gran avance en materia de derechos indígenas no son aprobadas en el Congreso de la Unión. Tan solo una reducida cantidad de diez iniciativas fueron aprobadas y ninguna de ellas está relacionada con este derecho tan afanado.

III.2.5 Los discursos y las ideas en la LXIV legislatura de la Cámara de Diputados. Sistematización y análisis de la información con ATLAS.ti

Los discursos e ideas de los diputados de la LXIV legislatura fueron analizados en tres momentos: 1) en las iniciativas presentadas, que reflejan específicamente la postura de la diputada, diputado o diputados que presentaron la iniciativa; 2) en los dictámenes, que reflejan las posturas de la mayoría de los miembros de las comisiones que dictaminan un proyecto de ley o decreto y 3) en los debates en el Pleno, en los que se pudo estudiar las disertaciones de los diputados en general. Estos documentos se obtuvieron a través de tres medios: la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación y solicitudes de información pública a través de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Cabe aclarar que no todas las iniciativas cuentan con estos tres referentes porque la mayoría (108 iniciativas) no han pasado de la tercera etapa del proceso legislativo (dictaminación en comisiones) es decir, que de estas iniciativas solamente se cuenta con el extenso de la iniciativa. De ellas, 58 se encuentran pendientes en comisiones de la cámara de origen en espera de ser dictaminadas, 4 fueron aprobadas y enviadas al Senado, pero fueron regresadas a la cámara de origen con ciertas correcciones o por ser desechadas en la cámara

revisora; por otro lado, 23 fueron desechadas a falta de dictamen en tiempo y 15 fueron retiradas por lo que ya no serán dictaminadas. Por otro tanto, se tiene el extenso de la iniciativa y además el dictamen (en sentido negativo) de 2 iniciativas.

En suma, se cuenta con 135 iniciativas en la materia, de las cuales 28 ya fueron dictaminadas y 65 fueron discutidas en el Pleno de la Cámara de Diputados, respecto a esto, existen mayor cantidad de discusiones en el Pleno que dictámenes debido a que algunas fueron presentadas por el diputado o diputada promotor para el conocimiento de sus pares diputados, sin que esto significara una discusión ni votación en lo general.

El software ATLAS.ti en su versión 23 fue utilizado para sistematizar, clasificar y analizar la información. En primera instancia, la sistematización y clasificación consistió en codificar las iniciativas, los dictámenes y los debates e intervenciones en el Pleno. El proceso de codificación consiste en simplificar y segmentar la información a través de etiquetas, es decir, se hace más inteligible la información. (Muñoz y Sahagún, 2017; Abarca y Ruíz, 2014). El procedimiento para simplificar la información fue el siguiente: primero se crearon grupos de códigos que corresponden a las principales cuatro categorías de la investigación, es decir, programas, políticas, ideas cognitivas o causales e ideas normativas. Como se mencionó en el apartado teórico, estas categorías emanaron de la literatura del nuevo institucionalismo discursivo.

Posteriormente, los códigos se obtuvieron de manera inductiva a través de la lectura de los documentos, se crearon citas libres en aquellos párrafos que contuvieran información relevante, posteriormente se buscaron expresiones, enunciados o explicaciones que pudieran ser condensadas y abreviadas en breves etiquetas. Para observar el proceso anterior, véase el siguiente ejemplo, en donde se retoma la intervención de la diputada Beatriz Pérez:

Distinguidas diputadas y diputados, quiero comenzar mi intervención diciendo que el Poder Legislativo debe pedir disculpas a los pueblos originarios de este país. Disculpas que hoy como diputada ofrezco a mis hermanos indígenas por el abandono de tantos años y la fallida política de desculturizar a nuestros pueblos originarios, prohibiéndoles hablar su lengua materna y quitándoles sus trajes regionales para que se entendiera como inclusión al desarrollo (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2019, p. 1).

En la anterior cita libre es posible leer que la diputada refiere que las políticas de gobiernos anteriores desculturizaron a los indígenas, porque buscaron homologar la lengua (al español), la vestimenta y se buscó incluirlos al resto de la nación. Todo esto que se dijo en varios en

renglones es posible resumirlo con un código que emana de la literatura consultada en el apartado teórico, el cual es “aculturación”. Asimismo, se puede asignar el código de “políticas integracionistas” o “integrar/mezclar”. Así pues, codificar consiste en simplificar y clasificar la información. En total se obtuvieron 315 códigos, de los cuales en el Anexo 1 se definen los diez códigos más recurrentes en la investigación; los códigos son las subcategorías de la investigación. Para la mejor comprensión de lo anterior, la tabla 18 muestra las variables o categorías de la investigación, las subcategorías y sus equivalencias en el software ATLAS.ti.

Tabla 18. Variables de la investigación y su equivalente en el software ATLAS.ti

| Categorías analíticas o variables independientes. | Equivalente en el software ATLAS.ti: Grupos de códigos. | Subcategorías analíticas | Equivalente en el software ATLAS.ti: Códigos¹⁰ |
|-------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| Ideas normativas | | Desarrollo Discriminación Diferencia/diversidad Nuestros pueblos indígenas | |
| Ideas cognitivas | | Consulta Lenguas indígenas Derechos Instrumentos internacionales Cultura/Patrimonio cultural Mujeres indígenas | |
| Variable dependiente: Representación sustantiva. | | | |

Fuente: elaboración propia con base en el proceso de codificación realizado en el software ATLAS.ti.

Después de ese proceso de sistematización se hizo un análisis de la información, a través de las nubes de conceptos que permiten identificar qué términos son los más frecuentes, así

¹⁰ Se presentan los diez códigos más frecuentes de la investigación, pero, como se mencionó, el proceso de codificación arrojó 315 códigos.

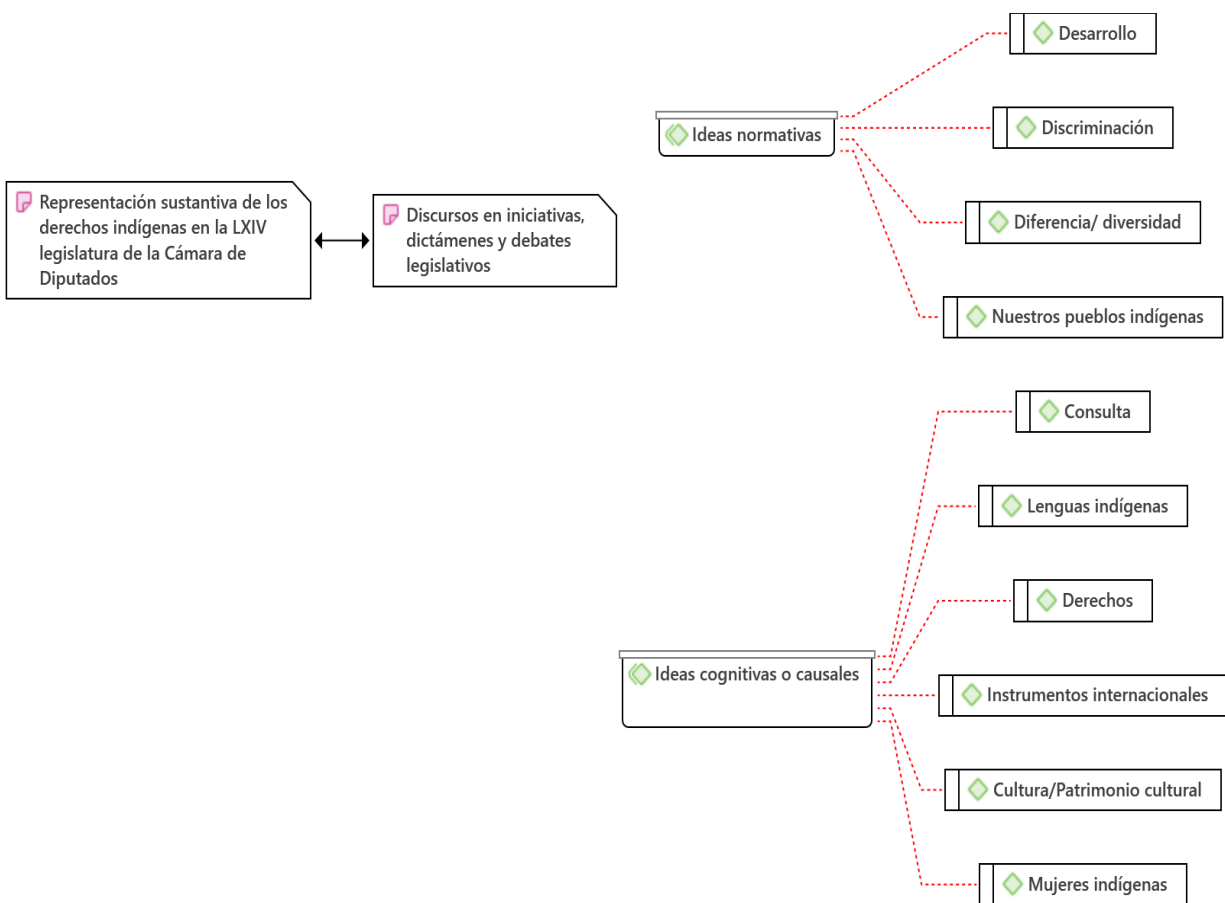
como la coocurrencia de códigos a través de diagramas Sankey para ver qué códigos se relacionan entre sí, y también se empleó la herramienta de análisis de sentimientos, la cual permitió identificar sentimientos negativos, neutros y positivos.

La imagen 2 muestra una red semántica que resume los resultados obtenidos después de sistematizar y analizar la información en el software. La hipótesis de trabajo número dos será tratada en este apartado y vale la pena recordarla: si los discursos legislativos contienen ideas normativas de carácter peyorativo, de omisión o indiferencia hacia los indígenas, entonces esto será un obstáculo para la representación sustantiva de sus derechos. Como se observa, se maneja la categoría de ideas normativas, cuyas subcategorías (códigos) con mayor enraizamiento¹¹ fueron desarrollo, discriminación, diferencia/diversidad y nuestros pueblos indígenas.

Por otra parte, en la categoría de ideas cognitivas o causales, que forman parte de los discursos y que sirven para sustentar las políticas, los códigos con mayor enraizamiento fueron consulta, lenguas indígenas, derechos, instrumentos internacionales, cultura/patrimonio cultural y mujeres indígenas. Esto significa que dichos términos son los más utilizados por los diputados de la LXIV legislatura para referirse a los indígenas y serán explicados a detalle en sus apartados correspondientes.

¹¹ Entiéndase por enraizamiento la cantidad de veces que un código aparece en las citas.

Imagen 2. Red semántica con los códigos más frecuentes en la unidad hermenéutica



Fuente: Elaboración propia con base en los documentos codificados en ATLAS.ti.

III. 2.5.1 Los discursos y las ideas en las iniciativas de ley

La imagen 3 representa la nube de conceptos más repetidos en las iniciativas de ley o decreto. Entre mayor se visualice el tamaño de la palabra, aparece con mayor frecuencia en los textos legislativos consultados. Como se observa, el concepto más recurrente es el de “derecho”, es decir, los diputados en esta legislatura suelen legislar con el propósito de impactar los derechos indígenas. Dos conceptos que también se encuentran entre los más frecuentes son “pueblo” y “comunidad”, al respecto, se encontró que los legisladores utilizan estos términos como sinónimos, o bien, los utilizan contiguamente para referirse a los pueblos y comunidades indígenas, que como se mencionó en el apartado teórico, un pueblo indígena

puede estar conformado por varias comunidades; de tal forma que resulta razonable que estos dos conceptos aparezcan con frecuencias similares en las iniciativas.

Ahora bien, en orden de aparición tres conceptos que también tienen una amplia presencia son “consultar”, lengua” y “desarrollar” lo cual coincide con lo mencionado en el subapartado de tema de las iniciativas, en donde se refirió que las iniciativas relacionadas con los derechos de libre determinación, económicos y lingüísticos fueron las más frecuentes. Respecto al último término, si bien es cierto que el “desarrollo no se limita a los aspectos económicos de ingreso y riqueza” (Montenegro, 2012, p. 83), los legisladores relacionan el concepto de desarrollo con los derechos económicos e incluso es mucho más mencionado que el de crecimiento, el cual de hecho no aparece en la nube de conceptos de las iniciativas. También aparece el término recursos, relacionado con estos derechos económicos.

Asimismo, tuvo una presencia importante el término “educación”, pues también fue de los derechos sobre los cuales más se legisló. Por otra parte, la palabra “mujer” también es reiterada, ya que se observó un especial interés en las mujeres indígenas, quienes, por cuestiones de interseccionalidad, tienden a padecer con mayor magnitud ciertos problemas.

Imagen 3. Nube de conceptos de las iniciativas de ley de la LXIV legislatura de la Cámara de Diputados relacionadas con derechos indígenas



Fuente: Elaboración propia con base en las iniciativas de ley codificadas en ATLAS.ti.

III.2.5.1.1 Ideas cognitivas o causales en las iniciativas de ley

Respecto a lo que Schmidt llama ideas cognitivas o causales, es decir, ideas que sirven como sustento o argumentos en un discurso se halló que en las iniciativas de ley prevalecen cifras estadísticas que reflejan las problemáticas que la iniciativa pretende resolver o atenuar, dichas cifras e información son obtenidas de organismos internacionales o de organismos públicos en México, entre los que más destacan se encuentra la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la OIT y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y entre las nacionales se encuentra el INEGI, el INPI y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

De igual forma, se suelen citar tesis, jurisprudencias y amparos ante la SCJN o sentencias del TEPJF que dan cuenta de la necesidad de legislar para garantizar los derechos indígenas. Lo anterior se puede verificar en la imagen 3, porque la nube de conceptos contiene términos como “SCJN”, “INEGI”, “INPI”, “cifrar” y “dato”.

Por otro lado, otra idea causal comúnmente utilizada es la armonización legislativa, esto es, se argumentó que era loable modificar la normatividad mexicana para alinearse con tratados o convenios internacionales que México ha ratificado, o bien, para alinearse con el resto de la legislación mexicana, incluida la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). También se aludieron los Acuerdos de San Andrés en ciertas iniciativas, y la necesidad de acoplar la legislación a éstos.

Igualmente, otra idea causal que los diputados emplean son los recuentos históricos con fechas, acontecimientos y personajes que les permiten mostrar a sus pares legisladores problemas de los pueblos y personas indígenas que han prevalecido a lo largo de los años y que requieren ser atendidos. Finalmente, se dispone de investigaciones científicas como ideas cognitivas o causales, ya que algunas iniciativas citan textos académicos para sustentar su propuesta.

III.2.5.1.2 Ideas normativas en las iniciativas de ley

En cuanto a las ideas normativas, que reflejan valores, sentimientos, prejuicios, estereotipos, inclinaciones políticas o ideologías en las iniciativas de ley se encontraron algunos aspectos a resaltar. En primera instancia, se debe mencionar que se hallaron tanto ideas normativas

que reflejan empatía y cierta adhesión con los derechos indígenas, pero también ideas normativas que evidencian desconocimiento y algunas contradicciones. Con relación al primer tipo de ideas normativas, como se aprecia en la imagen 3, entre los términos utilizados está el de “justicia”, lo cual indica que los diputados y diputadas que promovieron las iniciativas en esta materia conciben su labor legislativa como una manera de hacer justicia a los pueblos y personas indígenas.

Ahora bien, respecto al segundo grupo de ideas normativas se encuentran los siguientes ejemplos. En la exposición de motivos de una iniciativa presentada por el diputado Heriberto Marcelo Aguilar Castillo estableció lo siguiente:

Dichas comunidades indígenas, poblados y ejidos, por lo regular ni siquiera tienen conocimiento de lo que está en las entrañas de sus tierras al momento de ser concesionadas por el gobierno federal para la actividad minera y cuando buscan ejercer la defensa de sus derechos son criminalizados o llegan a ser víctimas de actos de violencia (Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 2019, p. 1).

Esto refleja que hay cierta estigmatización de las personas indígenas como si fuesen desinformadas o poco conscientes de la realidad en la que habitan, pues es bien sabido que los pueblos indígenas cuentan con importante conocimiento sobre la tierra y los recursos naturales de los lugares en los que residen tal porque mantienen una relación simbiótica con la tierra, como se apuntó en el apartado teórico.

Otra iniciativa que pretende brindar asesoría jurídica con traductores o intérpretes a las víctimas que hablan una lengua indígena, en su exposición de motivos se encontró que la diputada promotora asevera que:

Se considera que las mujeres indígenas son las más vulnerables en el delito de feminicidios, ya que aparte de ser pobres, de comunidad indígena, sin estudios, son monolingües, existen casos en donde la fiscalía no sigue el protocolo, la cual debería hacerse para poder determinar y descartar varias cuestiones, estas situaciones se dan en zonas de la montaña de Guerrero, Chiapas, Oaxaca (Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 2020, p. 2).

Sin duda el derecho de acceso a la justicia en su idioma debe ser garantizado, empero, aseverar que, en general, las mujeres indígenas son monolingües implica ignorar el proceso de aculturación al que han sido sometidas las personas indígenas pues se han visto orilladas a aprender español para acoplarse al proyecto de nación posrevolucionario. Por otra parte, el afirmar que no tienen estudios es una generalización peligrosa de realizar porque perpetúa

estereotipos en los que se colocan a las personas indígenas como iletradas. Sin mencionar que hacer especial énfasis en las mujeres indígenas reproduce estereotipos de género.

En este tenor, de la aculturación y políticas con tendencias integracionistas se encuentra el siguiente ejemplo, en el que se busca promover las micro, pequeñas y medianas empresas en las actividades económicas de los indígenas y se menciona que:

El objetivo de la presente iniciativa es fomentar este tipo de empresas en las diversas zonas que conforman nuestro país, especialmente en las comunidades indígenas con la finalidad de potenciar su desarrollo y su integración a la actividad económica de México (Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 2020, p. 2).

Nótese que se menciona que se busca su integración a la actividad económica del país, como si éstos no realizaran actividad económica alguna, pero lo que en realidad se pretende es incorporarlos a actividades empresariales, pues el diputado promotor las tilda como el verdadero motor del crecimiento y el desarrollo.

Por otro lado, en esta iniciativa también se identificó otro estereotipo: “en muchas zonas de rurales del país se sitúan comunidades pobladas por personas indígenas. Estas personas en la mayoría de los casos obtienen ingresos económicos a través de la venta artesanías que realiza” (Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 2020, p. 2). Entonces, se asevera que las personas indígenas suelen habitar en zonas rurales marginadas, cuando en realidad fenómenos como el desplazamiento interno forzado o la migración interna han llevado a ciertas poblaciones a ocupar espacios urbanos, además de las personas originarias de las mismas zonas urbanas.

El último ejemplo se encuentra en la siguiente iniciativa; la diputada promotora menciona que:

México es uno de los países que concentra una parte de la población indígena, y son una pieza fundamental del mosaico de culturas y tradiciones que han contribuido a la construcción de la nación; debemos entender su realidad y costumbres; apreciar su cultura y tradiciones, en lugar de señalar lo que nos diferencia y nos aparta (Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 2020, p. 1).

Lo que hay que apuntar en esta cita es el hecho de que se busca negar las diferencias o dejarlas de lado, sin embargo, parte de apreciar la riqueza cultural de México consiste en reconocer la diversidad y diferencias, de hecho, como se mencionó en el apartado teórico, el derecho a

la diferencia es fundamental porque de lo contrario se cae en un proceso de homogeneización y aculturación.

III.2.5.2 Los discursos y las ideas en los dictámenes

En la imagen 8 es posible visualizar qué términos eran los más frecuentes en los dictámenes. La preservación y promoción de las lenguas indígenas eran muy mencionadas, así como los instrumentos internacionales que sustentaban los dictámenes. De igual forma, estos documentos suelen incluir el impacto presupuestario que implica la iniciativa y las opiniones de otras comisiones. En general, los dictámenes se centran en evaluar la viabilidad jurídica, presupuestaria y social de la iniciativa y para ello retoman la normatividad, fuentes de información con datos duros, tratados internacionales y estudios relacionados al tema de la iniciativa.

