

# REVISTA DE

## EL COLEGIO DE SAN LUIS

Nueva época • año XIV, 25 • enero a diciembre de 2024

Discursos, ideas normativas  
heterogéneas y (sub)representación  
sustantiva de las personas indígenas  
en la Cámara de Diputados

Speeches, Heterogeneous Normative Ideas  
and Substantive (Under)Representation of  
Indigenous People in the Mexican Legislative

**Paulina Gabriela Zamora Belmontes**

**Alberto Espejel Espinoza**

Revista multidisciplinaria enfocada  
en las Ciencias Sociales y las Humanidades



REVISTA DE  
EL COLEGIO DE SAN LUIS

DIRECTOR

Luis Ángel Mezeta Canul

CONSEJO CIENTÍFICO (2021-2024)

Flavia Daniela Freidenberg Andrés, *Universidad Nacional Autónoma de México*

Aurelio González Pérez †, *El Colegio de México*

Alejandro Higashi, *Universidad Autónoma Metropolitana campus Iztapalapa*

Jennifer L. Jenkins, *The University of Arizona*

Silvia Mancini, *Université de Lausanne*

Juan Ortiz Escamilla, *Universidad Veracruzana*

Elodie Razy, *Université de Liège*

Antonio Saborit, *Instituto Nacional de Antropología e Historia*

Martín Sánchez Rodríguez, *El Colegio de Michoacán*

Maria Cristina Secci, *Università degli Studi di Cagliari*

Pedro Tomé Martín, *Consejo Superior de Investigaciones Científicas*

Ricardo Uvalle Berrones, *Universidad Nacional Autónoma de México*

Rosa Gabriela Vargas Cetina, *Universidad Autónoma de Yucatán*

COMITÉ EDITORIAL

Neyra Alvarado

Agustín Ávila

Sergio Cañedo

Javier Contreras

Julio César Contreras

Norma Gauna

José A. Hernández Soubervielle

Marco Chavarín

EDICIÓN

Estrella Ortega Enríquez / *Jefa de la Unidad de Publicaciones*

Diana Alvarado / *Asistente de la dirección de la revista*

Pedro Alberto Gallegos Mendoza / *Asistente editorial*

Adriana del Río Koerber / *Corrección de estilo*

COORDINADOR DE ESTE NÚMERO

Luis Ángel Mezeta Canul

DISEÑO DE MAQUETA Y PORTADA

Ernesto López Ruiz



PRESIDENTE

David Eduardo Vázquez Salguero

SECRETARIO ACADÉMICO

José A. Hernández Soubervielle

SECRETARIO GENERAL

Jesús Humberto Dardón Hernández



La Revista de El Colegio de San Luis, nueva época, año XIV, número 25, enero a diciembre de 2024, es una publicación continua editada por El Colegio de San Luis, A. C., Parque de Macul 155, Fraccionamiento Colinas del Parque, C. P. 78294, San Luis Potosí, S. L. P. Tel.: (444) 8 11 01 01. [www.colsan.edu.mx](http://www.colsan.edu.mx), correo electrónico: [revista@colsan.edu.mx](mailto:revista@colsan.edu.mx). Director: Luis Ángel Mezeta Canul. Reserva de derechos al uso exclusivo núm. 04-2014-030514290300-203 / ISSN-E: 2007-8846.

D. R. Los derechos de reproducción de los textos aquí publicados están reservados por la Revista de El Colegio de San Luis. La opinión expresada en los artículos firmados es responsabilidad del autor.

Los artículos de investigación publicados por la *Revista de El Colegio de San Luis* fueron dictaminados por evaluadores externos por el método de doble ciego.

# DISCURSOS, IDEAS NORMATIVAS HETEROGÉNEAS Y (SUB)REPRESENTACIÓN SUSTANTIVA DE LAS PERSONAS INDÍGENAS EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

## Speeches, Heterogeneous Normative Ideas and Substantive (Under) Representation of Indigenous People in the Mexican Legislative

PAULINA GABRIELA ZAMORA BELMONTES\*

ALBERTO ESPEJEL ESPINOZA\*\*

### RESUMEN

Este artículo se enfoca en la (sub)representación sustantiva de las personas indígenas en el ámbito legislativo y los discursos legislativos en México. A partir del nuevo institucionalismo discursivo, se examina la representación sustantiva de las personas indígenas y los discursos e ideas de legisladoras/es de la LXIV Legislatura (2018-2021) al respecto. De este modo, se analizan discursos e ideas, escritos y hablados, en tres momentos del proceso legislativo: iniciativas, dictámenes e intervenciones en el Pleno. Para el análisis se utilizó el software ATLAS.ti. Se encontró que hay ideas discriminatorias, de indiferencia y desconocimiento sobre las/os indígenas, así como ideas normativas de cercanía, orgullo y empatía. Se concluye que la representación sustantiva de las personas indígenas en la LXIV Legislatura fue reducida porque únicamente se aprobaron diez iniciativas. La limitación de esta investigación radica en que sólo se estudiaron los discursos coordinativos, y no los comunicativos, ya que únicamente se analizaron los discursos de las/os diputadas/os.