Imagen 8. Nube de conceptos de los dictámenes de la LXIV legislatura de la Cámara de Diputados relacionadas con derechos indígenas



Fuente: Elaboración propia con base en las iniciativas de ley codificadas en ATLAS.ti.

III.2.5.2.1 Ideas cognitivas o causales en los dictámenes.

Debido a que en los dictámenes se evalúa la viabilidad jurídica, presupuestal y social de las propuestas, se identificó que, en primer lugar, la cantidad de iniciativas que logran ser dictaminadas es reducida, y que aquellas que obtienen un dictamen en sentido positivo son las propuestas que no implican un impacto presupuestario, por ejemplo, las propuestas que

buscan dar reconocimiento a través de la declaración de días nacionales son comúnmente aceptadas porque no implican implementación de políticas públicas, programas o la modificación de normatividad y funcionamiento de los organismos públicos, esto quiere decir, que, si no implicaban acciones gubernamentales y modificación del presupuesto, eran dictaminadas en sentido positivo de manera más sencilla.

Sin que lo anterior signifique que toda iniciativa que tenga un impacto presupuestario es rechazada o dictaminada en sentido negativo, sin embargo, sí es un aspecto que tiene un importante peso en la toma de decisiones. A continuación, se muestra una cita de un dictamen en el que la evaluación del impacto presupuestario realizada por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados consideraba inviable una propuesta dadas las implicaciones presupuestarias:

La evaluación del Impacto Presupuestario elaborada por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados concluyó que su eventual aprobación causaría un impacto presupuestario (...) por lo anterior, a pesar de que la intención de la propuesta de la Diputada María Eugenia Hernández Pérez, de que se reconozcan y potencien los conocimientos tradicionales y ancestrales mediante la Ley de Ciencia y Tecnología, no cuenta con elementos suficientes de viabilidad en los términos en que se presenta (Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, 2020, p. 25).

Con todo, la iniciativa fue dictaminada en sentido positivo por la Comisión de Ciencia, Tecnología e Innovación.

Además del impacto presupuestario, al momento de dictaminar otro aspecto que se valora significativamente es el sustento jurídico y estadístico que tenga la iniciativa. Por ejemplo, una iniciativa fue dictaminada en sentido negativo por falta de cifras estadísticas en la exposición de motivos de la iniciativa, por lo cual se pone en duda que los migrantes indígenas sean discriminados:

La propuesta de decreto de reforma no cuenta con datos duros que permitan establecer que efectivamente se está criminalizando a las personas indígenas, además de que la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula la protección a sus derechos humanos y al derecho de libre tránsito (Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, 2019, p. 120).

III.2.5.2.2 Ideas normativas en los dictámenes

Pese a que los dictámenes son documentos con opiniones técnicas, en ellos también se ubicaron algunas ideas normativas que vale la pena destacar ya que de las comisiones dictaminadoras depende que las propuestas lleguen a ser discutidas y votadas en el Pleno.

En el siguiente ejemplo se encuentran citas de un dictamen en el que hay ideas contradictorias, por una parte, se habla de la importancia de la pluriculturalidad: “Nuestro país cuenta con una riqueza cultural enorme, en la que convergen diversas costumbres, tradiciones, idiomas, formas de pensar, creencias e identidades, sustentadas en sus pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas” (Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, 2021, p. 7). Pero también se menciona que no se ha logrado la integración nacional de los indígenas: “La invisibilización a que fueron sometidos durante décadas los pueblos y comunidades indígenas dificultó la integración cultural de nuestra nación y el reconocimiento efectivo de sus derechos” (Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, 2021, p. 11)

Al respecto, en el apartado histórico se aludieron las consecuencias negativas que tuvieron las políticas integracionistas, porque tienen una visión en la que las actividades económicas, culturales y sociales de los indígenas deben asimilarse al resto de la población para resolver los problemas que enfrentan.

III.2.5.3 Los discursos y las ideas en los debates en el Pleno de la Cámara de Diputados

El presente apartado muestra los resultados del análisis de las intervenciones de los diputados en el Pleno respecto al tema que atañe. Para ello, se hizo una revisión completa de las intervenciones legislativas de esta legislatura, es decir, se revisaron un total de 13 mil 182 participaciones, de las cuales 391 fueron alusiones relacionadas con los pueblos o personas indígenas.

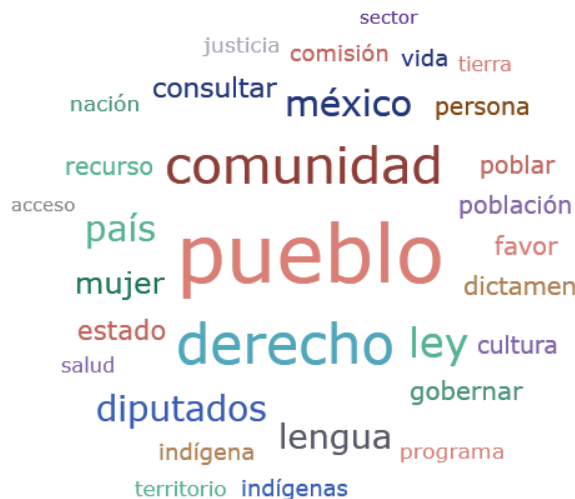
La anterior revisión resultó importante dado que permitió identificar las reflexiones y opiniones de los diputados más allá de las iniciativas de ley o decreto, ya que los legisladores se expresaron respecto a este tema no solo en los debates de las iniciativas recopiladas en la base de datos, sino también en otros contextos, por ejemplo, de reconocimiento o conmemoración, exhortos a ciertas autoridades para actuar a su favor, exhortos a sus pares para aumentar el presupuesto a este sector, entre otras situaciones.

Como observación, es posible decir que los diputados de la LXIV legislatura hablaron poco de este tema, porque las 391 intervenciones al respecto equivalen solo al 2.97% de las intervenciones totales y es que esta legislatura concentró gran parte de sus debates en temas que fueron muy controvertidos y por lo tanto, ampliamente discutidos en el Pleno, tales como la Ley de Amnistía, la creación de la Fiscalía General de la República, la abrogación de la reforma educativa, la creación de la Guardia Nacional, la desaparición de fideicomisos, la Ley Nacional de Extinción de Dominio, la eliminación del fuero y el establecimiento de la paridad en todo orden gubernamental.

Ahora bien, para abordar el tema de los derechos indígenas, la imagen 13 muestra los términos que más repitieron los legisladores en sus intervenciones en el Pleno. Al igual que en el caso de las iniciativas, códigos muy comunes fueron: pueblo indígena, derechos y comunidad para referirse a este tópico. Asimismo, fue común que se hablara de las lenguas indígenas, ya sea respecto a su preservación, uso, promoción o para señalar la problemática de desaparición de éstas. Otros códigos como México, nación, país, y Estado aparecen frecuentemente porque los diputados mencionaban su pertenencia al país.

En cuanto a los derechos, comúnmente se habla de derechos culturales, de libre determinación como el derecho a la consulta, o el derecho a la tierra, el derecho a la salud, la protección de las mujeres indígenas, acceso a programas sociales, acceso a la justicia. También se mencionaban los códigos ley, dictamen y comisiones para aludir el proceso legislativo.

Imagen 13. Nube de conceptos de las intervenciones legislativas y debates en el Pleno de la LXIV legislatura de la Cámara de Diputados relacionadas con derechos indígenas



Fuente: Elaboración propia con base en los debates legislativos codificados en ATLAS.ti.

III.2.5.3.1 Análisis de los discursos y las ideas por partidos políticos

En los siguientes subapartados se mostrarán las ideas que más se repiten en los discursos de los legisladores con distinción por partido político, esto con el objetivo de detectar cuáles son los términos que más se reiteran en cada bancada.

Movimiento de Regeneración Nacional

En el caso de los legisladores de MORENA, en la imagen 14 se puede apreciar que aquello en lo que más se hacía énfasis era en los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, se mencionaba mucho el papel de la LXIV legislatura para modificar leyes. Se observa que los derechos que más destacan los diputados de esta bancada son los relacionados a las lenguas indígenas, a la consulta previa e informada, a la protección de los conocimientos tradicionales y se mencionaba frecuentemente la necesidad de promover su desarrollo. Cabe destacar que también era frecuente que los diputados de este partido cuestionaran el desempeño de los gobiernos anteriores e hicieran alusiones positivas en torno a la Cuarta Transformación.

Imagen 14. Nube de conceptos de las intervenciones en el Pleno de MORENA



Fuente: Elaboración propia con base en los debates legislativos codificados en ATLAS.ti.

Partido Acción Nacional

Los diputados del PAN también hacían hincapié en los derechos de los pueblos indígenas. Continuamente mencionaban el papel del Estado a través de la legislación y la asignación de recursos. Los derechos lingüísticos al igual que en el caso anterior, eran muy referidos, así como el derecho a la justicia, los derechos de las mujeres indígenas y el derecho a la salud. También se encontró un valor muy citado que es la libertad; si bien en la imagen 15 se puede leer “libertar” el valor que mencionaban era la libertad, pues la nube de conceptos tiende a modificar las palabras para agruparlas en conceptos generales que reflejen la información de los documentos analizados.

Imagen 15. Nube de conceptos de las intervenciones en el Pleno del PAN



Fuente: Elaboración propia con base en los debates legislativos codificados en ATLAS.ti.

Partido Revolucionario Institucional

El PRI fue el único partido político cuyos legisladores no aludían asiduamente los derechos indígenas, sin embargo, el concepto más referido sí fue pueblos y comunidades indígenas como se muestra en la imagen 16. Se mencionaba el menester de modificar las leyes para actuar a su favor, la asignación de recursos para su desarrollo, también las lenguas indígenas, los derechos de las mujeres indígenas y se encontró que los diputados de este partido relacionan a los pueblos indígenas con el campo, la tierra y Emiliano Zapata.

Imagen 16. Nube de conceptos de las intervenciones en el Pleno del PRI



Fuente: Elaboración propia con base en los debates legislativos codificados en ATLAS.ti.

Partido de la Revolución Democrática

Respecto al PRD, se halló que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas que más nombraban era el de la consulta previa y el derecho al desarrollo, principalmente con una connotación de crecimiento económico, ya que también aparece el código de “pobreza”. En cuanto a las actividades económicas, los diputados de este partido relacionaban a los indígenas con la elaboración de artesanías como aparece en la imagen 17.

Imagen 17. Nube de conceptos de las intervenciones en el Pleno del PRD



Fuente: Elaboración propia con base en los debates legislativos codificados en ATLAS.ti.

Partido del Trabajo

En el caso del PT, es posible percatarse en la imagen 18 que además de los términos más comunes como “derechos”, “pueblo” y “comunidad” se ponía especial atención a las mujeres indígenas, los conocimientos tradicionales y las lenguas indígenas.

Imagen 18. Nube de conceptos de las intervenciones en el Pleno del PT



Fuente: Elaboración propia con base en los debates legislativos codificados en ATLAS.ti.

Partido Encuentro Social

En lo que concierne al PES, se puede ver en la imagen 19 que también se mencionaba continuamente a las mujeres indígenas, se hablaba de impulsar su desarrollo, lenguas, reconocimiento y bienestar. Al igual que en el caso del PRI, los diputados del PES relacionaban al sector indígena con el campo, como se observa en la nube de conceptos puesto que se halla el término “campar”, que el software modificó para presentarlo a modo de concepto, pero en realidad se trata de la palabra campo.

Imagen 19. Nube de conceptos de las intervenciones en el Pleno del PES

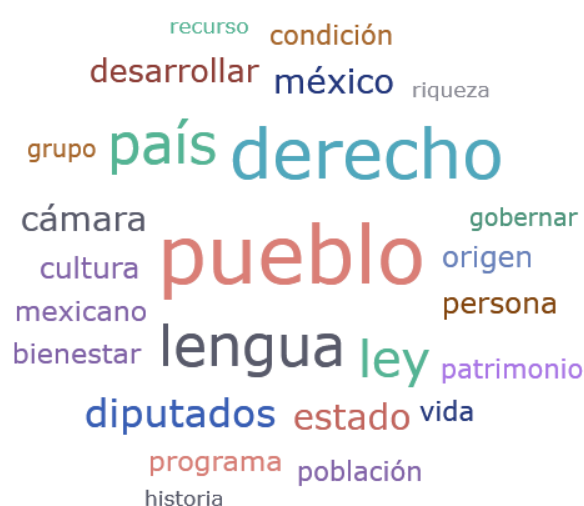


Fuente: Elaboración propia con base en los debates legislativos codificados en ATLAS.ti.

Partido Verde Ecologista de México

Por su parte, los diputados del PVEM mencionaron los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas, así como su papel como diputados para impulsar el bienestar, desarrollo, recursos y programas a favor de este grupo poblacional. Al igual que en el caso de las iniciativas, este partido político fue el que menos intervenciones tuvo en el Pleno respecto al tema de los derechos indígenas, pues solo hubo un total de 10 intervenciones, de cuatro diputados de este partido, con las cuales se realizó la nube de conceptos de la imagen 20.

Imagen 20. Nube de conceptos de las intervenciones en el Pleno del PVEM

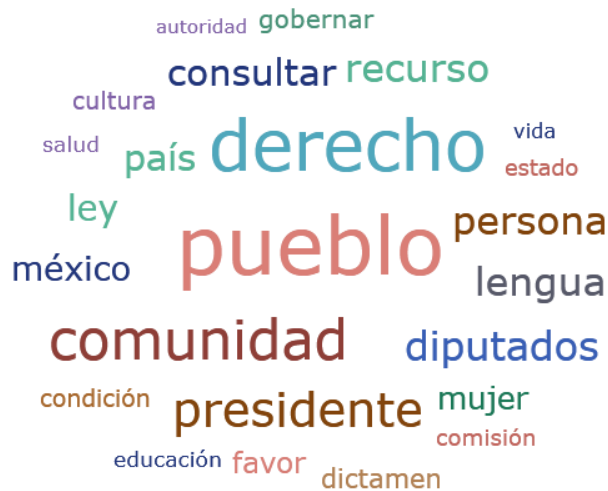


Fuente: Elaboración propia con base en los debates legislativos codificados en ATLAS.ti.

Movimiento Ciudadano

Finalmente, los legisladores de MC hablaban continuamente de los derechos lingüísticos y de consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas. Asimismo, reiteraban la importancia de asignarles una mayor cantidad de recursos y referían los derechos de las mujeres indígenas como se observa en la imagen 21.

Imagen 21. Nube de conceptos de las intervenciones en el Pleno de MC



Fuente: Elaboración propia con base en los debates legislativos codificados en ATLAS.ti.

Como conclusión a este subapartado, se puede decir que la mayoría de los partidos políticos (con excepción del PRI) el concepto que más repetían era el de “derechos” de los pueblos y comunidades indígenas. También había persistentes coincidencias con los términos “país” y “México” sin embargo, esto es esperado porque se estudió una legislatura del congreso mexicano. Ahora bien, relativo a los derechos, hubo coincidencias en la mayoría de los partidos, pues sus diputados apuntaban principalmente al derecho a la consulta previa y los derechos lingüísticos.

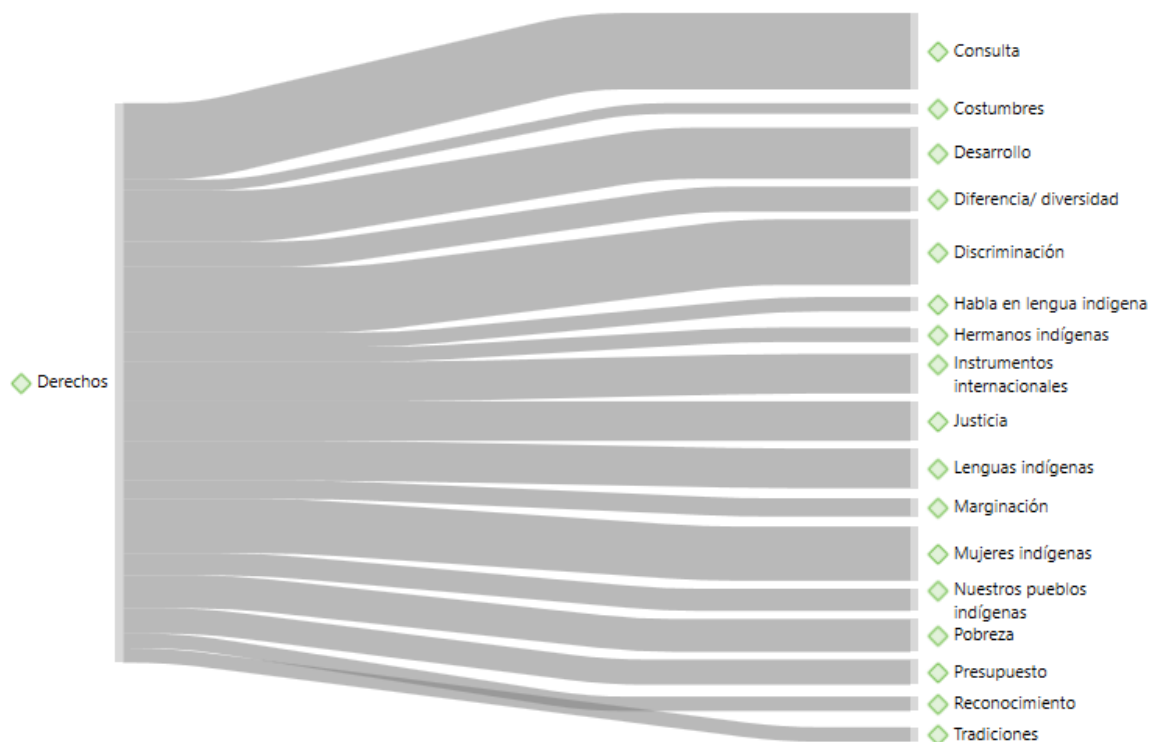
III.2.5.3.2 Ideas cognitivas o causales en los debates en el Pleno de la Cámara de Diputados

El código titulado “derechos” fue el más utilizado del proyecto con un enraizamiento de 151 ocasiones y fue catalogado como una idea cognitiva porque no implica juicios de valor. La coocurrencia de este código se muestra en la imagen 22. Como se nota, múltiples códigos aparecen en las mismas citas a lo largo de los documentos analizados. Los códigos con los que más coincide el término “derechos” son: “consulta”, “mujeres indígenas”, “desarrollo” y “discriminación”, dado que el grosor de la barra indica qué tan amplia es la coocurrencia entre códigos.

Por lo tanto, se puede decir que los derechos más discutidos en el Pleno fueron el derecho a la consulta previa, que se enmarca en derechos de libre determinación; así como se hace un especial énfasis en los derechos de las mujeres indígenas. Por otro lado, el término

“desarrollo” era comúnmente referido para hablar de crecimiento económico y que los indígenas pudieran verse beneficiados de éste. Finalmente, el término “discriminación” es concebido por los diputados como un obstáculo para garantizar estos derechos.

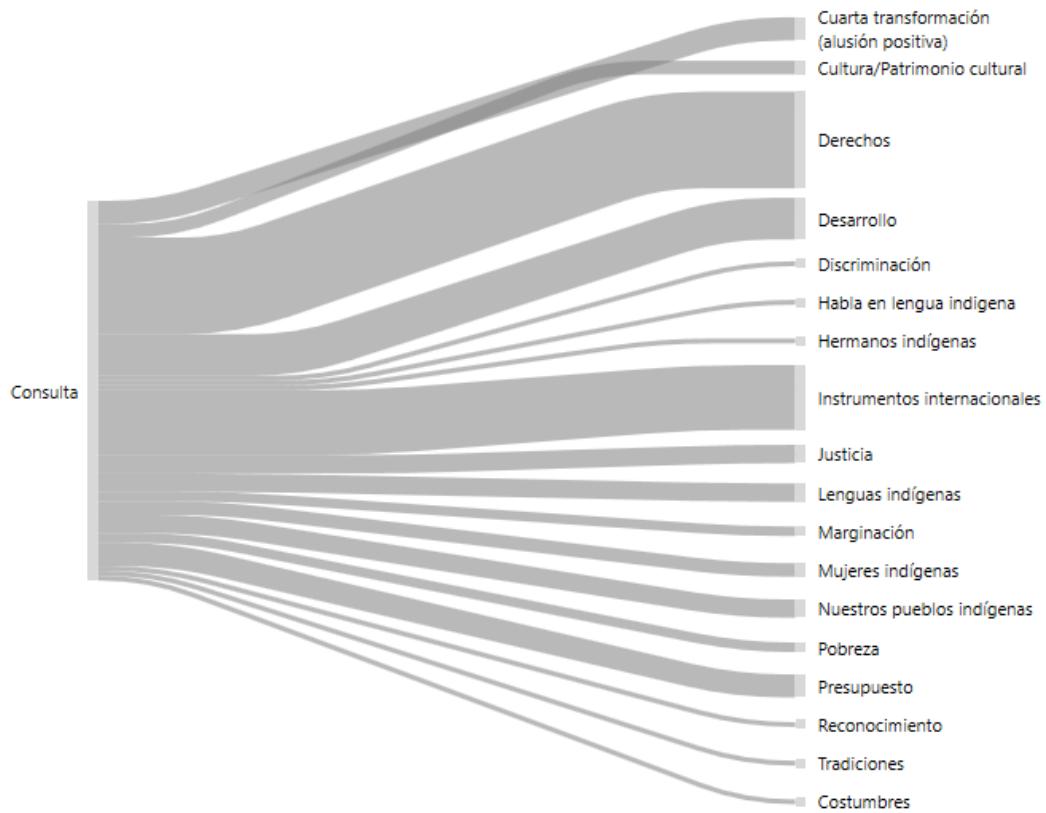
Imagen 22. Diagrama Sankey del código “derechos”



Fuente: Elaboración propia con base en los debates legislativos codificados en ATLAS.ti.

Igualmente, el código “consulta” coocurre con el código “derechos” como se estableció en el diagrama anterior, y también está fuertemente vinculado con el código “instrumentos internacionales” como se observa en la imagen 23, debido a que los legisladores reiteran la importancia de alinearse a los convenios y tratados internacionales en materia de consulta previa. Sin duda, el instrumento internacional más referido fue el Convenio 169 de la OIT, seguido de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

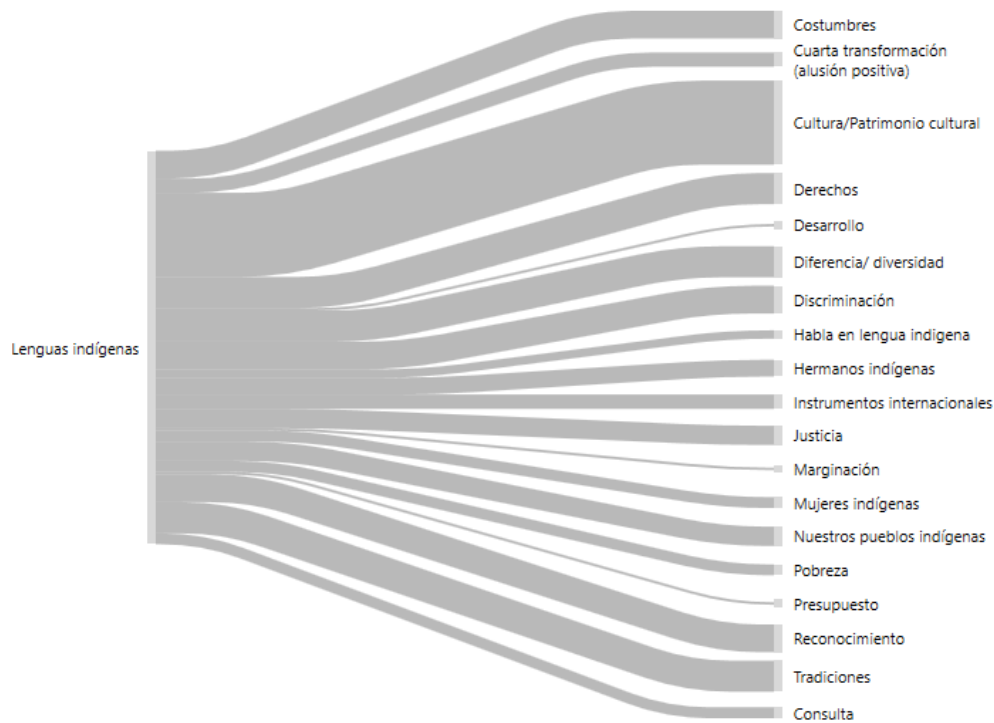
Imagen 23. Diagrama Sankey del código “consulta”



Fuente: Elaboración propia con base en los debates legislativos codificados en ATLAS.ti.

El código “lenguas indígenas” también fue sumamente frecuente en los discursos coordinativos de los diputados, del cual se muestra en la imagen 24 su coocurrencia con otros códigos a través de un diagrama Sankey. Ciertamente, el código con el que más citas comparte es el de “cultura/patrimonio cultural” debido a que los legisladores asocian a las lenguas indígenas como parte de la cultura del país. Otros códigos con los que también coocurre, pero con menor intensidad, son tradiciones, costumbres, derechos, diversidad, discriminación y reconocimiento.

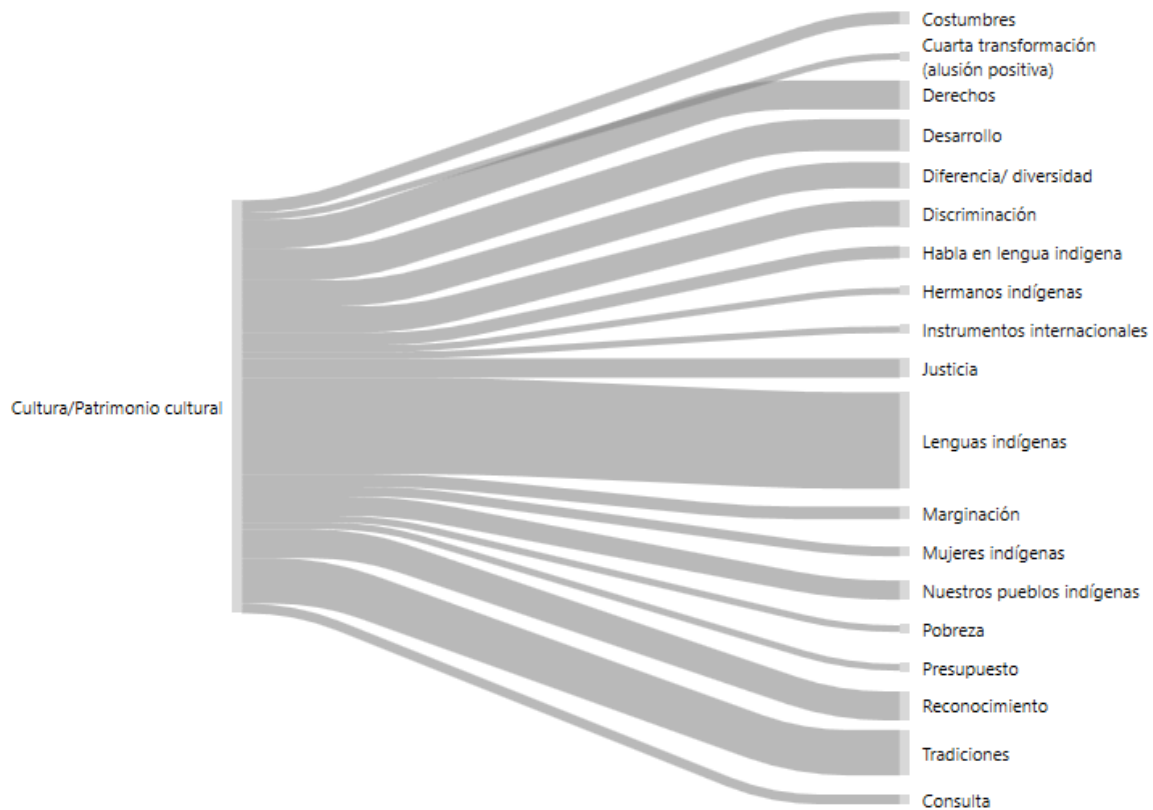
Imagen 24. Diagrama Sankey del código “lenguas indígenas”



Fuente: Elaboración propia con base en los debates legislativos codificados en ATLAS.ti.

Como es de esperarse, el código “cultura” se relaciona principalmente con “lenguas indígenas” seguido del código “tradiciones” como se muestra en la imagen 25. Asimismo, cabe mencionar que se hablaba mucho del aspecto cultural que representan los indígenas, pues a pesar de que no todas las iniciativas buscaran impactar derechos culturales, siempre se mencionaba la importancia cultural de los pueblos indígenas, con un enraizamiento de 108 ocasiones.

Imagen 25. Diagrama Sankey del código “cultura/patrimonio cultural”

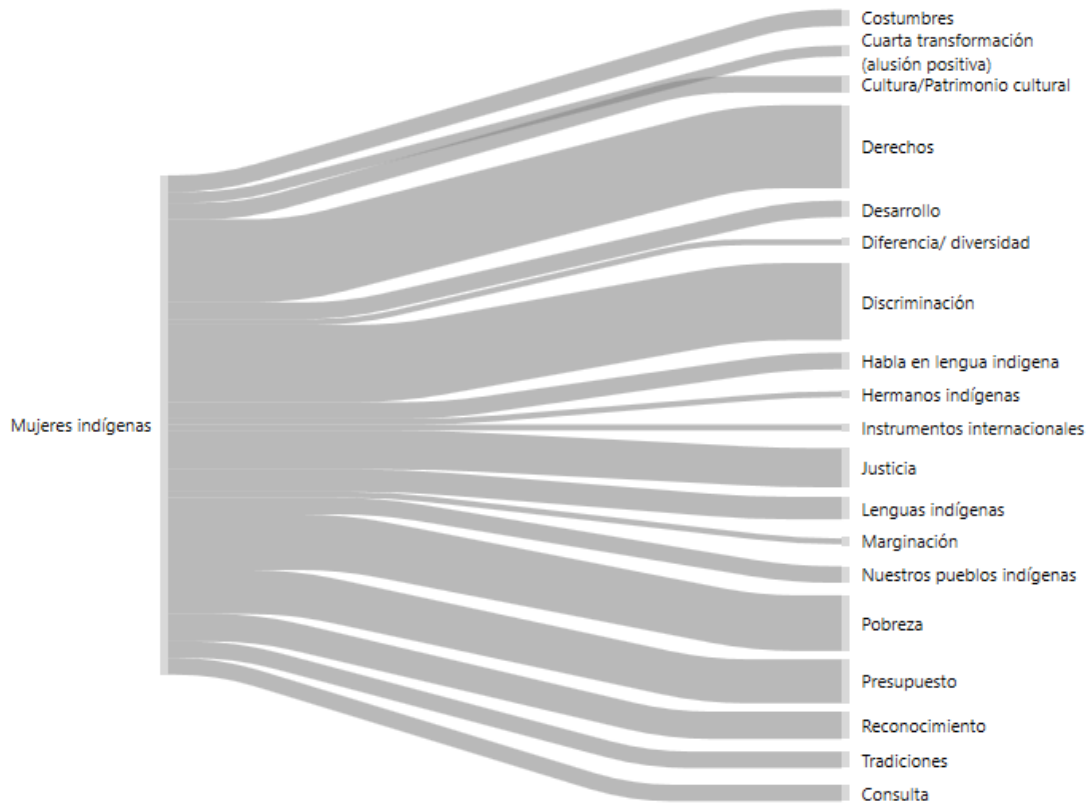


Fuente: Elaboración propia con base en los debates legislativos codificados en ATLAS.ti.

Ahora bien, el código “mujeres indígenas” cuenta con un amplio enraizamiento de 90 ocasiones y los códigos que más se le vinculan son “derechos”, “discriminación”, “pobreza” y “presupuesto” como se muestra en la imagen 26, debido a que los legisladores hablan constantemente de sus derechos, identifican la discriminación y la pobreza como los principales problemas que les aquejan y apelan por la asignación de mayor presupuesto, específicamente por la desaparición de las Casas de la Mujer Indígena y Afromexicana a falta de presupuesto.

Respecto a este último punto, cabe añadir que otra idea cognitiva muy frecuente en los debates del Pleno fue la del código “presupuesto”. Este código fue mayormente utilizado por diputados de la oposición a MORENA, como el PAN, PRI y MC, pues se encontró un patrón en el que mencionaban que las políticas con falta o reducción de presupuesto implicaban demagogia y traición, mientras que los diputados de MORENA argumentaban que el presupuesto asignado era suficiente o que sería aumentado a la postre.

Imagen 26. Diagrama Sankey del código “mujeres indígenas”



Fuente: Elaboración propia con base en los debates legislativos codificados en ATLAS.ti.

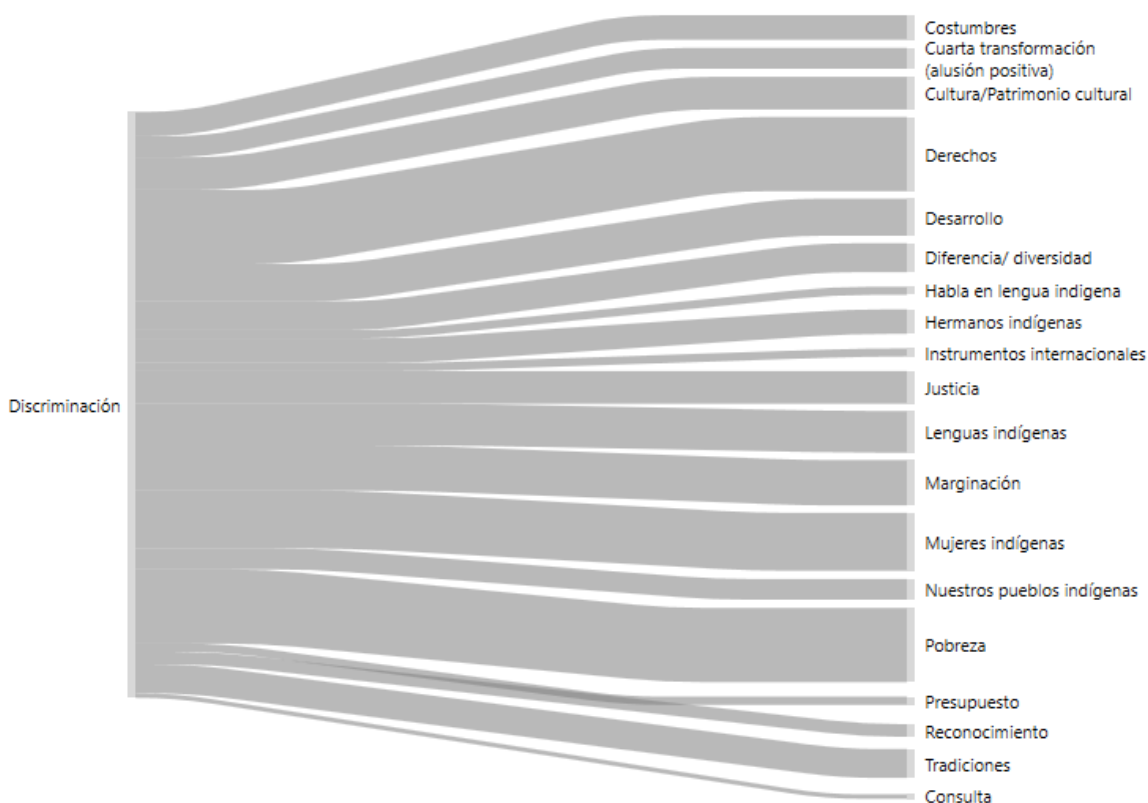
También los datos y cifras fueron parte de las ideas cognitivas de los debates, se citaba principalmente información del INEGI, del INPI y del CONEVAL. De igual forma, se hacía referencia a la normatividad mexicana, es decir, leyes o la misma constitución que ya regulaba cierto derecho y que era necesario realizar armonización legislativa.

Por otro lado, la pobreza fue la problemática más mencionada por los diputados, seguida de la marginación, la exclusión, desigualdad y despojo. Finalmente, para sustentar sobre todo las iniciativas relacionadas con la consulta previa y la creación del INPI se mostraba de argumento los diversos foros regionales que se llevaron a cabo con los pueblos indígenas para conocer sus opiniones, es decir, se fundamentó la pertinencia de estas propuestas con el respaldo que tenían de la participación y escucha a los indígenas.

III.2.5.3.3 Ideas normativas en los debates en el Pleno de la Cámara de Diputados

En los discursos coordinativos existieron múltiples ideas normativas en las que se ven reflejados valores, formas de pensar, prejuicios, opiniones, expresiones e ideología de los legisladores. La idea normativa con mayor enraizamiento fue “discriminación” por tanto, se puede afirmar que los legisladores perciben la discriminación como el mayor obstáculo o problema que enfrentan los indígenas. El diagrama Sankey de la imagen 27 indica que suele estar acompañado del código pobreza, que es también otro problema muy aludido. A su vez, consideran que la discriminación ocasiona que los derechos indígenas sean transgredidos.

Imagen 27. Diagrama Sankey del código “discriminación”

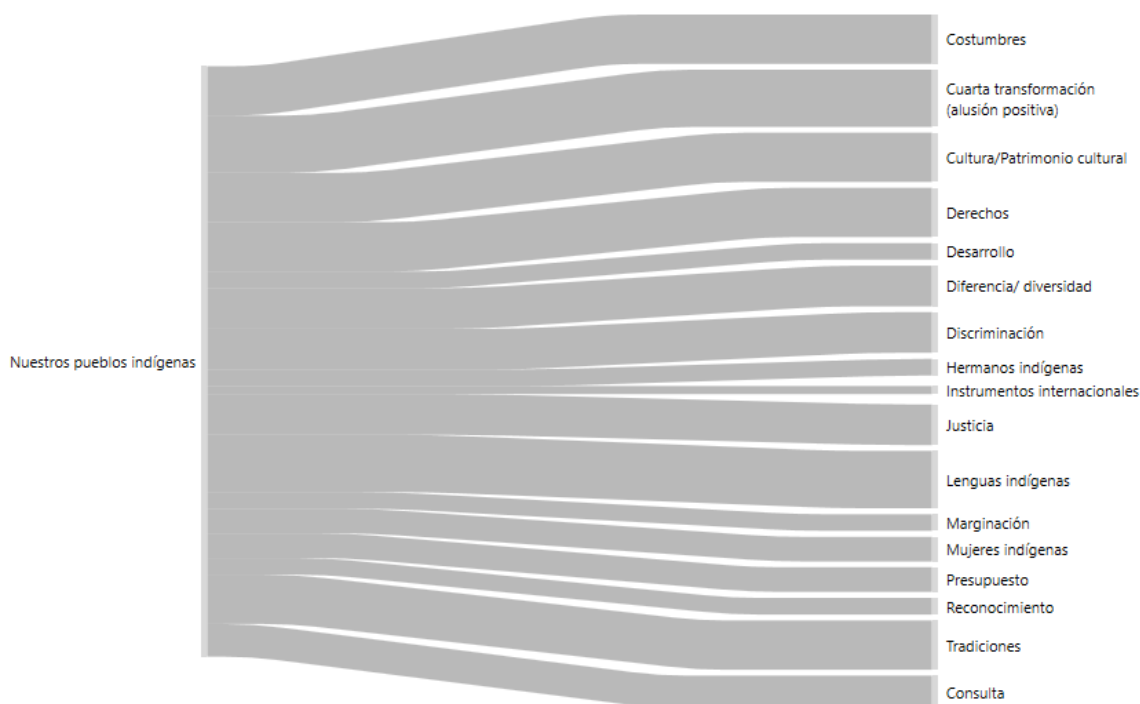


Fuente: Elaboración propia con base en los debates legislativos codificados en ATLAS.ti.