**PALABRAS CLAVE:** PERSONAS INDÍGENAS, REPRESENTACIÓN SUSTANTIVA, DISCURSOS, IDEAS, PODER LEGISLATIVO.

\* Facultad de Estudios Superiores Acatlán. Correo electrónico: paulinagazabel@gmail.com  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1988-6078>

\*\* Facultad de Estudios Superiores Acatlán. Correo electrónico: alberto.espejel.espinoza@gmail.com  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9035-5061>

## ABSTRACT

This paper delves into the substantive (under)representation of indigenous people in the Mexican legislative and examines legislative discourses. We analyze substantive representation of indigenous people and the speeches and ideas expressed by legislators during the LXIV Legislature (2018-2021) concerning indigenous people, based on the new discursive institutionalism, examining both written and spoken discourses and ideas at three stages of the legislative process: legislative initiatives, legislative reports, and interventions in the Plenary. The examination utilizes the ATLAS.ti software. The paper identifies discriminatory, indifferent, and uninformed ideas about indigenous people. Nevertheless, it also identifies normative ideas reflecting closeness, pride, and empathy. The conclusions indicate that the substantive representation of indigenous people in the legislature was limited, as only ten legislative initiatives were approved. The analysis specifically focuses on coordinative discourses, excluding communicative ones, given that only the speeches of deputies are taken into consideration.

**KEYWORDS:** INDIGENOUS RIGHTS, SUBSTANTIVE REPRESENTATION, DISCOURSE, IDEAS, LEGISLATIVE.

Fecha de recepción: 19 de julio de 2023.

Dictamen 1: 29 de septiembre de 2023.

Dictamen 2: 20 de octubre de 2023.

Dictamen 3: 12 de diciembre de 2023.

<https://doi.org/10.21696/rcsl142520241580>

## INTRODUCCIÓN

Como afirma Sonnleitner (2020), entre las asignaturas pendientes de la democracia mexicana se encuentra el déficit en la inclusión de la población indígena, que ha sido uno de los sectores más marginados y discriminados en México desde tiempo remoto. De ahí que en este país la representación sustantiva de las personas indígenas sea un asunto que aún no se ha solucionado.

En la literatura de ciencia política hay un reducido número de estudios acerca de la representación sustantiva de las personas indígenas en el Poder Legislativo, y los que existen no han explorado las maneras en que las ideas y los discursos legislativos influyen en dicha representación. Por ejemplo, algunos trabajos se enfocan en la representación sustantiva de mujeres, no de indígenas. Este es el caso del trabajo de Cerna (2015) en el que identifica la representación sustantiva de las mujeres en las agendas legislativas impulsadas por diputadas en dos Legislaturas; el de González-Schont (2016) que estudia el tránsito de la representación descriptiva a la representación sustantiva mediante el análisis de las cuotas de género en los Congresos subnacionales en México; el de Vázquez (2019) que elabora una discusión teórico-metodológica sobre la relación entre representación de las mujeres y la promoción de iniciativas legislativas progénero.

Otros trabajos, aunque escasos, se centran en la representación política de indígenas, como el de Cedillo (2020), que analiza la representación descriptiva, en perspectiva comparada, en México, Perú y Costa Rica; el estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2015) sobre los diferentes mecanismos para garantizar la presencia de indígenas en los Parlamentos de Perú, Nueva Zelanda, Bolivia, Colombia, Estados Unidos, México y Chile. Asimismo, Fuentes y Sánchez (2018) hacen un estudio comparativo respecto a los asientos reservados para personas indígenas en Nueva Zelanda, Bolivia, Colombia, Perú, Venezuela, México, Ecuador y Chile.

Mención aparte merece el trabajo de Sonnleitner (2018) en el que resalta la importancia del tránsito de la representación descriptiva a una representación de mejor calidad de las personas indígenas en México; el texto de Vázquez (2020) en el que se esboza la agenda pendiente en torno a las acciones afirmativas indígenas y la representación política; el trabajo editado por Rocha (2021) acerca de la representación sustantiva de las minorías indígenas en México desde la vertiente cultural, las instituciones y la subjetividad. No obstante, en las investigaciones anteriores poco peso ha tenido el nexo entre discursos y la representación sustantiva.

Por ende, este artículo tiene el objetivo de examinar la representación sustantiva de las personas indígenas y los discursos e ideas de legisladoras/es de la LXIV Legislatura (2018-2021) al respecto. A tal fin, se hace uso del nuevo institucionalismo discursivo, del cual se recuperan categorías como discursos, tipos de ideas (normativas y cognitivas) y niveles de ideas (programas y políticas). El límite de esta investigación consiste en que sólo se analizan discursos legislativos, es decir, no se recuperan las comunicaciones entre ciudadanía y representantes, asunto que correspondería a otro estudio.