Ahora bien, se identificó una expresión sumamente común de los y las diputadas y es el código “nuestros pueblos indígenas”, en la que se puede observar un sentido de otredad y también de posesión, porque en realidad esta expresión bien puede ser sustituida por “los pueblos indígenas”, pero se opta por decir que México posee diversos pueblos indígenas.

Este código se encuentra asociado a diferentes códigos con tamaños similares de enraizamiento como se ve en la imagen 28 y esto se debe a que, independientemente del derecho del que se estuviera hablando, los diputados usaban esta expresión. Los códigos con los que más tiene relación son “lenguas indígenas”, “tradiciones”, “derechos”, “cultura”, “costumbres” y “cuarta transformación con una alusión positiva”. Este último término fue codificado porque los diputados de la coalición Juntos Haremos Historia conformada por MORENA, el PT, el PES y el PVEM nombraban de manera positiva a la Cuarta Transformación, y referían que ésta efectúa acciones a favor de este sector.

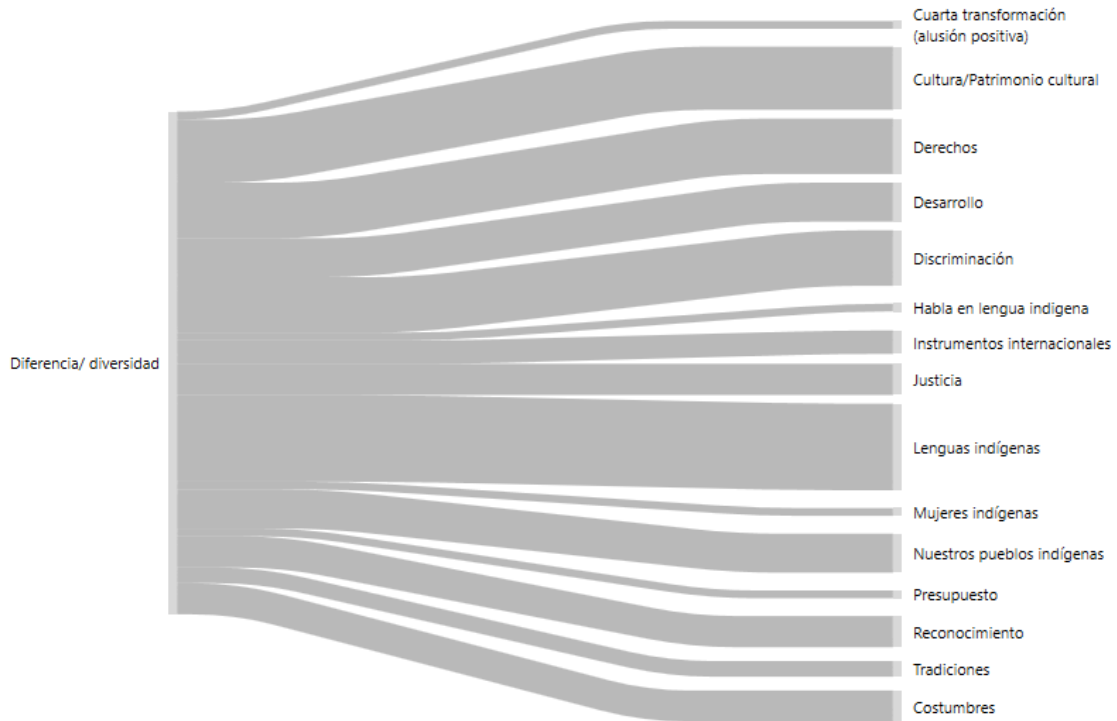
Imagen 28. Diagrama Sankey del código “nuestros pueblos indígenas”



Fuente: Elaboración propia con base en los debates legislativos codificados en ATLAS.ti.

Aunado a lo anterior, reconocían constantemente la diversidad y diferencias entre la población mexicana, por ello, se estableció el código “diferencia/diversidad” que se asocia ampliamente con el código “lenguas indígenas” y “cultura/patrimonio cultural” como lo muestra el diagrama Sankey de la imagen 29. Esto se debe a que se hablaba de la diversidad cultural y lingüística del país. Paradójicamente, los diputados de esta legislatura también mencionaban mucho la unidad nacional y la necesidad de integrar a los indígenas.

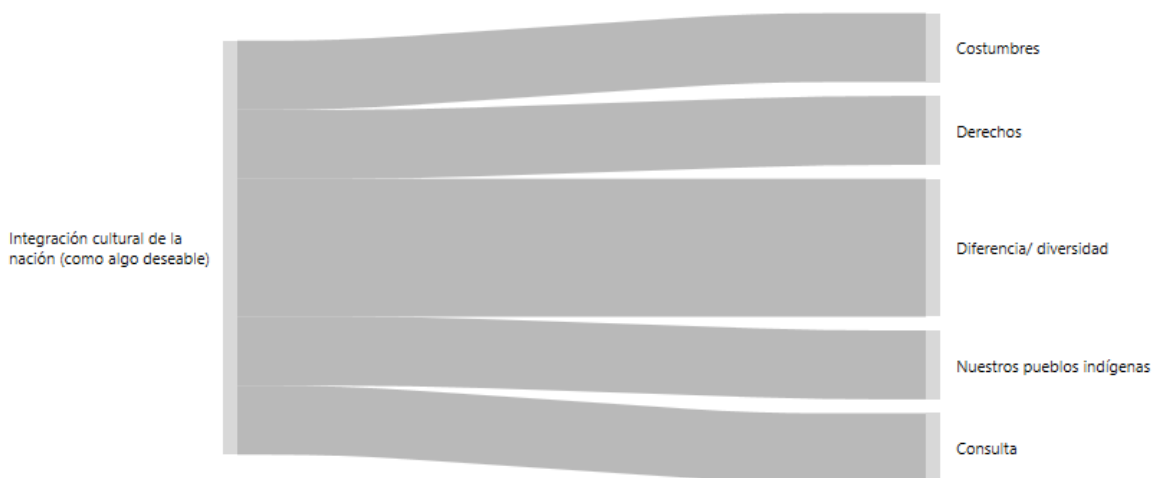
Imagen 29. Diagrama Sankey del código “diferencia/diversidad”



Fuente: Elaboración propia con base en los debates legislativos codificados en ATLAS.ti.

La imagen 30 sustenta lo dicho en el párrafo anterior, respecto a que cuando se habla de diversidad, de manera contradictoria, también se habla de integración de los pueblos indígenas, pues el código “integración cultural de la nación (como algo deseable)” al código al que tiene mayor enraizamiento es al de “diferencia/diversidad”.

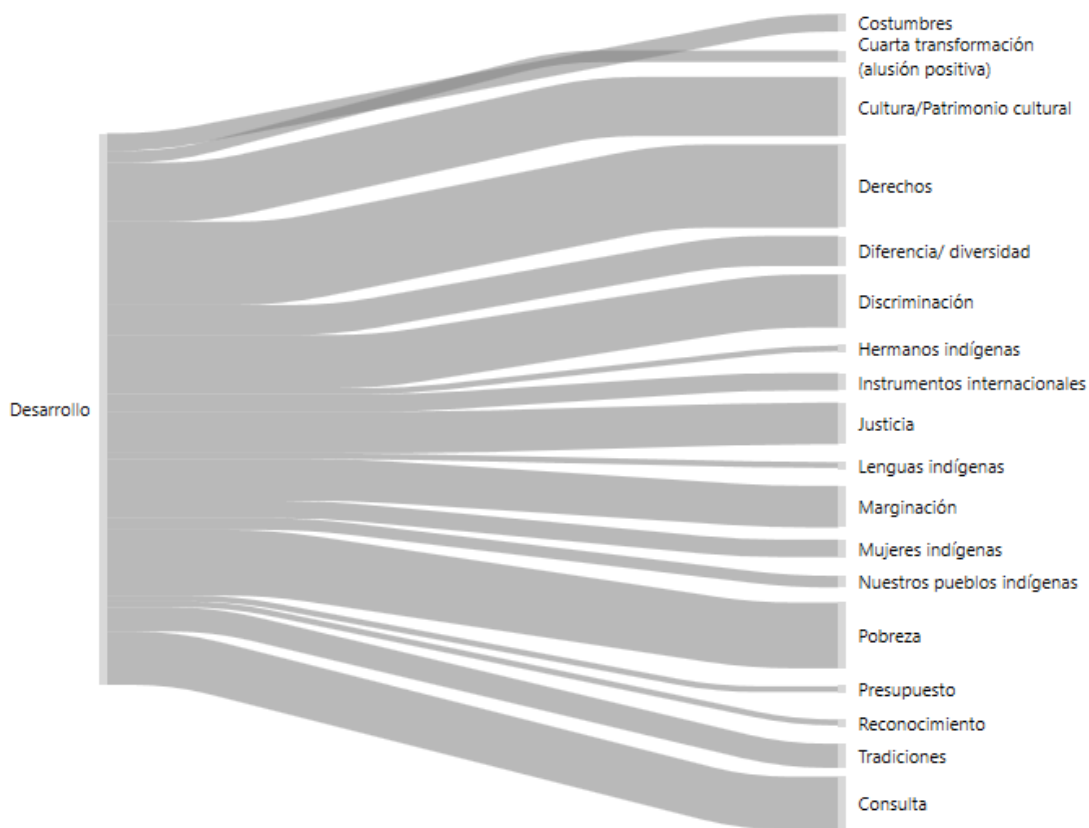
Imagen 30. Diagrama Sankey del código “integración cultural de la nación (como algo deseable)”



Fuente: Elaboración propia con base en los debates legislativos codificados en ATLAS.ti.

En otro orden de ideas, el código “desarrollo” también fue de los más utilizados en los debates del Pleno. Como se presenta en la imagen 31, se encuentra mayormente asociado con el código “derechos” porque se identificó que los legisladores asocian la garantía de derechos con el desarrollo de los pueblos indígenas, siendo este último una consecuencia de la primera. Asimismo, se mencionó continuamente que la pobreza y la discriminación son inconvenientes de gran peso para consolidar el desarrollo de los pueblos indígenas.

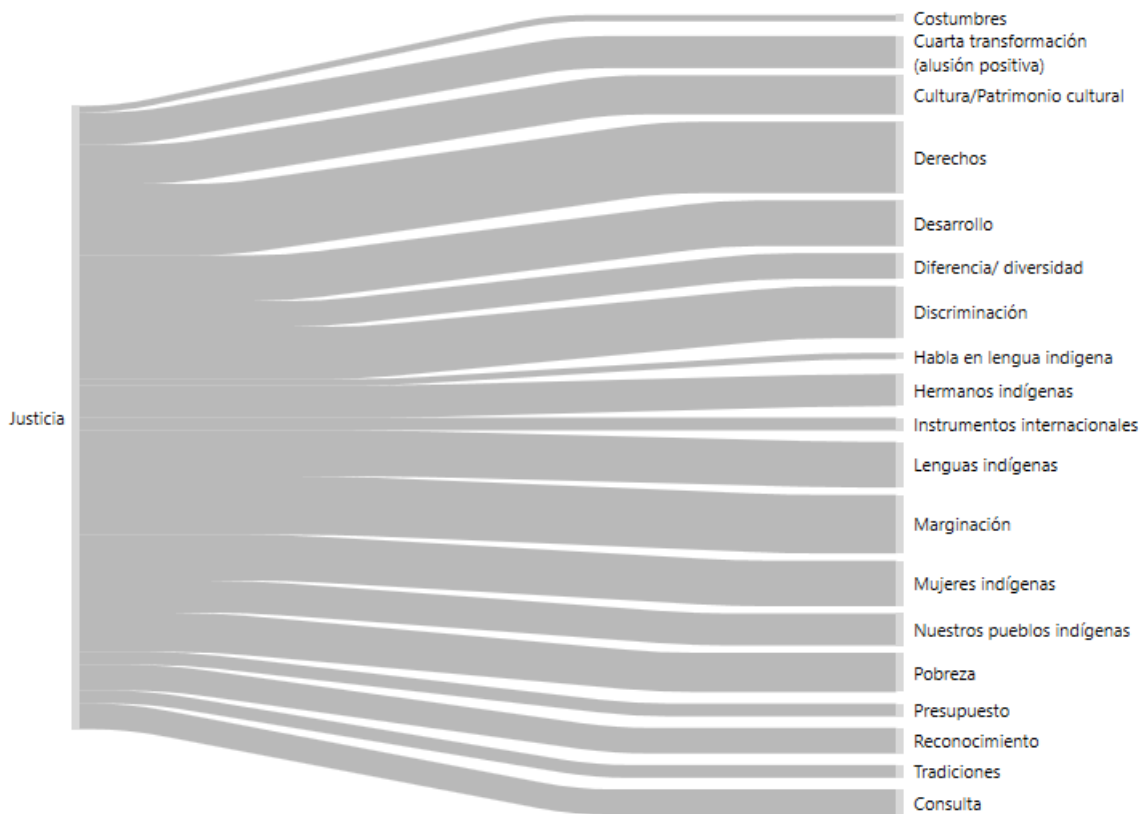
Imagen 31. Diagrama Sankey del código “desarrollo”



Fuente: Elaboración propia con base en los debates legislativos codificados en ATLAS.ti.

Por último, se analizará la coocurrencia del código “justicia”, el cual cuenta con un enraizamiento de 78 ocasiones. Se encontró que los y las diputadas conciben el hecho de legislar a favor de los derechos indígenas como un acto de justicia porque expresan que hay una deuda histórica que saldar. Nuevamente, la discriminación y la marginación las refieren como problemas que han impedido hacer justicia y también se hace hincapié en la falta de justicia hacia las mujeres indígenas, véase la imagen 32.

Imagen 32. Diagrama Sankey del código “justicia”



Fuente: Elaboración propia con base en los debates legislativos codificados en ATLAS.ti.

Una vez presentados los diagramas Sankey de los códigos con las ideas normativas más aludidas, se mostrarán a continuación una serie de citas extraídas de las intervenciones en el Pleno en las que hay una importante presencia de ideas normativas con ciertos valores y prejuicios sobre los indígenas, que si bien, no todos son negativos, la mayoría de los que se describirán sí lo son.

Primero, cabe reiterar que no todas las alusiones que hacen los diputados respecto a los indígenas reflejan ideas normativas con connotaciones negativas, de hecho, se encontró que hay un amplio reconocimiento de la diversidad cultural de México, los problemas que este sector enfrenta y la manera en cómo se ejercen sus derechos, esto es, colectivamente. Como se mencionó en el apartado teórico, los derechos indígenas no son derechos individuales, lo cual es reconocido por el diputado Alfredo Vázquez en el siguiente segmento de su intervención:

“El planteamiento de un nuevo marco jurídico que contemplara el reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas, es decir, no solo derechos individuales de las personas sino derechos colectivos de los pueblos originarios” (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2020, p. 1).

Asimismo, en la siguiente cita se aprecia que el legislador José Montalvo hace uso de lo que Schmidt (2008) llama habilidades discursivas de primer plano, las cuales, para recordar, permiten realizar ciertos cambios en las instituciones para modificar la continuidad de ciertas reglas. En este caso, el diputado indica que dada la presencia de diputados de origen indígena y afromexicano resulta importante incluirlos gráficamente en los promocionales de la Cámara de Diputados.

Yo lamento que en estos promocionales que hace la Cámara de Diputados, que seguramente es un incidente o un accidente o un descuido, no aparezcan en las imágenes, en los dibujos que representan a las diputadas y a los diputados de esta Cámara, compañeros con atavíos indígenas que representen y se vean representados en estos promocionales. Entonces, yo considero justo que la Cámara de Diputados revise estos promocionales, y donde están los diputados levantando la mano pues que de menos haya uno o una de los diputados con sus atavíos, porque es digno, orgulloso de reconocer que en esta LXIV legislatura tenemos representantes indígenas en esta Cámara (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2020, p. 1).

Esta intervención busca modificar que se invisibilice a este sector, incluso en las maneras más simbólicas como lo son las imágenes de un recinto.

Sin embargo, también fue posible identificar que las habilidades discursivas de primer plano se encuentran mezcladas con la presencia de habilidades ideacionales de fondo, las cuales, de acuerdo con Schmidt (2008) son las que crean o mantienen instituciones. Específicamente se hablará de las que mantuvieron instituciones. Por ejemplo, existen vocablos que se han buscado modificar para hacer de nuestro lenguaje uno mucho menos discriminatorio, entre los cuales se encuentra la palabra “indio” “india”, “pueblos indios” y “dialectos”. En cuanto a los tres primeros se les ha dado una connotación negativa y peyorativa para descalificar los rasgos físicos y culturales de una persona, lo cual fue mencionado por varias legisladoras, como el ejemplo que se muestra a continuación.

Apenas el pasado mes de octubre, con motivo de la glosa del VI Informe de Gobierno, en este recinto el secretario de Energía, Pedro Joaquín Coldwell, en su intervención se refirió a nuestros pueblos y comunidades como comunidades indias, lo que denota una vez más que

en el subconsciente de las personas la palabra indígena está asociada directamente con la palabra indio (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2018, p. 1).

En su alocución, la diputada Beatriz Pérez reprueba que servidores públicos llamen a las comunidades indígenas, comunidades indias, lo cual busca hacer un cambio institucional en la manera en la que se utiliza el lenguaje, por lo que se trata nuevamente de habilidades discursivas de primer plano.

Pero también hubo intervenciones que mantenían esta manera de comunicarse con el uso de dichos vocablos que resultan discriminatorios. Por ejemplo, en varias de sus intervenciones el diputado Porfirio Muñoz mencionaba a las comunidades indígenas como indias. Incluso, modificó el nombre de una declaración internacional y se trata de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, y el diputado lo cambió a pueblos indios como lo muestra la siguiente cita: “Es una serie de inexactitudes las que ha dicho. Primero, cita la Declaración sobre Pueblos Indios de las Naciones Unidas. Esa es una declaración, no es una convención, por lo tanto, no es vinculante” (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2020, p. 1).

En cuanto al tema de los dialectos, la manera correcta de llamarles es lenguas indígenas o idiomas, porque de lo contrario se les reduce la validez y reconocimiento, lo cual fue referido en la intervención de la diputada María Roselia Jiménez: “Nuestras lenguas están ya en las leyes. No son dialectos y se lo digo a los profesionistas, y, en especial, a los de la televisión. No son dialectos, son idiomas. Por lo cual exigimos el respeto de las leyes” (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2021, p. 1).

De igual manera que en el ejemplo anterior, hubo ocasiones en las que perduraba llamarles dialectos, como es el caso de la intervención del diputado Reginaldo Sandoval, quien indicó lo siguiente: “En México se hablan más de 68 lenguas ancestrales y alrededor de 350 dialectos, cifras que convierten al país en uno de los más ricos en diversidad idiomática”. (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2020, p. 1). No obstante, no se trata de dialectos, sino de variantes lingüísticas, esto de acuerdo con el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas.

Por otra parte, otro tema muy controvertido en el Pleno fue el neoliberalismo, en el cual sí había una muy marcada distinción de acuerdo con el grupo parlamentario de los

legisladores. Los diputados de MORENA y el PT eran los que más hacían hincapié en las consecuencias negativas que ha tenido el neoliberalismo. Como se muestra en la siguiente participación de la diputada Araceli Ocampo:

Con relación al reconocimiento de esta asamblea quiero resaltar la importancia de quienes han sido parte de la formación educativa en las escuelas rurales con los niños y niñas que hablan su lengua materna. Me refiero a los miles de maestras y maestros de educación indígena quienes además de difíciles condiciones para trasladarse a las comunidades rurales exponen subida ante los riesgos de inseguridad desatados por esta crisis heredada por el neoliberalismo (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2020, p. 1).

También la diputada Irma Juan Carlos, al presentar en Pleno el dictamen de decreto de la Ley General de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas hizo una alusión negativa acerca del régimen neoliberal, como se puede leer a continuación:

Hermanas y hermanos de comunidades indígenas y afromexicanas, es para mí un honor, como Presidenta de la comisión de Pueblos Indígenas, y un privilegio, como mujer chinanteca, presentar este dictamen de Comisiones Unidas de Gobernación y Población, y de Pueblos Indígenas, que contiene el proyecto de decreto de la Ley General de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, Un dictamen único e histórico en la vida de nuestro país, pero en especial en la vida de nuestros pueblos y comunidades indígenas, porque —hay que decirlo— con su aprobación estamos dejando atrás la negra y larga historia de despojo de nuestros territorios y recursos naturales, realizados por el régimen neoliberal (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2021, p. 1).

Las dos intervenciones anteriores corresponden a diputadas del grupo parlamentario de MORENA, mientras que, de manera contraria, el diputado Eduardo Zarzosa que pertenecía al grupo parlamentario del PRI destacó los programas sociales de los gobiernos neoliberales.

Y bueno, por si fuera eso poco hay que decirlo y hay que decirlo fuerte: se ha criticado muchísimo a los gobiernos anteriores, a las administraciones anteriores. Se les ha tachado de corruptos, de neoliberales y de otras sandeces. Pero lo que es una realidad es que con los gobiernos neoliberales había más apoyo para los campesinos, había más apoyo para los pueblos indígenas (...) Había programas que verdaderamente apoyaban a las familias, como el Prospera, el Seguro Popular, los Comedores Comunitarios, las estancias infantiles, entre otros muchos más. Sí, con los gobiernos neoliberales la gente vivía mejor, aunque les duela reconocerlo (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2020, p. 1).

Por lo tanto, lo anterior refleja la variedad de posturas que se tienen respecto al neoliberalismo, lo cual está sumamente relacionado con la ideología e inclinación partidaria del diputado o diputada.

Ahora bien, en cuanto a las ideas normativas con connotaciones negativas se puede mencionar lo referido por el diputado Raúl Bonifaz: “es urgente que revaloremos las culturas

de los pueblos originarios y que construyamos una diversidad no con despojos culturales, que frecuentemente provocan la lástima o la risa, sino fortaleciendo los usos y las costumbres de las regiones” (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2021, p. 1). El relacionar el despojo o aprobación cultural con el sentimiento de lástima y la risa sin duda coloca a los indígenas en una posición endeble, porque se les ve como vulnerables. No obstante, el legislador también menciona la importancia de revalorar la cultura indígena.

Por otro lado, la diputada Emeteria Martínez menciona en su alocución durante un debate de una iniciativa que busca proteger a los niños del delito de trata, que los derechos de libre determinación contienen contradicciones.

En efecto, en diversos ámbitos, el ejercicio de estos derechos puede llegar a presentar situaciones de contradicción, algunos derechos de los pueblos indígenas relativos a sus formas de organización interna conllevan al riesgo de afectar derechos fundamentales de niñas, niños y adolescentes. Me refiero al derecho de los pueblos indígenas a conservar y practicar sus propias formas de organización social, así como su derecho a definir y ejercer sus sistemas normativos internos, los cuales tienen la función tanto de solucionar conflictos como de normalizar las conductas y las costumbres emanadas de las culturas ancestrales de los pueblos y comunidades (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2019, p. 1).

Con todo, si el problema de la trata de personas fuera causado únicamente por usos y costumbres indígenas, este delito sólo se presentaría en comunidades indígenas, sin embargo, son prácticas presentes en todo el país.

Ahora bien, en la siguiente cita el diputado Eduardo Zarzosa menciona la importancia de la consulta a pueblos indígenas, pero al mismo tiempo menciona que la entrega de bastón de mando que hicieron los pueblos indígenas al titular del Poder Ejecutivo Federal en 2018, así como pedirle permiso a la madre tierra para llevar a cabo el proyecto del Tren Maya son shows mediáticos.

Sólo para dejar muy en claro, que una cosa es lo que vemos en los shows mediáticos cuando se entrega un bastón de mando, cuando se le pide permiso a la madre Tierra, y otra cosa muy diferente lo que vemos aquí, cuando se les niega a los pueblos indígenas a pronunciarse, a ser consultados, porque ellos no están siendo consultados. Es una decisión arbitraria, es una decisión que va a afectar su medio ambiente, su hábitat y que lástima, diputados de MORENA, que no estén aceptando esto (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2018, p. 1).

A lo anterior, la diputada de origen indígena Clementina Dekker le respondió que debía pedir una disculpa pública por dicha intervención y explicó que este tipo de actos tienen significados importantes para los pueblos indígenas, como se muestra a continuación.

Como en muchas ocasiones se ha pedido aquí respeto al diálogo, a todo el trabajo que se está desarrollando, yo pido al compañero que se refirió al tema de la entrega del bastón de mando a nuestro presidente en la República, como un show mediático, que retire eso. Es una ofensa para nuestros pueblos originarios. Nunca antes se le había entregado a un presidente el bastón de mando, y tiene un significado tan importante para nuestros pueblos que no puede ser tomado como un show, ni siquiera la ceremonia para pedirle permiso a la madre Tierra tiene que ver con un show. Pido, por favor, que extienda una disculpa pública por referirse así a los pueblos originarios (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2018, p. 1).

Finalmente, resulta importante incorporar la siguiente intervención del diputado Juan Espinoza Cárdenas, porque menciona que le resulta grato observar en lugares turísticos a niños ofreciendo sus artesanías y hablando español e incluso otro idioma cuando se trata de lidiar con extranjeros, además de su lengua materna.

Qué bonito se siente cuando vamos a algún lugar turístico y nos encontramos a niñas y niños indígenas ofreciéndonos sus artesanías y los escuchamos hablar perfecto el español, pero también, su idioma nativo, y aparte ante extranjeros algún otro idioma y es un orgullo ver que esos niños son bilingües o incluso trilingües (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2020, p. 2).

En primera instancia, se está idealizando el trabajo infantil y también se plantea como plausible la aculturación porque el hecho de que los niños indígenas tengan que aprender español e incluso otros idiomas para trabajar se debe a este proceso de adaptación e incorporación a otras culturas para poder subsistir.

III.2.5.3.3.1 Análisis de sentimientos

El software ATLAS.ti 23 permite identificar sentimientos positivos, negativos y neutros en las citas a través de la herramienta denominada análisis de sentimientos. En el caso de esta tesis, se sometieron todos los documentos de las diversas fuentes de información para hallar sentimientos en los discursos coordinativos, ya sea en las iniciativas, los dictámenes y las intervenciones y debates en Pleno. Se hallaron un total de 6317 sentimientos a lo largo de los diferentes párrafos. Predominó el sentimiento negativo con una presencia de 3392 ocasiones, seguido del sentimiento neutro con una aparición de 2644 veces y el sentimiento positivo únicamente se hizo presente en 281 párrafos.

Lo anterior refleja que en general, los y las diputadas de la LXIV legislatura tienen una percepción desalentadora sobre el panorama de los derechos indígenas en México, es decir, admiten que hay una vasta cantidad de pendientes en la materia y que la legislación actual no cumple con todos los derechos colectivos que les corresponden a los indígenas.

Pero también evidencia que hay ciertas apreciaciones negativas hacia este grupo, como lo estipula la hipótesis 2. A continuación, se muestran cinco ejemplos de cada sentimiento que el software permitió identificar.

Sentimientos negativos

En la siguiente cita se muestra un ejemplo de sentimiento negativo. Se hace mención de que no ha habido una mejoría en las condiciones de vida por la pobreza que padecen los indígenas, también se habla de la deuda histórica, de hecho, el código “deuda histórica” que forma parte de las ideas normativas, tiene un enraizamiento de 46 ocasiones, ya que es algo que constantemente se mencionaba.

No obstante que nuestros pueblos indígenas conforman uno de nuestros cimientos nacionales y culturales más relevantes e importantes, esta condición no se ha traducido en una reivindicación efectiva y permanente frente al Estado o la sociedad, Mucho menos en mejores condiciones de vida, al contrario; de acuerdo al consejo nacional de evaluación de la política de desarrollo social (CONEVAL), 6 de cada 10 personas hablantes de lengua indígena se encuentran en situación de pobreza y 8 de cada 10 tienen ingresos inferiores a la Línea de Bienestar, es decir, no cuentan con recursos para satisfacer sus necesidades más elementales; el gobierno de México y los mexicanos contamos con una deuda histórica, lograr que nuestros hermanos indígenas cuenten con todos los elementos necesarios para lograr el bienestar y un desarrollo humano sustentable (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2018, p. 2).

Otro ejemplo de sentimiento negativo que el software identificó se encuentra en la intervención del diputado Armando González, pues refiere las consecuencias de la discriminación en el ejercicio de los derechos humanos: “Uno de los flagelos más lacerantes para la vigencia y la violencia de los derechos humanos en nuestro país, es sin duda la discriminación que padecen los pueblos indígenas” (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2018, p. 1).

En el siguiente ejemplo también se explica la problemática de la garantía de derechos humanos, a pesar de la reforma de 2011 en la materia y los instrumentos internacionales que México ha ratificado. Por tanto, se reconoce una disparidad entre los mandatos jurídicos y la realidad de los pueblos indígenas.

Han pasado siete años de la reforma constitucional de derechos humanos en nuestro país, y la situación de los pueblos indígenas en México refleja la considerable brecha existente entre la realidad política e institucional y los compromisos internacionales asumidos por nuestro país (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2018, p. 1).

El siguiente ejemplo también contiene un sentimiento negativo que pone de manifiesto la inclinación política del legislador. Se trata de una intervención de un diputado del PAN, Armando Tejeda, quien, con un tono de ironía, les dice a los diputados del partido en el poder: “No apoyaron el programa Prospera. A ver cómo nos va con la pobreza. Tantos de ustedes qué se desgarran las vestiduras por los pueblos indígenas, es para quitar 100 millones y están tan a gusto” (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2018, p. 1).

Un último ejemplo de sentimiento negativo se encuentra en la siguiente cita. La diputada María Roselia Jiménez Pérez, que de hecho se autodenomina indígena a lo largo de sus diferentes intervenciones, hace uso de múltiples adjetivos y problemáticas que plasman su descontento y preocupación por las condiciones de los indígenas. También muestra su disgusto con los gobiernos anteriores.

Discriminación, pobreza extrema, olvido, indiferencia, hambre, muerte por enfermedades curables, dolorosamente marcada desigualdad social provocada por los malos e ingratos gobiernos quién es hicieron sentir y creer que, si se nacía indígena así se debería vivir, sellados en la condición de esclavitud y de desprecio (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2020, p. 1).

Sentimientos neutros

Por lo que se refiere a sentimientos neutros, se trata de alocuciones que, para referirse a los pueblos indígenas no lo hacen desde la preocupación o el enojo, sino que en la expresión hay escasa o nula subjetividad por parte del emisor del discurso, por lo cual suelen ser expresiones llanas sin amplias ideas normativas. En la siguiente cita se puede leer que la diputada Reyna Ascencio señala que es necesario garantizar la cobertura universal de las tecnologías de la información, entre ellos, a los pueblos indígenas. A diferencia de los anteriores ejemplos con sentimientos negativos, aquí no se habla de carencias, sino que se dice que, desde su competencia como diputados, procurarán una mayor cobertura de las tecnologías de la información.

Es en este orden de ideas que es necesario realizar, desde el ámbito de nuestra competencia los esfuerzos necesarios para posibilitar a los pueblos originarios de México el acceso pleno a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, para lo cual es necesario asegurar la cobertura universal (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2020, p. 1).

Ahora bien, el siguiente ejemplo también se trata de un sentimiento neutro porque se otorgan datos sobre la presencia de pueblos indígenas en el país y las expresiones culturales que poseen como la gastronomía, la medicina tradicional, las artesanías, entre otras.

Nuestro país, de acuerdo con el Programa Especial de los Pueblos Indígenas 2014-2018, existen 68 pueblos indígenas concentrados principalmente en 25 regiones de 20 estados. Estos pueblos conforman uno de los cimientos nacionales culturales más relevantes e importantes en nuestro país por su historia, gastronomía, música, artesanía, medicina, por mencionar algunas, han logrado darnos reconocimiento a nivel mundial (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2018, p. 1).

La siguiente cita es acerca de la diferencia en la proporción de mujeres y hombres indígenas, se hace hincapié en que existe casi medio millón de mujeres indígenas más que varones indígenas. De tal forma que se trata de una cita con sentimiento neutro porque se alude una circunstancia demográfica del país.

Es un caso especial que haya casi medio millón más de mujeres indígenas que varones indígenas. Y lo es porque, en términos generales, la diferencia entre mujeres y varones en la población indígena es menor en 0.4%, comparado con la diferencia de género en la población total nacional (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2019, p. 1).

Dentro de la siguiente cita se puede apreciar un fragmento de un discurso que cuenta con ideas cognitivas o causales toda vez que se aportan datos de organismos públicos acerca de la distribución de lenguas indígenas en la país; se mencionan las entidades federativas con mayor cantidad de hablantes y también se alude una considerable reducción de la cantidad de hablantes, sin embargo, el software identificó un sentimiento neutro porque esta creciente desaparición de hablantes de lenguas indígenas no es planteada por el legislador como un dilema, sino simplemente como un hecho, ya que el enunciado termina después de mencionarse esta situación.

Según información disponible en el Instituto de Lenguas Indígenas, los grupos de habla de lengua indígena están establecidos principalmente en el sur oriente y sureste del territorio nacional: Oaxaca Chiapas Veracruz de Ignacio de la llave Puebla y Yucatán. Esto es 5 entidades concentran el 61% de la población total le hablo indígena. Y de acuerdo con los datos de censos y conteos de población históricos, las tesis de hablantes de lenguas indígenas de 5 años de edad o más se ha reducido dramáticamente de un 16% en 1930 a 6.6% en 2015 (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2020, p. 1).

Por último, en la intervención del diputado Felipe Arvizu se hace referencia a un instrumento internacional en el cual se reconoce la importancia de los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas para el cuidado del medio ambiente. Como se mencionó anteriormente,

este tipo de argumentos son ideas cognitivas o causales porque sirven para sustentar una aseveración.

El principio 22 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, aprobada en 1992, reconoce que las poblaciones indígenas de sus comunidades desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2020, p. 1).

Sentimientos positivos

En cuanto a los sentimientos positivos, éstos se hallaron en expresiones en las que se denota orgullo, alegría y complacencia al momento de referirse a los indígenas. En la siguiente cita se muestra un ejemplo de los sentimientos positivos que identificó el software, tales como la celebración, la unión y el cariño durante el debate que dio pie a la creación del INPI. El diputado refiere que hablar de los derechos de los pueblos indígenas es un tema que les permite coincidir.

Yo celebro, de verdad, que este tipo de temas son los temas que nos unan a todos, sean los temas en los que podamos coincidir. Y les quiero pedir de manera muy respetuosa a todos los presentes que les brindemos un caluroso aplauso a nuestros pueblos originarios, con el corazón, con cariño, porque tenemos una gran deuda y porque sabemos que hoy estamos dando un paso muy importante. Muchas gracias, compañeras y compañeros (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2018, p. 1).

En el segundo ejemplo de sentimientos positivos, se habla de un avance y correcto desempeño gubernamental del partido al que pertenece el diputado. Asimismo, el legislador habló en lengua indígena: “Nosotros sí hacemos lo socialmente correcto y lo hacemos bien, por las y los mexicanos. (Habla en lengua originaria). En otras palabras, estamos haciendo bien las cosas”. (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2021, p. 1).

Al respecto cabe mencionar que varios legisladores añadían en sus intervenciones frases, saludos, despedidas o discursos más amplios en alguna lengua indígena, cuestión que también fue codificada y tuvo un enraizamiento de 69 ocasiones y esto se catalogó como una idea normativa porque reflejaba una cercanía o cierto conocimiento de una lengua indígena para legislar en la materia.

En la siguiente cita se muestra otro ejemplo con sentimientos positivos porque se habla de dignificar a los indígenas, además de que se menciona la utilidad que tienen sus conocimientos ancestrales. Por otro lado, también se les alude como “nuestros hermanos

indígenas”, expresión que también fue codificada y cuenta con un enraizamiento de 54 ocasiones, dicha expresión busca generar un sentido de empatía y confinidad.

Es por ello, compañeros y compañeras, que considero menester dignificar a nuestros hermanos indígenas y sus conocimientos ancestrales, para que sea reconocida de su utilidad y veracidad ante la ley y al mismo tiempo para que podamos aprovechar y disfrutar de los beneficios que estos saberes nos pueden brindar al día de hoy (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2019, p. 1).

La siguiente cita también es un ejemplo de un discurso con sentimientos positivos, pues se usan expresiones que contienen ovaciones que expresan orgullo, como se muestra a continuación:

Vivan los pueblos indígenas de México y de América. Vivan nuestras culturas y tradiciones. Vivan los indígenas. Viva México. El signo lingüístico mejor escrito, con mayor significante y significado en estos siglos en estas fronteras es México. México creo en ti. Unidad nacional, todo el poder al pueblo (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2020, p. 1).

Por último, se presenta el siguiente ejemplo, en el que se elogia la implementación de foros regionales para la ley que creó el INPI. Se habla positivamente del diálogo y consulta a los pueblos indígenas para la creación de este instituto.

Hacer un reconocimiento también a la comisión de los poderes originales por esta iniciativa y estos foros que se llevaron a cabo. Por primera vez en nuestra historia, en la historia de nuestro país, se les ha tomado en cuenta mediante el diálogo y la consulta a todos los pueblos originarios para que no es nosotros podamos llevar a cabo este dictamen. Es cuánto (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2018, p. 1).

Para concluir este subapartado, cabe señalar que se encontró que los sentimientos neutros están asociados a lo que Schmidt llama ideas cognitivas o causales, puesto que son argumentos que suelen tener poca o nula carga de subjetividad. En cambio, los sentimientos positivos y negativos están más asociados a las ideas normativas dado que son opiniones, señalamientos, cuestionamientos y expresiones de enojo, preocupación, felicidad, alegría, entusiasmo, etcétera.

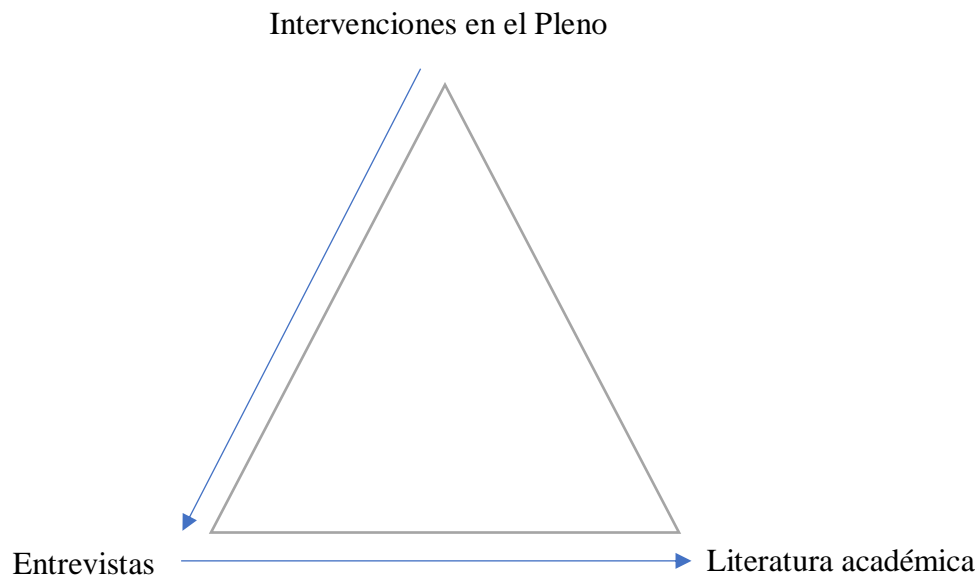
III.2.6 Triangulación

La triangulación es una herramienta metodológica que permite respaldar la validez y la calidad de un estudio cualitativo (Okuda y Gómez, 2005). Por un lado, permite reducir (mas no eliminar) los sesgos inherentes a la investigación y por otro lado aumenta la comprensión del tema porque las distintas estrategias empleadas otorgan mayor diversidad y claridad a los

resultados. De hecho, es posible que se encuentren discrepancias entre las diferentes estrategias y esto otorga una visión mucho más holística del objeto de estudio.