La primera hipótesis es que los problemas (programas) que subyacen en las iniciativas presentadas (políticas) son mucho más complejos que la propuesta que se hace, lo cual ocasiona que la representación política sustantiva de las personas indígenas sea reducida y ralentizada. La segunda hipótesis es que los discursos legislativos contienen ideas normativas peyorativas, de omisión o indiferencia hacia las/os indígenas, lo que incide en la Cámara de Diputados a manera de obstáculo para la representación política sustantiva de estas personas.

El artículo tiene la siguiente estructura. En primer lugar, se plasman las categorías conceptuales. Después se expone la metodología utilizada. En el tercer apartado se presenta un contexto histórico. Posteriormente, se muestra el caso empírico de la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados. Se revisan iniciativas de ley, dictámenes legislativos y debates en el Pleno a fin de analizar los discursos y las ideas de las/os legisladoras/es respecto a las/os indígenas. Por último, se cierra con algunas reflexiones derivadas de los hallazgos.

## COORDENADAS TEÓRICAS

En primer lugar, partimos del supuesto de que la democracia es la forma de gobierno más extendida en el mundo. La democracia persiste y funciona, bien que mal, a través de instituciones neurálgicas, tales como los partidos políticos. Se trata de organizaciones de larga data, que actúan en diversas arenas como: (a) el plano electoral, donde, atentos a las demandas ciudadanas, articulan plataformas electorales que ofrecen a la ciudadanía a través de la competencia electoral. Una vez que se determinan ganadores, se conforman gobiernos y cuerpos legislativos, en los que, de nuevo, los partidos despliegan sus actividades. De ahí que (b) en el plano gubernamental los partidos ganadores tengan la tarea de implementar programas que intenten resolver las demandas ciudadanas, ya sea en solitario o

coalicados con otros partidos. Mientras (c) en el ámbito legislativo, entre otras tareas, los diversos partidos deben deliberar y reformar o crear leyes en virtud de que ejercen la representación popular.

De tal suerte, la cara externa de los partidos políticos (Díaz y Espejel, 2016) toca tres planos (electoral, gubernamental y legislativo) neurálgicos para las democracias contemporáneas, que tienen un rasgo nodal, que es la noción representativa, pues en la época contemporánea son las/os gobernantes quienes discuten, argumentan, crean acuerdos e introducen los diversos intereses de la población.

En este sentido, cobran importancia las tesis de Pitkin (1985), quien estableció las dimensiones de la representación política: formal, descriptiva, simbólica y sustantiva. La representación sustantiva supone una dinámica mucho más comunicativa y receptiva entre representantes y representados; va mucho más allá de la visión electoral de la democracia, ya que establece, por un lado, que las/os gobernantes consulten y conozcan los intereses de la ciudadanía y, por el otro, implica que esta última tenga un papel activo. Así pues, la representación sustantiva consiste en “actuar en interés de los representados, de una manera sensible ante ellos” (Pitkin, 1985, p. 233). Como resultado, se busca una mejora de la calidad de vida de la población a través de políticas, presupuesto, programas, etcétera.

Lo que se busca aquí es estudiar la representación sustantiva de las personas indígenas en la Cámara de Diputados a través de las iniciativas. Cabe mencionar que, aunadas a la propuesta de Pitkin (1985), existen otras perspectivas para entender la representación. Sartori (1992), por ejemplo, distingue tres tipos de representación: jurídica, sociológica y política. La representación jurídica, como su nombre lo indica, se refiere al conjunto de normas y leyes aplicables en un territorio. La representación sociológica implica que toda la población se encuentre representada proporcionalmente en los órganos decisorios. Por último, la representación política consiste en que los gobernantes presten atención a las demandas ciudadanas para mantener la legitimidad.

Castaños (2019) destaca la negociación y la deliberación que llevan a cabo las/os representantes dentro del parlamento; por lo tanto, busca resaltar los vínculos entre diferentes actores. De este modo, considera que la representación política es una relación poliádica en la que no están involucrados sólo representantes y representada/os.

Por su parte, Gurza (2017) señala que Pitkin concibe la representación sustantiva como una relación armónica en la que representantes y representados son tan independientes como coordinados entre sí. También anota que Pitkin no establece

ejemplo de la representación sustantiva. En este sentido, este trabajo muestra un referente empírico de la representación sustantiva: las iniciativas aprobadas que influyan positivamente en un sector poblacional.

Por otro lado, utilizamos el enfoque institucional en su vertiente discursiva. Se emplean los conceptos desarrollados por la politóloga Vivien Schmidt, quien destaca la importancia de los discursos en los estudios actuales de ciencia política. En este sentido, los discursos son un conjunto de ideas que siguen patrones argumentativos. “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).