Denzin, citado en Okuda y Gómez (2005) plantea que hay cuatro tipos de triangulación: la metodológica, la de datos, la de investigadores y la de teorías. En este caso, se hará uso de la triangulación de datos. Por un lado, las intervenciones legislativas en el Pleno, en segundo lugar, entrevistas recopiladas de la web y redes sociales a diputados de la LXIV legislatura, en las que también dan discursos coordinativos sobre el tema de interés y, en tercer lugar, la información que proporciona la literatura académica del apartado teórico. Así pues, la figura 2 muestra este proceso de triangulación.

Figura 2. Representación del proceso de triangulación



Fuente: Elaboración propia.

Como se ha mencionado, uno de los derechos más relevantes y requeridos es el derecho a la libre determinación, el cual, autores como (Cervantes, et. al., 2017) mencionan que se logra a través del pleno reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho público porque esto les permite ejercer sus derechos desde una autonomía plena y sin dependencia del Estado.

Al respecto de este derecho, el diputado Marcelino Rivera, de origen indígena, explicó en el Pleno un beneficio que traería a los pueblos indígenas el reconocimiento como sujetos de derecho público:

El ser sujetos de derecho público nos permite a los ejidos y comunidades indígenas generar convenios con los órganos de gobierno. Nos permite, por el solo hecho de ser ejido o comunidad indígena, generar y poder trabajar de la mano y coordinadamente con las dependencias de gobierno (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2018, p. 1).

Lo anterior complementa lo dicho por los autores, puesto que no se trata de deslindar al Estado de su responsabilidad, sino que se busca que los pueblos indígenas puedan ejercer sus derechos con apoyo (mas no precepto) gubernamental.

De igual manera, en una entrevista para la revista *Así somos*, la diputada Irma Juan Carlos, también de origen indígena, refirió que la ley aprobada en 2018 y que dio origen al INPI reconoce a los pueblos indígenas como sujetos de derecho público, y mencionó lo siguiente: “Esto tiene implicaciones jurídicas muy importantes, reconoce los derechos que por años se habían desconocido a las comunidades y pueblos indígenas por parte de anteriores gobiernos” (entrevista retomada de la Revista Así Somos, 3 de octubre de 2019). Aun así, se encuentra pendiente reformar la constitución en este sentido.

Igualmente, el diputado Javier Manzano Salazar expresó su descontento con la reforma del año 2000 que los reconoció como entidades de interés público: “hubo una traición grande y solamente se reconocieron a los indígenas como entidades de interés público. Sí, ahí están los indígenas. Existen. México es una nación pluriétnica, pluricultural. Dales despensas, darles programas asistencialistas, y hasta ahí llegaba la atención” (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2018, p. 1).

En la misma entrevista a Irma Juan Carlos referida en párrafos anteriores, ella menciona que los programas sociales del gobierno actual están más encaminados a beneficiar a personas indígenas, “por ejemplo las becas Benito Juárez para jóvenes estudiantes, apoyos a personas con discapacidad y apoyos a las personas de la tercera edad, lo que demuestra el compromiso del presidente con este sector” (entrevista retomada de la Revista Así Somos, 3 de octubre de 2019).

Por un lado, esto muestra que los legisladores tienden a incorporar en sus discursos coordinativos no solo las políticas que propugnan, sino también su inclinación partidista y el apoyo o desaprobación hacia el gobierno en turno, lo cual no es exclusivo de la mencionada diputada, sino que esto es ostensible en todos los grupos parlamentarios. En segundo lugar, también permite percibir que los diputados tienen diferentes percepciones sobre los programas sociales, desde mirarlos como asistencialismo a verlos como una forma de impulsar los derechos de ciertos sectores. En este tenor, la literatura académica ubica las

políticas asistencialistas en los años 70 hasta la llegada del neoliberalismo que comenzó a deslindar de su responsabilidad social al Estado (Singer, 2021).

Nuevamente, en cuanto al tema de la libre determinación y el reconocimiento como sujetos de derecho público, el diputado Porfirio Muñoz Ledo señaló en una intervención legislativa el hecho de que considerarlos sujetos de interés social como si fuesen zoológicos, implica la negación de derechos consagrados en el Convenio 169 de la OIT:

Lo eficaz es abrogar del artículo segundo de la constitución para incorporar todas las lenguas indígenas y todos los derechos que no les consagra la constitución que se llama sujeto de derecho público, cómo está en la constitución de la Ciudad de México. La constitución federal dice que son entidades de interés social, como si fueran zoológicos. Y todos los derechos que provienen de la Convención 169 de la OIT, derecho a la consulta, derecho a la religión y a sus santuarios entiendo invadidos y destruidos por la minería canadiense. Derecho a tierras, territorios y recursos compatibilizados con el artículo 27 constitucional (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2021, p. 1).

Este argumento es retomado de un académico en materia indígena y se trata de Rodolfo Stavenhagen, quien en 2014 durante una entrevista mencionó que las leyes mexicanas no garantizan los derechos humanos de los pueblos indígenas porque “no se les reconoce como sujetos de derecho, sino como objetos de ‘interés público’ como, digamos un parque nacional” (Entrevista retomada del periódico La Jornada, 26 de enero de 2014).

Y todo lo anterior, se encuentra en el contexto en el que se debatía la declaración del 23 de junio de cada año como Día Nacional de las y los Tzotziles, pues el diputado indica que su voto es a favor de la iniciativa de decreto, sin embargo, también aclara que con la declaración de días nacionales no se garantizarán los derechos indígenas, sino que se necesitan reformas constitucionales y concretar hechos. Si bien, la declaración de días nacionales sirve de reconocimiento, el legislador apunta a lo que Pitkin (1985) llama una representación sustantiva, la cual esté basada en acciones que beneficien los intereses de la población: “No son con días que nadie va a aprobar, son con reformas constitucionales y con hechos, qué vamos a ayudar a que se salven, que se preserven y que se desarrollen las lenguas y las culturas indígenas del país” (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2021, p. 1)

En el mismo sentido se encuentra lo dicho en el Pleno por la diputada Irma Juan Carlos respecto a la representación sustantiva: “una nueva relación del estado mexicano con

los pueblos indígenas necesariamente pasa por legislar a su favor” (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2021, p. 2)

Asimismo, el diputado Ariel Rodríguez hizo referencia al concepto de representación desde la visión de Pitkin (1985) puesto apunta que él va a hablar por las comunidades indígenas de San Luis de la Paz, de Tierra Blanca y del noreste de Guanajuato, y es que precisamente, la autora considera que la esencia principal de la representación política es hacer presente a alguien que no está, de facto, presente:

Compañeras y compañeros diputados, en esta oportunidad hablaré por las comunidades indígenas en esta cámara de diputados. Por los chichimecas jonaces de San Luis de La Paz, o por los otomíes de la congregación de Tierra blanca y otras comunidades del noreste de Guanajuato (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2020, p. 1)

Para retomar el tema de los gobiernos anteriores y también lo referente a la inclinación partidista dentro de los discursos, se evoca lo dicho por el diputado Eduardo Zarzosa Sánchez, quien refiere que constantemente el presidente en turno dentro de sus conferencias matutinas culpa al colonialismo, al neoliberalismo, a los mestizos, pero sugiere que lo que hay que hacer es implementar políticas públicas para rescatar la multiculturalidad, específicamente la lingüística:

Los culpables son acusados el resto de los días desde el púlpito mañanero, que si el colonialismo, que si los gachupines, que si los misioneros del vaticano, que si el capitalismo, el neoliberalismo, los gringos, los mestizos, los conservadores y un largo etcétera, pero acusar, acusar ya no es suficiente, se requieren políticas públicas proactivas para rescatar la multiculturalidad lingüística de México (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2020, p. 1)

También respecto a las políticas en materia lingüística, el diputado Manuel Huerta Martínez mencionó en una entrevista para *rutaelectoral.mx* lo siguiente:

Hemos estado atrapados en un letargo y yo diría también en una irresponsabilidad porque no se reconoce el idioma materno y las lenguas originarias [...], es increíble como una persona por hablar una lengua originaria tiene muchas barreras lingüísticas, por ese atraso, por ese no reconocimiento [...] a mí me cuesta trabajo creer tanta negligencia política (Entrevista retomada de *rutaelectoral.mx*, 17 de diciembre de 2020).

Entonces, por una parte, hay diputados que mencionan los desaciertos y faltas de gobiernos anteriores, incluso el diputado de la entrevista citada en el párrafo anterior señala que se trata de irresponsabilidad y negligencia política. Mientras que los diputados de la actual oposición reprueban estas alusiones, sobre todo cuando se responsabiliza a administraciones pasadas.

Además de la irresponsabilidad y negligencia política, también se alude la falta de voluntad política, como en la intervención del diputado Alfredo Vázquez, quien durante la sesión con motivo del 25 aniversario de la COCOPA menciona que la LXIV legislatura no ha mostrado interés por sesionar ni una sola vez en esta comisión:

Veo con preocupación la falta de interés de las y los legisladores que conformamos esta comisión. Sobre todo, la falta de participación del senado de la República, puesto que es una comisión bicameral, así como el poder legislativo y ejecutivo del estado de Chiapas. Prueba de lo anterior es que la presente conformación a esta comisión en la LXIV legislatura no ha podido sesionar ninguna vez (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2020, p. 1)

La asignación de presupuesto en materia indígena también es un tema muy controvertido y discutido tanto en el Pleno como en entrevistas. En primera instancia, se encontró que los diputados del PAN, PRI, PRD y MC mencionaban en el Pleno de manera continua que se debía asignar mayor presupuesto al INPI, a los programas y políticas públicas en la materia dado que el presupuesto propuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público era ínfimo o había sido reducido con relación a años anteriores.

Con relación al presupuesto, el diputado Juan Espinoza, quien formaba parte del grupo parlamentario de MC, expresó lo siguiente: “Ojalá el interés que hoy muchos dicen tener en el tema indígena, se ve reflejado con hechos y resultados, porque recuerden que una política pública sin presupuesto es mera demagogia”. (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2020, p. 2)

En contraste, algunos diputados del grupo parlamentario de MORENA referían que el presupuesto asignado era suficiente, o bien, que se aumentaría progresivamente, por ejemplo, la intervención del diputado Rubén Cayetano alude la política de austeridad:

¿Por qué el PRIAN, a la derecha y sus allegados creen que todo se resuelve o se arregla con dinero? La política de austeridad del gobierno federal le permite cumplir con nuestros proyectos. ¿Como le hacemos? Por ejemplo, ¿cuánto gastaba la Presidencia de la República en su presupuesto? ¿Cuánto le autorizaban aquí? Arriba de 3000 millones de pesos (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2021, p. 1)

Si se mirara únicamente este tipo de intervenciones podría aseverarse que los diputados de la actual oposición tienden a apoyar iniciativas, aunque éstas representen un incremento presupuestario. Y que, de manera opuesta, los diputados del grupo parlamentario de MORENA aprueban presupuestos bajos para este sector. Pues bien, al momento de triangular

esta información con entrevistas y las votaciones en el Pleno, se encontró que esto no siempre obedece a un patrón determinado por el partido político al que pertenecen los legisladores.

Si bien es cierto que los diputados de MORENA solían aprobar el proyecto de presupuesto de egresos que enviaba la SHCP, la diputada Irma Juan Carlos de este grupo parlamentario informó en una entrevista en el año 2019 para la Revista *Así Somos* que desde la Comisión de Pueblos Indígenas de la Cámara de Diputados se llevaban a cabo negociaciones con la SHCP para tratar el tema del presupuesto para los pueblos indígenas y que el INPI examine el ejercicio de estos recursos, como se presenta a continuación:

Se busca que exista una garantía en los artículos de la ley de egresos que establezca el ejercicio del recurso de manera efectiva, se propondrá que las demás instancias designen o ejerzan el presupuesto, pero siempre con el visto bueno del INPI (Entrevista retomada de la Revista *Así Somos*, 27 de septiembre de 2019).

Ahora bien, también hubo diputados de partidos opositores que no apoyaban ciertas propuestas porque implicaban un aumento presupuestario, como el caso del diputado Ariel Rodríguez del grupo parlamentario de MC, pues en la votación de la Ley General de Consulta de los Pueblos Indígenas y Afromexicanos votó en contra del dictamen dado que “la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública señaló un impacto presupuestal por más de 123 millones de pesos” (Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, 2021, p.1)

Asimismo, otro miembro de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, Jesús, Pool del grupo parlamentario del PRD señaló que su comisión había aprobado la propuesta para la creación del INPI porque no impactaba al presupuesto:

Para adherirme a esta propuesta, porque además como parte de la cultura maya, yo provengo de la península de Yucatán, me da mucho gusto y como parte integrante de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública acabamos de aprobar porque no impacta el presupuesto (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2018, p. 1).

En conclusión, pese a que hay ciertas tendencias de los grupos parlamentarios respecto al tema presupuestario, el factor del partido político no es lo único que determina el posicionamiento del diputado o diputada, sino que también las comisiones a las que pertenece muestran inexorablemente sus intereses y es esperado que los miembros de la Comisión de los Pueblos Indígenas sean los que busquen incrementar el presupuesto en este rubro.

En otro orden de ideas, los y las diputadas de esta legislatura reconocían que las empresas transnacionales tienden a vulnerar los derechos indígenas como el derecho a la consulta previa, los derechos ambientales y económicos. En este sentido, se encontraron ciertas coincidencias al momento de triangular los datos arrojados de las entrevistas y las intervenciones en el Pleno. Respecto a estas últimas, a continuación, se muestra un ejemplo en el que la diputada Irma Juan Carlos expresa la pérdida de territorios:

Sin embargo, los pueblos indígenas están perdiendo sus territorios y su biodiversidad, a pesar de que han sostenido una lucha larga para mantenerlos, grandes plantaciones forestales en monocultivos los desplazan de su territorio, cómo es el caso de las grandes empresas forestales (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2020, p. 1).

Asimismo, la diputada en una entrevista en el año 2019 señaló que las empresas extranjeras lucran con los recursos naturales y dañan el medioambiente, razón por la cual indicó lo siguiente: “estamos planificando el fortalecimiento desde el Congreso, para las empresas forestales comunitarias, por medio de reformas en materia fiscal, a fin de retribuirles los diferentes beneficios que generan para las comunidades originarias” (Entrevista retomada de la Revista Así Somos, 9 de octubre de 2019).

En otros temas, como se señaló en el apartado histórico, Singer (2021) señala que las políticas integracionistas abarcaron principalmente de 1917 a 1970 y si bien la autora no afirma que después de esta fecha se haya eliminado del todo esta tendencia de la integración explica que a partir de los años 70 se fue incorporando la participación de los indígenas. A pesar de esto, se identificó que los legisladores aún conservan esta idea de integrar a los pueblos indígenas al resto de la población y buscar una unidad nacional, lo cual es incompatible con la pluriculturalidad del país dado que integrar implica homogeneizar y propiciar el fenómeno de la aculturación; un ejemplo es la intervención del diputado Raúl Bonifaz:

Necesitamos que esta fecha sea para que la nación representada por las instituciones republicanas oiga la voz de los pueblos que hasta ahora han callado. Necesitamos atender sus decisiones en cuanto a si se integran o no a la cultura nacional en todos los sentidos. Necesitamos saber qué entienden ellos por diversidad y qué consideran que sea la identidad de la nación, se requiere ampliar el marco de representación de sus aspiraciones y sus propuestas sobre el presente y el futuro de la nación (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2021, p. 1).

En otro orden de ideas, la revisión de las intervenciones en el Pleno permitió contrastar lo establecido en la literatura académica respecto a la cantidad de diputados de origen indígena.

Sonnleitner (2020) señala en su artículo que estrictamente, para la LXIV legislatura hubo un total de siete diputados indígenas. El autor además de considerar factores como la autoadscripción, también tomó en cuenta la colaboración comunitaria, el uso de vestimenta indígena, la lengua y los cargos comunitarios que hayan tenido.

Ahora bien, al tomar en cuenta únicamente la autodenominación, se encontró en las intervenciones del Pleno que hay muchos más diputados y diputadas que se consideran de origen indígena, los cuales son Rubén Cayetano, Gustavo Callejas, Irán Santiago, Mayusa Isolina González, María Roselia Jiménez, Alfredo Vázquez, Eduardo Zarzosa, Delfino López, Virginia Merino, Raymundo García y Margarita García, aunados a los siete diputados de los cuales ya se tenía certeza de su origen indígena. Sin duda, esto comprueba lo que menciona Sonnleitner (2020) en cuanto a que resulta muy subjetivo y complicado tratar de cuantificar cuántos diputados indígenas hay en cada legislatura, y esto depende de qué criterios se tomen en cuenta.

Finalmente, uno de los hallazgos más relevantes de esta investigación fue que a pesar de que hay iniciativas muy relevantes que, de hecho, sí representarían un parteaguas en materia de derechos indígenas, el proceso legislativo es complejo y hay retrasos importantes específicamente en la dictaminación en comisiones, no solo por los datos que arroja la base de datos elaborada, la cual refleja que la mayoría de las iniciativas están pendientes en espera de ser dictaminadas (63 iniciativas) y varias más fueron desechadas por falta de dictamen (23 iniciativas), sino que también este proceso de ralentización de la dictaminación es señalada por los legisladores tanto en el Pleno como en entrevistas.

En el Pleno, la diputada Clementina Dekker expresó lo siguiente:

Ingresamos desde el inicio de esta legislatura una iniciativa que reforma el artículo 6 de la Ley Minera, para precisamente solicitar la consulta a pueblos originarios, consulta libre, previa e informada para los temas de extracción minera. Y es hoy en día que la comisión no ha dictaminado ni siquiera en sentido negativo. ¿Por qué? Lo hemos ingresado una y otra y otra vez y estamos próximos a terminar esta legislatura. Por lo tanto, aprovecho el momento, porque sí necesitamos garantizar que esta ley general tenga efectos positivos y aterrice en las comunidades (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2021, p. 1).

De igual manera, la diputada Olga Sosa llamó la atención para que las diversas comisiones de la Cámara de Diputados emitieran los dictámenes en tiempo y forma, porque los diputados

promotores tenían que recurrir a la práctica de bajar ciertas iniciativas para después volverlas a presentar y que éstas no sean desechadas como marca el artículo 184 numeral 2 del Reglamento de la Cámara de Diputados, en el que se establece que las iniciativas que no sean dictaminadas en el periodo ordinario de sesiones en las que hayan sido presentadas, se desecharán y se tendrá como asunto total y definitivamente concluido.

Quiero, nada más, solicitarles a todos los presidentes y presidentas de las comisiones, que por favor dictaminen las iniciativas en tiempo y forma, que se pongan a trabajar, a eso venimos. Cada vez que inicia una sesión hay que bajar, por parte de todos los grupos parlamentarios, infinidad de iniciativas. Atrás de cada iniciativa, detrás de cada iniciativa hay una ardua tarea de investigación, hay una ardua tarea de parte de un gran grupo de personas. Son demandas de los distritos, por lo cual, por segunda vez en esta legislatura, hago un llamado a todas las presidentas y presidentes de comisiones, que se pongan a trabajar y dictaminar en tiempo y forma (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2020, p. 1).