Para Schmidt (2008), existen dos tipos de discurso: el coordinativo y el comunicativo. El discurso coordinativo corresponde a figuras políticas que comunican sus intenciones, determinaciones y/o resoluciones tanto a sus pares como a la ciudadanía. Mientras el discurso comunicativo está relacionado con la visión habermasiana de los discursos, es decir, conlleva deliberación y la sociedad tiene un papel mucho más activo. Nos centraremos en los coordinativos, toda vez que se estudiarán los discursos legislativos, y no así las comunicaciones de legisladoras/es con la ciudadanía.

Schmidt (2008) indica también que los discursos están contenidos de ideas, que pueden segmentarse en dos grandes ejes: los niveles de ideas, y éstos a su vez contienen tipos de ideas. Respecto a los niveles de ideas, se encuentran las políticas, los programas y las filosofías. Las políticas, de acuerdo con la misma autora, son las propuestas y acciones que los representantes plantean para la resolución de problemas. En tanto, concibe los programas como los problemas que se buscan resolver por medio de las políticas. Además, usa el término de filosofías para referirse a normas, creencias y valores socialmente aceptados. No obstante, opta por trabajar únicamente con los conceptos de políticas y programas, ya que es inusitado que se cuestionen las filosofías (Schmidt, 2008).

Asimismo, Schmidt (2008) identifica dos tipos de ideas: ideas cognitivas o causales e ideas normativas. Las ideas cognitivas son la guía para la acción política, pues son las justificaciones y los argumentos que dan los representantes para sustentar sus decisiones y acciones. Las segundas, las ideas normativas, reflejan los valores, las creencias e incluso los prejuicios de la persona que emite los discursos.

## COORDENADAS METODOLÓGICAS

El presente artículo es de corte cualitativo y analiza la representación de la LXIV Legislatura, debido a que es la más reciente legislatura que ya ha concluido, de la que se cuenta con todos los debates emitidos durante los tres años, a diferencia de la LXV Legislatura, que aún se encuentra en curso. La variable dependiente de la investigación es la representación sustantiva de las personas indígenas y su referente empírico son las iniciativas aprobadas en dicha Legislatura que mejoren las condiciones de las personas indígenas.

Mientras las variables independientes son: 1) los discursos coordinativos, que se analizan en tres momentos:<sup>1</sup> a) iniciativas de ley que reflejan la postura del diputado o diputada que la impulsó; b) dictámenes elaborados en comisiones que reflejan la postura de la mayoría de los miembros de la comisión o comisiones, e c) intervenciones en el Pleno de la Cámara de Diputados, en las que se pueden analizar las posturas de todos los diputados y diputadas en su conjunto. 2) Niveles de ideas (políticas y programas) y tipos ideas (cognitivas o causales y normativas). Ambos tipos y los niveles de ideas también son observables en iniciativas, dictámenes e intervenciones en el Pleno. En la tabla 1 de los anexos<sup>2</sup> se mencionan los conceptos y su referente empírico.

Con el objetivo de relacionar las variables, se procedió metodológicamente de la siguiente forma.<sup>3</sup> Se elaboró una base de datos en Excel sobre la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados. Según esta base, se presentaron 6 818 iniciativas en total; de éstas, 135 se relacionan con las personas indígenas, lo que equivale sólo al 1.98 por ciento del total de iniciativas. Sin embargo, de las 135 iniciativas,<sup>4</sup> únicamente 10 fueron aprobadas por ambas Cámaras y publicadas en el Diario Oficial de la Federación, al momento de la redacción de este artículo, y son las únicas que repercutirán en la vida de la población indígena. Por ende, esta reducida cifra es lo que hallamos como representación sustantiva.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Cabe mencionar que en este artículo se entiende por discursos no sólo diálogos verbales, sino que los discursos también se encuentran en formas escritas, razón por la cual las iniciativas de ley y los dictámenes fueron considerados en el análisis de los discursos legislativos.

<sup>2</sup> Los anexos y todas las tablas contenidas en éstos que se refieren en este artículo están en ([https://drive.google.com/file/d/1ODZUFH5RcK4MXnZ3smGdwo7ZnWhxSeKG/view?usp=drive\\_link](https://drive.google.com/file/d/1ODZUFH5RcK4MXnZ3smGdwo7ZnWhxSeKG/view?usp=drive_link)).

<sup>3</sup> En la tabla 2 de los anexos se encuentra la matriz de congruencia del trabajo ([https://drive.google.com/file/d/1ODZUFH5RcK4MXnZ3smGdwo7ZnWhxSeKG/view?usp=drive\\_link](https://drive.google.com/file/d/1ODZUFH5RcK4MXnZ3smGdwo7ZnWhxSeKG/view?usp=drive_link)).

<sup>4</sup> Los pormenores de las 135 iniciativas presentadas se resumen en la tabla 3 de los anexos ([https://drive.google.com/file/d/1ODZUFH5RcK4MXnZ3smGdwo7ZnWhxSeKG/view?usp=drive\\_link](https://drive.google.com/file/d/1ODZUFH5RcK4MXnZ3smGdwo7ZnWhxSeKG/view?usp=drive_link)).