En este tenor, el diputado Irán Santiago Manuel durante una entrevista para Impacto Digital apuntó lo siguiente: “Afortunadamente se ha aprobado la iniciativa, después de un año prácticamente, consiste en elevar a rango constitucional el conocimiento de nuestras lenguas indígenas más el español como lenguas nacionales” (Entrevista retomada de Impacto Digital, 3 de noviembre de 2020). En esta cita, también el legislador deja ver que la aprobación de su iniciativa tardó un año en obtener el dictamen en sentido positivo.

Como último ejemplo se tiene la intervención del diputado Teófilo García Corpus, quien informó en el debate de la iniciativa de ley para la consulta previa que, él desde la LXI legislatura (2009-2012) presentó una iniciativa con este propósito, la cual claramente no trascendió, por lo tanto, esto reafirma lo mencionado en el primer apartado de este capítulo tercero, acerca de que el problema no es que no se presenten iniciativas relevantes para garantizar los derechos indígenas, sino que no son aprobadas en alguna de las Cámaras, ya sea en comisiones o en el Pleno.

Compañeras diputadas y compañeros diputados, esta iniciativa la propuse por primera vez siendo representante popular en la LXI Legislatura. Como se detalla en la exposición de motivos, fue consultada ampliamente con representantes indígenas, expertos nacionales e internacionales, sistematizada bajo la figura de conferencia parlamentaria entre las comisiones de asuntos indígenas y la colaboración de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. No contar con la legislación para consultar a los pueblos indígenas conforme al derecho que les asiste, ha propiciado que en los últimos años los proyectos surgidos de la reforma energética están en deteriorando y pauperizando en gran medida el suelo, el ambiente y la cultura de nuestros pueblos originarios (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2018, p. 1).

Para cerrar, como se explicó en el apartado teórico de esta tesis, cada etapa del proceso legislativo tiene su debida importancia, pero lo cierto es que hay que prestar atención a lo que sucede en las comisiones dictaminadoras para que iniciativas importantes logren trascender esta etapa, la cual, el Reglamento de la Cámara de Diputados a través de su artículo 182 le prevé un plazo de 45 días; y así lleguen al Pleno para su discusión y votación y de esta forma puedan constituir una representación sustantiva para la población. De igual forma, se debe recalcar la importancia que tiene la Junta de Coordinación Política porque entre sus facultades se encuentra agilizar el proceso legislativo a través de acuerdos.

Conclusiones

Los pueblos indígenas han estado históricamente subrepresentados en el Congreso de la Unión, tanto descriptivamente como sustantivamente. La representación sustantiva en la LXIV legislatura fue reducida porque a pesar de que se presentaron 135 iniciativas en favor de los derechos indígenas, únicamente 10 fueron aceptadas y, por lo tanto, son las que realmente tendrán un impacto en la garantía de dichos derechos. Esta baja representación sustantiva sin duda alguna es un fenómeno multicausal, sin embargo, se optó por retomar la relevancia de los discursos y las ideas para comprender este problema.

Por esta razón, esta tesis buscó contribuir en dos sentidos, el primero de ellos, fue trabajar un tema por demás relevante, que es la representación sustantiva de los derechos indígenas en la Cámara de Diputados, pues se partió de la premisa de que, los grandes cambios constitucionales y legales que ha habido en la materia derivaron de la política no institucional, es decir, de organizaciones de los movimientos sociales y de la propia iniciativa de los pueblos indígenas de reclamar el cumplimiento de sus derechos.

En segundo lugar, se buscó abonar a los estudios de la Ciencia Política que forman parte del nuevo institucionalismo discursivo para poner de relieve los aportes que tiene este enfoque para estudiar las instituciones a la luz de los discursos y las ideas. Por otra parte, esta investigación hizo uso del software de análisis cualitativo ATLAS.ti en su versión 23, lo cual refleja la utilidad que pueden tener las tecnologías de la información en la sistematización y análisis de los datos cualitativos.

Esta investigación planteó dos hipótesis iniciales. La primera de ellas planteó que existen cuatro principales elementos que hacen que una iniciativa pueda sentar las bases para una representación sustantiva de los derechos indígenas: el sustento académico, el jurídico, el contextual y la realización de ejercicios de parlamento abierto para conocer las opiniones de los representados. En este tenor, se halló que los tres primeros elementos es común encontrarlos en las iniciativas, sin embargo, una ínfima cantidad de iniciativas realizan ejercicios de parlamento abierto para su redacción, puesto que solo dos iniciativas en la materia realizaron foros regionales para consultar a los pueblos indígenas. Lo anterior no significa que solo esas dos iniciativas son rescatables, más bien, quiere decir que en éstas se

encuentra un mayor esfuerzo por reducir la brecha entre gobernantes y gobernados y hacer de la representación política algo más afín a los ciudadanos.

La segunda hipótesis tuvo que ver con los tipos de ideas, específicamente las ideas normativas, porque estableció que, si los discursos de los diputados de dicha legislatura contienen ideas normativas de carácter peyorativo, de omisión o indiferencia hacia los indígenas, entonces esto puede incidir a manera de obstáculo para la representación política sustantiva de sus derechos. Los resultados arrojan, por un lado, que no todas las ideas normativas expresadas contienen estas connotaciones peyorativas de omisión o indiferencia, puesto que también se encontraron sentimientos positivos como el orgullo, el respeto, la justicia, entre otros.

Aunado a que hubo expresiones comúnmente utilizadas tales como “hermanos indígenas” con la que los diputados buscaban establecer una relación de cercanía y empatía hacia este sector. De igual forma, varios legisladores, sobre todo los de origen indígena, en sus intervenciones en el Pleno saludaban, se despedían o expresaban algunos segmentos de su discurso en una lengua indígena, con el objetivo de visibilizarlas y hacer uso de ellas en el Pleno. Aun así, la mayoría de los sentimientos identificados sí fueron los negativos.

Las principales ideas normativas que entran en esta categoría y que reflejan prejuicios, valores y estereotipos sobre los indígenas y que repercuten en la manera en la que los legisladores se expresan y actúan respecto a los derechos indígenas, son, en primer lugar, la constante idea de que se trata de un sector discriminado, vulnerable y marginado que debe integrarse al resto de la población para fortalecer la unidad nacional, lo cual implica que se tiene la tendencia de propugnar políticas integracionistas que a su vez provocan aculturación, un fenómeno con el cual los pueblos indígenas han intentado lidiar para no desaparecer a través de la homogeneización de ahí que actualmente se hable, incluso, del derecho a la diferencia. Pese a que los diputados mencionan la integración, al mismo tiempo suelen enaltecer la diversidad cultural.

Asimismo, los y las diputadas asiduamente se referían a los pueblos indígenas como “nuestros pueblos indígenas” lo cual hace referencia a un sentido de posesión y cosificación, porque las personas no pueden poseerse, aunque esta manera de referirse a los pueblos indígenas está muy instaurada incluso en representantes que tienen origen indígena, lo cual

refleja que no necesariamente se hace de manera consiente o con intención ofensiva, a pesar de que el trasfondo de decir “nuestros” implique hablar de propiedad.

Además, los diputados refieren constantemente que los pueblos indígenas se encuentran rezagados del desarrollo y casi siempre esta alusión estaba relacionada con la falta de crecimiento económico y el aumento de la pobreza. En este tenor, las actividades económicas a las que más asociaban a los indígenas eran las artesanías y las actividades del campo.

De tal forma que las alusiones positivas y las negativas se fueron alternando, por un lado, había diputados que defendían los intereses indígenas y había otros con ciertas expresiones discriminatorias, es decir, que hubo una alternancia entre el cambio y la estabilidad de las instituciones (reglas formas e informales) que incidían en la representación sustantiva de los derechos indígenas.

En resumen, esta segunda hipótesis se comprobó, pero no es determinante, en primer lugar, porque si bien las ideas normativas de carácter negativo existen y son las que imperaron en esta legislatura, no son las únicas, puesto que también hubo alusiones hechas desde el respeto, la empatía y la responsabilidad, y en segundo lugar porque sería limitativo aseverar que los discursos y las ideas normativas son los únicos factores que influyen en la baja representación sustantiva de los derechos indígenas.

Aun así, se evidenció que los discursos reflejan la percepción que se tiene de los indígenas y si en sus contenidos, que son las ideas, hay cierta discriminación, prejuicios o estereotipos, resulta esperado que en espacios como las comisiones, el Pleno o la Junta de Coordinación Política no se promueva agilizar el proceso legislativo de las iniciativas en favor de los derechos indígenas, pues como se observó, el problema en esta legislatura no es la falta de iniciativas, sino, la ralentización del proceso legislativo. Pero cabe aclarar que el inconveniente no es en sí que el proceso legislativo sea largo, porque cada etapa tiene su razón de ser y puede ser provechoso llevar a cabo ejercicios de parlamento abierto para enriquecer el dictamen de la iniciativa; la cuestión es cuando simplemente no se dictamina y se procede a desechar las iniciativas.

En cuanto a las ideas cognitivas o causales se identificó que los diputados de esta legislatura hablan constantemente de la subcategoría de los derechos indígenas, es decir, esta perspectiva de derechos la tienen muy presente, más que hablar de necesidades o intereses se busca poner el foco de atención en los derechos, lo cual estuvo en sintonía con el objetivo de la investigación. Cabe añadir la importancia que le dan los legisladores a los instrumentos internacionales, puesto que la mayoría de sus iniciativas, dictámenes e intervenciones en el Pleno los mencionaban como referentes para garantizar los derechos indígenas.

De igual forma, es ostensible que el papel de los propios indígenas es fundamental para legislar en torno a sus derechos. Por ejemplo, en cuanto al derecho a la consulta previa, en el año 2020, por mandato judicial, se ordenó al poder legislativo federal emitir la ley de consulta previa y esto tuvo su origen en Oaxaca, puesto que un grupo de zapotecas que acudieron a la SCJN en busca de un amparo para obtener este derecho. Lo anterior refleja que, dados los pausados avances en el poder legislativo, los indígenas buscan sostén en el poder judicial.

Para finalizar, las líneas pendientes de investigación pueden dirigirse a examinar los discursos comunicativos, pues esta investigación se centró en estudiar lo que Vivien Schmidt llama discursos coordinativos, es decir, los discursos propios de los actores políticos, pero abordar los discursos comunicativos desde el Congreso implicaría observar la comunicación y relación de los representantes con sus representados, por ejemplo, estudiar los casos del Parlamento Abierto que se llevaron a cabo para la elaboración de la iniciativa de ley de la consulta previa a pueblos y comunidades indígenas, que a la fecha aún está pendiente de aprobarse, y de la iniciativa que dio paso a la creación del INPI, así como la realización de foros regionales en donde se recabaron opiniones tanto de pueblos indígenas como de otros actores sociales para realizar iniciativas más afines a los intereses ciudadanos.

Por añadidura, hay que recordar que el proceso legislativo federal y la aprobación de iniciativas depende de ambas Cámaras y que también resulta importante analizar qué se hace en el Senado de la República en favor de los derechos indígenas y cómo son los discursos de los senadores en cuanto a este tema. Por ejemplo, en la LXIV legislatura del Senado tuvo lugar como cámara de origen la iniciativa de la Ley Federal de Protección del Patrimonio Cultural de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas, la cual hoy en día ya se

encuentra vigente y forma parte de la representación sustantiva que emanó de la cámara alta, pero que ciertamente pasó por ambas cámaras.

De igual forma, se sugiere prestar atención a la representación descriptiva y simbólica con el propósito de afianzar una representación sustantiva, la primera porque se comprobó que los diputados de origen indígena tienden a impulsar más los intereses y derechos indígenas en el Pleno y también porque hay una subrepresentación descriptiva respecto al porcentaje que realmente representa este sector en el país. Por otro lado, analizar la representación simbólica contribuiría a entender cómo percibe la población a los representantes indígenas, así como las dinámicas de poder con sus pares legisladores.

Anexo

Anexo 1. Códigos con mayor enraizamiento en la investigación

| Grupo de código (categoría) | Código (subcategoría) | Enraizamiento | Descripción |
|------------------------------|------------------------------|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ideas cognitivas o causales. | Derechos | 151 | Este código hace referencia a las alusiones que tengan que ver con cualquiera de los derechos indígenas. |
| | Lenguas indígenas | 130 | Son intervenciones que mencionan los derechos lingüísticos, la riqueza lingüística del país, la desaparición de las lenguas indígenas y exhortos para preservarlas. |
| | Cultura/ patrimonio cultural | 108 | Son alusiones acerca de la riqueza, patrimonio, expresiones y preservación de la cultura. |
| | Consulta | 106 | Este código hace referencia al derecho a la consulta previa, ya sea para impulsarlo o para decir que no es garantizado. |
| | Mujeres indígenas | 90 | Este código implica señalamientos a los derechos de las mujeres indígenas o su situación de interseccionalidad ante diversos problemas. |
| | Instrumentos internacionales | 67 | Este código engloba cualquier mención de algún tratado internacional, convenio o declaración universal. Los más frecuentes fueron el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. |
| Ideas normativas | Sentimiento negativo | 3392 | Este código está asociado a expresiones en las que el emisor refleja un sentimiento negativo como puede ser el enojo, la preocupación, la indiferencia, la tristeza, entre otros. |
| | Sentimiento neutro | 2644 | Este código está asociado a expresiones en las que el emisor da un mensaje imparcial. |
| | Sentimiento positivo | 281 | Este código está asociado a expresiones en las que el emisor |

| | | | |
|--|----------------------------|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| | | | refleja un sentimiento positivo como puede ser el orgullo, la alegría, la esperanza, entre otros. |
| | Discriminación | 130 | Este código significa que la discriminación es el problema con el más asocian a los indígenas. |
| | Nuestros pueblos indígenas | 89 | Este código es una expresión que constantemente repetían los diputados para hacer referencia a los pueblos indígenas. |
| | Diferencia/ diversidad | 81 | Este código son las alusiones en las que los diputados reconocían la diversidad de culturas, lenguas y personas en México. |
| | Desarrollo | 78 | Este código es un vocablo que los legisladores asociaban con crecimiento económico y bienestar social. |

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos codificados en ATLAS.ti.

Referencias

Referencias bibliográficas

- Abarca, A. y Ruíz, N. (2014). *Análisis cualitativo con el ATLAS.ti*. Costa Rica: Universidad de Costa Rica.
- Aibar, J., Cortés F., Martínez, L., Zaremborg, G. (2013). “Introducción” En *El helicoides de la investigación: metodología en tesis de ciencias sociales*. Aibar, J., Cortés F., Martínez, L., Zaremborg, G. (coords.). México: FLACSO.
- Amparo, G. (2005). “La consulta previa a pueblos indígenas”. En Parra, C. y Amparo G. *Comunidades étnicas en Colombia. Cultura y jurisprudencia*. Bogotá: Centro Editorial Universidad del Rosario, pp.114-142.
- Anglés, M., Leyva, A. y Ruíz, S. (2017). “Autonomía, derecho al desarrollo propio y derecho a la consulta” En Anglés, M. (coord.). *Derechos humanos, pueblos indígenas y globalización*. México: CNDH.
- Arrieta, L. y Ramírez, D. (2013). La elaboración de la agenda legislativa en la dinámica actual del Congreso de la Unión. Aciertos y desaciertos. *Estudios Políticos*. 30. pp.105-129. Recuperado de: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185161613714525>.
- Báez, A. (2010). Impacto de los distritos electorales indígenas en los comicios de 2006 y 2009. *Estudios políticos*. 19, pp. 37-57.
- Barrientos, F. (2019). *El oficio del politólogo. El rol del politólogo en la sociedad*. Conferencia: III Encuentro Internacional de Ciencia Política. Universidad del Cauca, Popayán: Colombia.
- Barrueto, F. y Navia, P. (2013). Tipologías de democracia representativa en América Latina. *Política y gobierno* 2(20), pp. 265-307.
- Baucells, S. (2001). Sobre el concepto de aculturación: una aproximación teórica al estudio de los procesos de interacción cultural. *Revista Tabona*. (10), pp. 267-290.

- Báez, A. (2010). Impacto de los distritos electorales indígenas en los comicios de 2006 y 2009. *Estudios políticos*. 19, pp. 37-57.
- Bobbio, N. (1988). *Teoría general de la política*. España: Trotta.
- Cadena-Roa, J. y Hernández S. (2013). “Oaxaca: clientelismo, protesta y elecciones”. En Zarembert, G. y Muñoz, M. (eds.). *Redes y jerarquías. Participación, representación y conflicto local en América Latina*. México: FLACSO-México e International Development Research Centre, pp. 99-121.
- Caldera, A. (2012). Las ideas y el proceso político en las estrategias para hacer frente a la crisis del agua. Dos casos mexicanos. *Revista de El Colegio de San Luis*. (4), pp. 54-99.
- Casar, M. (2010). “El poder legislativo” En *Sistema político mexicano*. México: Oxford University Press, pp. 79-110.
- Castaños, F. (2019). “La representación democrática: una interacción poliádica deliberativa”. En J. Cadena-Roa y M. A. López Leyva (eds.). En *El malestar con la representación en México*. México: Instituto de Investigaciones Sociales; Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades; Ficticia Editorial, pp. 55-92.
- Cedillo, R. (2020). *Representación política de indígenas y afrodescendientes en América Latina: los casos de México, Perú y Costa Rica*. México: IEEM.
- Cervantes, B., Hernández, L. y Burgos, M. (2017). “Los derechos colectivos de los pueblos indígenas en México”. En Anglés, M. (coord.). *Derechos humanos, pueblos indígenas, y globalización*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- Cervantes, J. (2012). “Funciones del Congreso” En *Derecho parlamentario*. México: Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2015). *Derechos humanos de los pueblos indígenas en México*. México: CNDH.

- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2016). *La consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada: pueblos indígenas, derechos humanos el papel de las empresas*. México: CNDH.
- Córdova, L. (s.a.). *El sistema representativo*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Cotta, M. (1988). "Parlamentos y representación". En Pasquino, Gianfranco. *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Editorial, pp. 265-310.
- Criado, M. (2012). Sobre el concepto de representación política: lineamientos para un estudio de las transformaciones de la democracia representativa. *Revista Derecho del Estado*, núm. 28, enero-junio, pp. 77-114.
- De Miguel, R. (2005). *Comunicación y lealtad parlamentaria*. España: Editorial Club Universitario.
- Díaz, M. y Espejel, A. (2016). Esquema para el análisis de las caras externas de los partidos políticos. *Revista Análisis Público* (7) ISSN 0719-2541.
- Domínguez, A. y Santiago G. (2014). Un acercamiento a la participación político electoral de los pueblos indígenas de México. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 44 (3), 83-135. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/270/27032150005.pdf>
- Durand, C. y Silva M. (2014). Veinte años de lucha del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (Algunas de sus aportaciones). En *Iberofórum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*. Año IX, (18), pp. 100-117.
- Espinoza, R. (2004). "Representación de intereses y representación política en México". En L. Béjar y G. Waldman (Coords.). *La representación parlamentaria en México*. México: UNAM y Gernika pp. 31-46.
- Gálvez, X. (2004). Los otros desplazados. En Zebadúa, E. (coord.). *Desplazados internos en México*. México: Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- Gamboa, C. (2008). *Derechos indígenas. Estudio Teórico Conceptual, de Antecedentes e Iniciativas, presentas en la LIX Legislatura y en los Dos Primeros Años de Ejercicio*

de la LX Legislatura. (Primera Parte). Recuperado de:
<http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-14-08.pdf>

Garcé, A. (2015). El institucionalismo discursivo como oportunidad: La ciencia política latinoamericana y el estado del arte en la literatura sobre el poder político de las ideas. *Política y Gobierno*, 22(1), pp. 199-226.

García, M. (2017). "El parlamento". En Martí, Salvador, Solís, Juan y Sánchez, Francisco (eds.). *Curso de Ciencia Política*. México: Senado de la República.

Gómez, A. (2015). Enfoques recientes para el análisis del cambio institucional. La teoría distribucional del cambio gradual. *Política y gobierno*. 22(2), pp. 391-415.