<sup>5</sup> Los temas de las iniciativas aprobadas son: la creación del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI); la exención de pago de derechos por el uso social y comunitario e indígena del espectro radioeléctrico; asesoría

Asimismo, para examinar los discursos (y la influencia de éstos en la representación sustantiva) se recopilaron los dictámenes y los debates en el Pleno. Sin embargo, la mayoría de las iniciativas (108) se encuentran detenidas en comisiones, es decir, en la tercera etapa del proceso legislativo (dictaminación). De igual forma, se leyeron todas (13 182) las intervenciones en el Pleno con el propósito de identificar aquellas relacionadas con las personas indígenas, que suman 391 intervenciones. La documentación se obtuvo de cuatro fuentes: la *Gaceta Parlamentaria* (2021; 2019) de la Cámara de Diputados, la Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados (2021; 2020a; 2020b; 2020c; 2020d; 2020e; 2020f; 2019a; 2019b; 2018a; 2018b), el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (2021a; 2021b; 2020, 2019, s/f, 2018) y las solicitudes de información pública a través de la Plataforma Nacional de Transparencia (2018).

Su utilizó el software ATLAS.ti, versión 23, para sistematizar, clasificar y analizar los discursos recopilados. En primera instancia, la sistematización y la clasificación de la información consistieron en codificar los tres grupos de documentos. El proceso de codificación estriba en simplificar y segmentar la información por medio de etiquetas (Muñoz y Sahagún, 2017; Abarca y Ruiz, 2014). Para el procedimiento de codificación se siguió la siguiente ruta: primero se crearon grupos de códigos correspondientes a las variables independientes, es decir, discursos, programas, políticas, ideas cognitivas o causales e ideas normativas. Posteriormente, de manera inductiva, se establecieron subcategorías (códigos) mediante la lectura y el análisis de los documentos. Para ello, se crearon citas libres y después se buscaron frases y palabras para sintetizarlos en breves etiquetas.

Para ejemplificar el proceso de codificación, se reproduce a continuación un fragmento de una intervención en el Pleno de la diputada Beatriz Pérez, del partido político Movimiento de Regeneración Nacional (Morena):

---

jurídica gratuita y con traductores lingüísticos a víctimas de origen indígena. Se aprobó también la incorporación de la Secretaría de Cultura a la Junta de Gobierno del INPI; de igual forma, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se cerciore de la traducción a lenguas indígenas de la pregunta cuando se realicen consultas populares. En cuanto al reconocimiento, se aprobaron dos iniciativas: una determina que el 5 de septiembre sea el Día Nacional de la Mujer Indígena; la otra decreta el mismo día como Día Internacional de la Mujer Indígena. Por lo tanto, ambas iniciativas cubren el mismo tema. Por otro lado, fue aprobada la posibilidad de que jóvenes que promuevan las lenguas indígenas nacionales obtengan el Premio Nacional de la Juventud. En materia de educación, 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. Una clasificación más detallada de las iniciativas aprobadas se encuentra en la tabla 3 de los anexos (véase la nota 2).

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, 2019b, p. 1).

Esta cita apunta hacia la homogeneización a través del lenguaje y la vestimenta. Es posible resumir esto en un código: “aculturación”. También puede asignarse el código de “políticas integracionistas” o el de “integrar/mezclar”. Así pues, codificar consiste en resumir y clasificar la información. En total se obtuvieron 315 códigos, de los cuales los 10 más recurrentes se definen en la tabla 5 de los anexos.<sup>6</sup>

Después del proceso de sistematización, se analizó la información con herramientas que ofrece el software mencionado: nubes de conceptos, que posibilitan un análisis exploratorio de la información para identificar términos frecuentes; la co-ocurrencia de códigos a través de diagramas Sankey para ver cuáles códigos se relacionan entre sí, y la herramienta de análisis de sentimientos para identificar sentimientos negativos, neutros y positivos.

## ANTECEDENTES

Un sector bastante olvidado son los pueblos indígenas, cuyos intereses tienen que ser representados en las diversas Legislaturas del país. Para muestra, un botón: se hizo una revisión de las iniciativas aprobadas durante seis Legislaturas (de la LVIII a la LXIII) de la Cámara de Diputados previas a 2018 con el objetivo de tener una noción previa de la representación sustantiva de las personas indígenas en México. El período de revisión abarcó desde 2000, ya que en ese año tuvieron lugar las reformas constitucionales más importantes en materia indígena en México, por lo que es un hito importante en el tema. Durante ese período de 18 años fue aprobado un total de 46 iniciativas relativas al tema.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Como ya se mencionó en la nota 2, los anexos están disponibles en ([https://drive.google.com/file/d/1ODZUFH5RcK4MXnZ3smGdwo7ZnWhxSeKG/view?usp=drive\\_link](https://drive.google.com/file/d/1ODZUFH5RcK4MXnZ3smGdwo7ZnWhxSeKG/view?usp=drive_link)).