González, J. (2010). *El Estado, los indígenas y el derecho*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

González, L. (2015). Comportamiento legislativo en México: una aproximación al enfoque de Representación en la Cámara de Diputados. *Espacios Públicos* 18(44). pp. 45-69.

González, L. (2016). Representación sustantiva en México. *Revista mexicana de sociología*, 78(2), pp. 285-315. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032016000200285&lng=es&tlng=es

González, P. (1976). *La democracia en México*. 8ª edición. México: Era.

Gurza, A. (2017). Más allá de la paradoja en Pitkin. Por una representación dual de la representación. *Andamios* 14(35), pp. 123-157.

Hay C. (2001). "The "crisis" of Keynesianism and the rise of neoliberalism in Britain: an ideational institutionalist approach." En Campbell, J. Pedersen, O. (ed.). *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, pp. 193–218.

Hay, C. (2011), "Ideas and the Construction of Interests", en D. Béland y R.H. Cox (eds.), *Ideas and Politics in Social Science Research*, Nueva York, Oxford University Press.

- Huntington S. (1991). *The third wave. Democratization in the late twentieth century*, EUA: University of Oklahoma Press.
- Instituto Nacional Electoral. (2019). *Memoria de la Distritación Electoral Nacional 2014-2017*. México: INE.
- Izquierdo, M. (2005). El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en México. *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* ISSN 1133-7087, pp.109-124.
- Kubli-García, F. (2006). "Pasado, presente y futuro de los derechos indígenas en México". En González, N. *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau, t. I: Derecho romano. Historia del derecho*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- López, F. (2010). *Legislación y derechos indígenas en México*. México: Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas AC, México.
- López, F. (2016). Los Acuerdos de San Andrés, proceso constituyente y reconstitución de los pueblos indígenas. *El Cotidiano* (196) pp. 87-94. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/325/32544732009.pdf>.
- Losada, R. y Casas, A. (2008). *Enfoques para el análisis político. Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política*. Colombia: Pontificia Universidad Javeriana. Recuperado de: <https://marchadelpoeta.files.wordpress.com/2013/07/52693302-enfoques-para-el-analisis-politico.pdf>.
- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. España: Alianza editorial.
- Mantzavinos, C, North, D. y Shariq N. (2015). Aprendizaje, instituciones y desempeño económico. *Revista Economía y Región*, 9 (1), pp. 11-34.
- Manzano, V. (2005). *Introducción al análisis del discurso*. Recuperado de: <https://personal.us.es/vmanzano/docencia/metodos/discurso.pdf>
- Medina, L. (2000). "Congreso". En Baca, Laura, Bokser, Judit, Castañeda, Fernando, Cisneros, Isidro y Pérez, Germán. *Léxico de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Montenegro, A. (2012). Lauchlin Currie: Desarrollo y crecimiento económico. *Revista de Economía Institucional* 14(27), pp. 81-97.
- Moro, R. (2007). Pueblos indígenas y Derechos Humanos. ¿Derechos individuales y/o colectivos? *Eikasia. Revista de Filosofía*, año III, 14. Recuperado de: <http://www.revistadefilosofia.org/14-07.pdf>.
- Muñoz, J. y Sahagún, M. (2017). *Hacer análisis cualitativo con ATLAS.ti 7*. España: Universidad Autónoma de Barcelona.
- North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Okuda, M. y Gómez, C. (2005). “Métodos en investigación cualitativa: triangulación”. *Revista Colombiana de Psiquiatría*, 34(1), pp. 118-124.
- Olvera, A. J. (2004). *Ajuste neoliberal, democracia de baja intensidad y proyectos políticos emergentes en América Latina*. Ponencia presentada en el Simposio O Brasil e as Américas no Novo Milenio, Berlín, 2-4 de diciembre de 2004.
- Pedraza, O. (2001). La Matriz de Congruencia: Una Herramienta para Realizar Investigaciones Sociales. *Economía y sociedad* (10), pp. 311-316.
- Peters, B. Guy. (2001). “Las instituciones políticas: lo viejo y lo nuevo”. En Goodin, Robert E. y Hans-Dieter Klingemann. (eds.). *Nuevo manual de ciencia política*. Madrid: Ediciones Istmo, pp. 304-325.
- Pitkin, H. (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. Recuperado de: <https://josemramon.com.ar/wp-content/uploads/Fenichel-Pitkin-Hanna-El-Concepto-de-Representacion.pdf>
- Przeworski, A, Ortega, J y Gordon S. (1997). Una defensa de la concepción minimalista de la democracia. *Revista Mexicana de Sociología* 3(59), pp. 3-36.
- Quintanilla, E. (2015). Componentes sustanciales de la consulta previa de los pueblos indígenas como instrumento para garantizar el derecho a la autodeterminación de los pueblos. *Revista Jurídica Derecho* 2(3), pp. 83-96.

- Ragin, C. (2007). “Los fines de la investigación social”. En *La construcción de la investigación social*. Colombia: Universidad de los Andes, pp. 71-102.
- Reyes, J. (2008). Partidos y representación política. La democracia en México del siglo XXI. *Política y cultura* 50, pp. 9-30.
- Reynares, J. (2017). Cambio institucional, discurso y política. Una propuesta de análisis desde el postestructuralismo. *Desafíos* (29)2, pp. 199-236.
- Rivas, F. y Bárcena, S. (2017). “Congreso” En Pereda, C. (ed.). Marcone, J, Muñoz, M y Ortiz S. (coords.). *Diccionario de justicia*. México: Siglo XXI.
- Rivero, Á. (2008). “Representación política y participación”. En Del Águila, Rafael. (ed.). (2008). *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Editorial Trotta, pp. 205-229.
- Rocha, R. (Ed.). (2021). *Representación política sustantiva de las minorías indígenas en México. Cultura, instituciones y subjetividad*. Ciudad de México: UNAM-FES Zaragoza.
- Rocha, R. y Flores C. (2017). Representación Política Sustantiva En México: Una Mirada Desde La Subjetividad Política De Las Minorías Indígenas. *European Scientific Journal*. DOI: 10.19044/esj.2017.v13n16p192.
- Ruíz, G. (2014). *Consulta y consentimiento: Caso Saramaka vs. Surinam*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Recuperado de <https://repositorio.unam.mx/contenidos/5006311>
- Sánchez, C. (1998). Breve historia del Ejército Zapatista de liberación Nacional. *Estudios latinoamericanos*. 5(9). Recuperado de: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rel/article/view/70475>.
- Sánchez, G. (2011). La interacción entre los partidos políticos y los grupos parlamentarios: un estudio comparativo entre España y México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Vol. 56. (211). pp. 71-102. Recuperado de: <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/30333/28171>.

- Sartori, G. (1992). "Representación" En *Elementos de teoría política*. España: Alianza Editorial.
- Sartori, G. (1993). "La democracia antigua y la democracia moderna". En *¿Qué es la democracia?* México: IJ UNAM. pp. 137-151.
- Schmidt, V. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, (11), pp. 303-326. Recuperado de: <https://www.annualreviews.org/doi/full/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>.
- Schumpeter, Joseph. (1996). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. España: Ediciones Folio.
- Singer, M. (2013). Justicia electoral. México, participación y representación indígena. *Temas Selectos de Derecho Electoral*. México: TEPJF.
- Singer, M. (2021). *Representación y participación política indígena en México*. México: UNAM.
- Sonnleitner, W. (2018). *La representación legislativa de los indígenas en México. De la representatividad descriptiva a una representación de mejor calidad*. Recuperado de: https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/La%20representacio%CC%81n%20legislativa.pdf.
- Sonnleitner, W. (2020). Participación, representación e inclusión política ¿Existe un voto indígena en México? *Política y gobierno* 28(2), pp. 1-39.
- Soriano, S. (2021). *Imágenes, representaciones y movilizaciones indígenas en Latinoamérica*. México: CIALC.
- Stavenhagen, R. (2008). Los derechos de los pueblos indígenas: desafíos y problemas. *Revista IIDH*. 48, pp. 257-268.
- Stavenhagen, R. (2010). Los derechos de los pueblos indígenas: desafíos y problemas. *Revista IIDH*. 52, pp. 171-189.

- Vargas, J. (2008). *Perspectivas del institucionalismo y neoinstitucionalismo*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico: Universidad Internacional Menéndez Pelayo. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=664349>.
- Vázquez, L. (2020). Representación política y acciones afirmativas indígenas: la agenda pendiente. *Mirada legislativa*. (192). Recuperado de: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4956/ML_192.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Velázquez, M. (2018). Calidades, rastas y razas en el México virreinal: el uso de categorías y clasificaciones de las poblaciones de origen africano. *Estudios iberoamericanos*, 44(3), 435-446. <https://doi.org/10.15448/1980-864X.2018.3.32762>.
- Velosa, E. (2016). Las ideas y la política exterior colombiana: una mirada desde la teoría del rol nacional y el institucionalismo discursivo. En Jost, E. *Colombia: ¿Una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior*. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/303874210_Las_ideas_y_la_politica_exterior_colombiana_una_mirada_desde_la_teor%C3%ADa_del_rol_nacional_y_el_institucionalismo_discursivo.
- Vergara, R. (2020). Path dependence en el desarrollo histórico-institucional, político-administrativo y sectorial en Colombia (1960-2020). *Justicia* 25(37), pp. 85-98. <https://doi.org/10.17081/just.25.37.3673>
- Villoro, L. (2015). *La alternativa. Perspectivas y posibilidades de cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Warman, A. (2003). *Los indios mexicanos en el umbral del milenio*. México: Fondo de Cultura Económica.

Referencias hemerográficas

- Oropeza, D. (11 de noviembre de 2020). Adelfo Regino y el séptimo principio zapatista. *Pie de Página*. <https://piedepagina.mx/adelfo-regino-y-el-septimo-principio-zapatista/>

(9 de octubre de 2019). Se debe fortalecer a las empresas forestales comunitarias: Irma Juan Carlos. *Revista Así Somos*. <http://www.revistasismos.com/77194>

(3 de octubre de 2019). Pueblos y comunidades indígenas prioridad para el nuevo gobierno: Irma Juan Carlos. *Revista Así Somos*. <http://www.revistasismos.com/77112>

(27 de septiembre de 2019). Desde el Congreso Federal pugnamos por dignificar la vida de los pueblos y comunidades indígenas: IJC. *Revista Así Somos*. <http://www.revistasismos.com/76990>

Paul, C. (24 de enero de 2014). Las leyes ven a “los indígenas como objetos de ‘interés público’, como parque nacional”. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2014/01/26/cultura/a06n1cul>

Referencias videográficas

Impacto Digital. *Entrevista al diputado federal Irán Santiago Manuel*. Facebook. <https://www.facebook.com/watch/?v=497239411232885>

Rutalectoralmx, *Entrevista Telefónica con Manuel Huerta Martínez, Diputado Federal*. Facebook. <https://www.facebook.com/watch/?v=324757608545104>

Referencias web

Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2018). Intervención de Dekker Gómez Clementina Marta el martes 18 de diciembre de 2018. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx>

Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2018). *Intervención de García Corpus Teófilo Manuel el martes 18 de septiembre de 2018*. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx>

Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2018). *Intervención de González Escoto Armando el 11 de septiembre de 2018*. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx>

Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2018). *Intervención de Manzano Salazar Javier el 22 de noviembre de 2018*. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx>

Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2018). *Intervención de Ocampo Manzanares Araceli el 22 de noviembre de 2018*. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx>

Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2018). *Intervención de Pérez López Beatriz Dominga el jueves 22 de noviembre de 2018*. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx>

Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2018). *Pool Moo Jesús De los Ángeles el jueves 22 de noviembre de 2018*. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx>

Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2018). *Intervención de Rivera Castillo Fortunato el martes 2 de octubre de 2018*. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx>

Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2018). *Intervención de Rivera Hernández Marcelino el jueves 22 de noviembre de 2018*. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx>

Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2018). *Intervención de Tejeda Cid Armando el 17 de diciembre de 2018*. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx>

Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2018). *Intervención de Zarzosa Sánchez Eduardo el martes 18 de diciembre de 2018*. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx>

Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2018). *Intervención de Zarzosa Sánchez Eduardo el jueves 22 de noviembre de 2018*. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx>

Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2019). *Cruz Santos Flora Tania el martes 29 de octubre de 2019*. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx>

Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2019). *Intervención de Hernández Pérez María Eugenia el 18 de septiembre de 2019*. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx>

Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2019). *Intervención de Martínez Aguilar Emeteria Claudia el jueves 7 de marzo de 2019*. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx>

Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2019). *Intervención de Pérez López Beatriz Dominga el miércoles 11 de diciembre de 2019*. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx>

Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2020). *Intervención de Arvizu De la Luz Felipe Rafael el miércoles 4 de noviembre de 2020*. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx>

Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2020). *Intervención de Ascencio Ortega Reyna Celeste el martes 8 de diciembre de 2020*. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx>

Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2020). *Intervención de Espinoza Cárdenas Juan Martín el 18 de noviembre de 2020*. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx>

Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2020). *Intervención de Guzmán Valdez Edgar el 18 de noviembre de 2020*. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx>

Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2020). *Intervención de Huerta Martínez Manuel el 18 de noviembre de 2020*. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx>

Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2020). *Intervención de Jiménez Pérez María Roselia el 12 de marzo de 2020*. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx>

Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2020). *Intervención de Juan Carlos Irma el 4 de noviembre de 2020*. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx>

Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2020). *Intervención de Montalvo Luna José Luis el jueves 26 de noviembre de 2020*. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx>

Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2020). *Intervención de Muñoz Ledo Porfirio el martes 28 de enero de 2020*. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx>

Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2020). *Intervención de Ocampo Manzanares Araceli el jueves 20 de febrero de 2020*. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx>

Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2020). *Intervención de Rodríguez Vázquez Ariel el 11 de noviembre de 2020*. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx>

Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2020). *Intervención de Sandoval Flores Reginaldo el jueves 20 de febrero de 2020*. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx>

Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2020). *Intervención de Sosa Ruíz Olga Patricia el jueves 13 de febrero de 2020*. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx>

Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2020). *Intervención de Vázquez Vázquez Alfredo el jueves 12 de marzo de 2020*. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx>

Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2020). *Intervención de Zarzosa Sánchez Eduardo el jueves 20 de febrero de 2020*. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx>

Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2020). *Intervención de Zarzosa Sánchez Eduardo el 11 de noviembre de 2020*. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx>

Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2021). *Intervención de Bonifaz Moedano Raúl Eduardo el 25 de marzo de 2021*. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx>

Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2021). *Intervención de Cayetano García Rubén el martes 20 de abril de 2021*. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx>

Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2021). *Intervención de Dekker Gómez Clementina Marta el martes 20 de abril de 2021*. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx>

Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2021). *Intervención de Guzmán Valdez Edgar el 28 de abril de 2021*. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx>

Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2021). *Intervención de Jiménez Pérez María Roselia el martes 20 de abril de 2021*. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx>

Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2021). *Intervención de Juan Carlos Irma el 20 de abril de 2021*. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx>

Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2021). *Intervención de Muñoz Ledo Porfirio el jueves 25 de marzo de 2021*. Recuperado de: <http://cronica.diputados.gob.mx>

Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2021). *Sistema de Información de Intervenciones de Diputados, LXIV Legislatura*. Recuperado de: <http://gaceta.diputados.gob.mx:8080/exist/siid2/siid3.xql?legis=LXIV#>

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. (2021). *Dictámenes legislativos*. Recuperado de: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. (2019). *Dictamen conjunto de los proyectos de decreto que reforman el artículo 11 de la Ley de Migración*. Recuperado de: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190402-VI-1.pdf>

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. (2021). *Dictamen de la Comisión de Gobernación y Población, con proyecto de Decreto que declara el 9 de agosto de cada año como el “Día Nacional de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas”*. Recuperado de: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2021/mar/20210323-V.pdf#page=79>

Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. (2020). *Dictamen en sentido positivo con modificaciones de la Comisión de Ciencia, Tecnología e Innovación a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Ciencia y Tecnología, en materia de conocimientos ancestrales*. Recuperado de: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/nov/20201124-X.pdf>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2022). *Estadísticas a propósito del día internacional de los pueblos indígenas*. Recuperado de: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_PueblosInd22.pdf

Instituto Nacional de Lenguas Indígenas. *Catálogo de lenguas indígenas nacionales*. Recuperado de: <https://www.inali.gob.mx/clin-inali/>

Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. (2019). *Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la ley minera, a cargo del diputado Heriberto Marcelo Aguilar Castillo, del Grupo Parlamentario de MORENA*. Recuperado de: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/12/asun_3974939_20191203_1575409919.pdf

Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. (2020). *Iniciativa que reforma los artículos 166, 168 y 170 de la Ley General de Víctimas, a cargo de la Diputada Margarita García García, del grupo parlamentario del PT*. Recuperado de:

http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/03/asun_4020216_20200318_1584565597.pdf

Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. (2020). *Iniciativa que reforma y adiciona el artículo 4 de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, a cargo del Diputado Rubén Ignacio Moreira Valdez, del Grupo Parlamentario del PRI.* Recuperado de: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/02/asun_4006047_20200225_1581619411.pdf

Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. (2020). *Iniciativa que reforma el artículo 12 de la Ley General para la Inclusión de las Personas con Discapacidad, a cargo de la diputada Ximena Puente De la Mora, del Grupo Parlamentario del PRI.* Recuperado de: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/09/asun_4071782_20200915_1600120907.pdf

Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. (2021). *Numeralia de iniciativas presentadas en la LXIV legislatura de la Cámara de Diputados.* Recuperado de: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia/iniciativas>

Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. (2021). *Votaciones en sentido negativo del dictamen la Ley General de Consulta de los Pueblos y Comunidades Indígenas y Afromexicanas.* Recuperado de: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Reportes/DeclaracionEnPleno/DecPlenoDetalle.php>

Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. (s.a.). *Proceso Legislativo.* Recuperado de: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Congreso/congreso2.php?accion=1#Proceso>

Sistema de Información Legislativa. (2021). *Intervenciones en el Pleno. Búsqueda por tema.* <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/AsuntosLegislativos/BusquedaDecPleno>

Documentación legal

Cámara del H. Congreso de la Unión. (2022). “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Recuperado de:

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>

Cámara del H. Congreso de la Unión. (2022). “Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”. Recuperado de:

<https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOCGEUM.pdf>

Cámara del H. Congreso de la Unión. (2021). “Reglamento de la Cámara de Diputados”. Recuperado de: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados.pdf

Documentación partidista

Movimiento Ciudadano. Plataforma Electoral. Recuperado de:

https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116686/C_Gor202101-27-ap-20-6-A1.pdf

Movimiento de Regeneración Nacional. Plataforma Electoral. Recuperado de:

https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116687/C_Gor202101-27-ap-20-7-A1.pdf

Partido Acción Nacional. Plataforma Electoral. México cuenta con el PAN. Recuperado de:

https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116681/C_Gor202101-27-ap-20-1-A3-HV.pdf

Partido de la Revolución Democrática. Proyecto de Plataforma Electoral PRD. Recuperado de:

https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116683/C_Gor202101-27-ap-20-3-A3-HV.pdf

Partido Revolucionario Institucional. Plataforma Electoral Federal. Recuperado de:

https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116682/C_Gor202101-27-ap-20-2-A3-HV.pdf

Partido Verde Ecologista de México. Plataforma Electoral. Recuperado de:
[https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116685/C
Gor202101-27-ap-20-5-A3-HV.pdf](https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116685/CGor202101-27-ap-20-5-A3-HV.pdf)

Partido del Trabajo. Plataforma Electoral. Recuperado de:
[https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116684/C
Gor202101-27-ap-20-4-A3-HV.pdf](https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/116684/CGor202101-27-ap-20-4-A3-HV.pdf)

Portal de Transparencia de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2018).
Agendas legislativas de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados de la
LXIV Legislatura. Recuperado de: [http://pot.diputados.gob.mx/Obligaciones-de-
Ley/Articulo-72/I.-Agenda-legislativa](http://pot.diputados.gob.mx/Obligaciones-de-Ley/Articulo-72/I.-Agenda-legislativa)