<sup>7</sup> Más de la mitad de estas iniciativas (24) están relacionadas con las lenguas indígenas. Otra iniciativa aprobada fue la reforma de 2001 en materia indígena, en concreto de los artículos primero, segundo, 18 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Otra iniciativa dio paso a la creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CNDPI). Por otro lado, hubo una iniciativa para fomentar la no discrimina-

En lo tocante a los partidos políticos y al análisis de una de sus caras externas en el plano legislativo, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) fue el partido político que tuvo más iniciativas aprobadas (18), seguido del Partido Acción Nacional (PAN), con ocho iniciativas aprobadas. Por otra parte, seis de las iniciativas presentadas corresponden a Movimiento Ciudadano (MC) y cinco al Partido de la Revolución Democrática (PRD). El Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), Nueva Alianza (PANAL) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) cuentan, respectivamente, con una iniciativa aprobada. En lo tocante a iniciativas presentadas en alianzas, el PRD con el PRI cuentan con una iniciativa, al igual que el PAN, PRI y PRD, y Convergencia (MC en la actualidad) con el PAN, respectivamente. Por último, el Partido del Trabajo (PT) no tiene ninguna iniciativa aprobada al respecto.

Como se aprecia en la tabla 6 de los anexos,<sup>8</sup> en la LVIII Legislatura se aprobaron 14 iniciativas relacionadas con las personas indígenas, lo cual la convierte en la Legislatura con mayor cantidad de iniciativas aprobadas de las Legislaturas analizadas. Además, fue la misma Legislatura en que fue aprobada la reforma constitucional del año 2001 en materia de derechos indígenas en México, lo que arroja indicios de que este suceso coadyuvó a la aprobación de otras iniciativas en la materia. En la siguiente Legislatura (LIX) hubo una discontinuidad muy perceptible, dado que sólo una iniciativa fue aprobada. En este sentido, la representación sustantiva de las personas indígenas aún se encuentra pendiente y requiere atención de los representantes políticos.

---

ción de las personas indígenas por parte de servidores públicos. Dos iniciativas más se relacionan con el respeto a los usos y costumbres. Por otra parte, una iniciativa buscaba la promoción del desarrollo regional indígena. Respecto al derecho a la consulta previa, se presentaron dos iniciativas. Una iniciativa versó sobre las juventudes indígenas. Además, dos iniciativas se refieren al reconocimiento de la medicina tradicional. Otra iniciativa dio paso a la creación del Fondo de Infraestructura Social y Productiva de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Otras dos iniciativas se relacionan con la formación y la certificación de intérpretes de lenguas indígenas. Tres iniciativas fueron encaminadas al fortalecimiento de la educación indígena y otra a la incorporación de las tecnologías de la información y comunicaciones en la enseñanza indígena. Una iniciativa trataba sobre la justicia agraria (proporcionar traductores y garantizar el respeto a los usos y costumbres). Dos iniciativas dieron paso a la inclusión de personas indígenas en los órganos decisorios de la CNDPI. Otra iniciativa permitió aplicar las normativas internas en la elección de ayuntamientos, así como garantizar la participación de mujeres indígenas en los procesos políticos; al igual que otra iniciativa que hizo posible la ampliación de la participación de mujeres en los procesos político-electorales. También respecto a mujeres indígenas, dos iniciativas estipulan la no discriminación de éstas. Por otro lado, una iniciativa estableció un enfoque de género en la CNDPI. Otra iniciativa buscó garantizar el acceso a los servicios de salud para las personas indígenas. Por último, una iniciativa más declaró el 12 de octubre como Día de la Nación Pluricultural.

<sup>8</sup> Véase la nota 6.

Como antesala del análisis, también se efectuó una revisión de las agendas legislativas de los partidos políticos en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados, que abarcó del 1° de septiembre de 2018 al 31 de agosto de 2021, a través del Portal de Transparencia de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Se hizo así porque tales agendas son los primeros documentos en los que se puede observar la cara legislativa de los partidos, puesto que en ellas cada grupo parlamentario plantea sus pretensiones legislativas (Rivas y Bárcena, 2017).

Dicha revisión nos condujo a ciertas reflexiones: todos los partidos políticos, con excepción del Partido Encuentro Social (PES) y el PVEM, asentaron en sus agendas legislar el derecho a la consulta previa, libre e informada para proyectos o decisiones que afecten a los pueblos y comunidades indígenas. En cuanto al reconocimiento como sujetos de derecho público, los únicos partidos políticos que plantearon legislar al respecto son Morena, el PT y el PAN; estos tres son los que plasmaron sus intenciones de legislar para la protección de los territorios indígenas. Ahora bien, Morena, MC y el PRD pusieron en sus agendas el incremento de la presencia de personas indígenas en los espacios de representación, es decir, la representación descriptiva, en términos de Pitkin (1985), o representación sociológica, en términos de Sartori (1992).

En cuanto a los pormenores, Morena, el PT y el PRD son los partidos políticos que desarrollaron de manera más detallada las reformas y las adiciones que pretendían realizar a las leyes secundarias o a la Constitución federal. Por ejemplo, estos partidos indicaban las leyes y los artículos específicos que proponían reformar o adicionar. Al contrario, el PES y el PVEM mencionaban de modo muy somero sus objetivos legislativos referentes a las personas indígenas, ya que englobaban este sector dentro de grupos vulnerables.

La anterior revisión muestra parte de lo que Díaz y Espejel (2016) denominan la cara externa del plano legislativo, ya que no siempre las agendas legislativas se materializan por completo; por lo tanto, es necesario analizar también lo que en realidad legisla cada partido político en la materia. Aquí cabe decir que Morena es el partido político que más iniciativas presentó en la LXIV Legislatura respecto al tema de investigación, con 62 iniciativas; seguido de MC, con 15 iniciativas. Además, el PES promovió 14 iniciativas; el PT, 13; el PAN, 11; el PRD, nueve; el PRI, nueve, y el PVEM, una.

Acerca de la materialización de estas intenciones, en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados únicamente se aprobaron 10 iniciativas en materia indígena; de éstas, cuatro fueron impulsadas por Morena (una por el grupo parlamentario en conjunto, otra por Irma Juan Carlos, otra por Zoé Alejandro Robledo Aburto y

la última por Araceli Ocampo Manzanares), dos por el PAN (una por el diputado José del Carmen Gómez Quej y la otra por Francisco Javier Luévano Núñez), dos por el PT (una por María Roselia Jiménez Pérez y la otra por Margarita García García) y dos por MC (ambas promovidas por Carmen Julieta Macías Rábago). Los detalles de estas iniciativas aprobadas se compendian en la tabla 4 de los anexos.<sup>9</sup>

Morena fue el partido político que más coadyuvó a la representación sustantiva de las/os indígenas, ya que, por un lado, fue el que presentó más iniciativas en favor de las personas indígenas y, además, más iniciativas aprobadas tuvo al finalizar la Legislatura, lo cual también se explica porque contaba con mayoría absoluta.

En los siguientes apartados se expone el análisis de los discursos legislativos de la LXIV Legislatura a fin de contrastar las hipótesis planteadas.

## ANÁLISIS DE LOS DISCURSOS EN LA LXIV LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS. CONGRUENCIA ENTRE NIVELES DE IDEAS: POLÍTICAS Y PROGRAMAS

De acuerdo con el referente teórico, los programas y las políticas son niveles de ideas, que a su vez conforman los discursos (Schmidt, 2008) y, como se mencionó anteriormente, el referente empírico de los programas es el problema que una iniciativa busca resolver, mientras las políticas son, precisamente, las iniciativas que se plantean. Se procede a verificar la primera hipótesis: los problemas (programas) que subyacen en las iniciativas presentadas (políticas) son mucho más complejos que la propuesta que se hace, lo que ocasiona que la representación política sustantiva de las personas indígenas sea reducida y ralentizada.

La congruencia entre políticas y programas hace alusión a que la propuesta (política) busca la resolución o la atenuación de un problema en específico (programa). Por esta razón, se comparó la propuesta de ley o de reforma con el planteamiento del problema en las iniciativas. Se encontró que la mayoría de las iniciativas mencionan una amplia cantidad de problemas que aquejan a este sector; sin embargo, las propuestas tienen un alcance corto en comparación con los problemas identificados. Por ejemplo, en la iniciativa para declarar el 8 de abril Día Nacional de los Tenangos y la Artesanía Indígena se menciona, en el planteamiento del problema, que hay una falta de reconocimiento del derecho de autor para los artesanos mexicanos, pero esta iniciativa no busca subsanarla.

<sup>9</sup> Véase la nota 6.

Así pues, se hizo una clasificación de las iniciativas: las que sí exhiben congruencia entre sus políticas y programas, las que cuentan medianamente con esta congruencia, es decir, que identifican el problema correspondiente a la propuesta, pero además mencionan otros problemas o vacíos legales que la iniciativa no cubre; finalmente, las que no tienen congruencia entre sus programas y políticas. Sólo 49 iniciativas de las 135 presentadas muestran dicha congruencia; 75 la cumplen medianamente, y 11 mencionan un programa completamente diferente al de la política planteada. Lo anterior puede verse en la tabla 7 de los anexos.<sup>10</sup>

Por otra parte, cabe referir que únicamente en el caso de dos iniciativas se tuvo a bien realizar una consulta previa para su elaboración. Se trata de la iniciativa de ley de consulta previa para pueblos y comunidades indígenas y de la iniciativa que dio paso a la creación del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas (INPI).

## INICIATIVAS DE LEY: DISCURSOS E INTENCIONES ESCRITAS

En este apartado se pretende saber si las ideas normativas contenidas en los discursos coordinativos condicionan la materialización de las propuestas en materia indígena para constituir una genuina representación sustantiva (hipótesis 2).

Los discursos se analizaron con tres insumos: las iniciativas de ley, los dictámenes legislativos y las versiones estenográficas de los debates en el Pleno de la Cámara de Diputados. Este análisis se llevó a cabo con el software ATLAS.ti, en el que se cargaron todos los documentos recopilados, para posteriormente codificarlos<sup>11</sup> de manera inductiva y proceder al análisis con las tres herramientas que ofrece este software: nubes de conceptos, diagramas Sankey y análisis de sentimientos.

En primer lugar, las nubes de conceptos obedecen al análisis exploratorio<sup>12</sup> de la información porque permiten identificar la frecuencia de conceptos en los documentos que se cargan en el software (Penalva *et al.*, 2015), es decir, los términos más utilizados. A mayor tamaño del concepto en la nube de conceptos, mayor es la presencia de éste en los discursos. En la imagen 1 se representa la nube de conceptos de

<sup>10</sup> Véase la nota 6.

<sup>11</sup> El proceso de codificación consiste en asignar etiquetas, es decir, palabras o conceptos, a los fragmentos de texto de un documento con el objetivo de resumir, organizar y clasificar la información dispersa.

<sup>12</sup> El software genera una lista de palabras presentes en los documentos cargados, con su respectiva frecuencia de aparición, lo que hace posible la identificación del tema principal en los mismos documentos. La nube de conceptos muestra no sólo palabras frecuentes, sino que el software, a través de la inteligencia artificial, localiza y engloba los principales conceptos, por lo que es una manera gráfica de observar esta principalidad.

las iniciativas de ley (discursos escritos). Como se observa, el concepto más frecuente es “derecho”, lo cual indica que las/os diputadas/os buscan legislar para intervenir en los derechos indígenas. De igual forma, entre los conceptos más habituales destacan “pueblo” y “comunidad”, utilizados como sinónimos a lo largo de las iniciativas.

Los términos “consultar”, “lengua” y “desarrollar” aparecen con gran frecuencia porque la mayoría de las iniciativas están relacionadas con la libre determinación (25), las lenguas indígenas (16) y la economía indígena (21). Si bien, el “desarrollo no se limita a los aspectos económicos de ingreso y riqueza” (Montenegro, 2012, p. 83), las/os diputadas/os vinculan el desarrollo con la economía.

Otro concepto de tamaño considerable en esta nube es “educación”, lo cual cobra sentido porque hubo nueve iniciativas al respecto. Las palabras “convenio” y “declaración” son parte importante de esta nube, ya que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas son los acuerdos internacionales más citados como sustento de iniciativas.

IMAGEN 1. NUBE DE CONCEPTOS CON MAYOR APARICIÓN  
EN LAS INICIATIVAS DE LEY DE LA LXIV LEGISLATURA  
DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS RELACIONADAS CON PERSONAS INDÍGENAS



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

## IDEAS NORMATIVAS EN LAS INICIATIVAS DE LEY

Respecto a las ideas normativas, las cuales implican valores, sentimientos, prejuicios, estereotipos, inclinaciones políticas o ideologías, en las iniciativas de ley se

hallaron dos tipos de ideas normativas: de carácter positivo y de carácter negativo. En cuanto al primer tipo de ideas normativas, como se aprecia en la imagen 1, entre los términos utilizados en tales iniciativas está “justicia”, lo que refleja que las/os legisladoras/es reconocen la importancia de la justicia para este sector, dada la deuda histórica que ellas/os mismas/os asumen.

En lo concerniente al segundo tipo de ideas normativas, se seleccionaron algunos ejemplos representativos. Sin embargo, la mayoría de los discursos contenían ideas normativas negativas, como lo ejemplifica el discurso del diputado Heriberto Marcelo Aguilar Castillo, de Morena:

Dichas comunidades indígenas, poblados y ejidos, por lo regular ni siquiera tienen conocimiento que 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).

En esta intervención, el diputado promotor insinúa que los indígenas desconocen lo que hay en sus tierras y que cuando se percatan de ello exigen sus derechos. Este supuesto es una generalización que coloca a los indígenas como poco conocedores de los lugares que habitan.

El siguiente fragmento emana de una iniciativa que busca la otorgación de asesoría jurídica con traductores o intérpretes a las víctimas que hablan una lengua indígena. En voz de la diputada promotora, Margarita García, del PT:

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).

Por lo tanto, estamos ante una iniciativa cuyos propósitos son plausibles, pero la exposición de motivos comporta estereotipos de género y étnicos, ya que no tiene sustento la presunción de que todas las mujeres indígenas son monolingües, pues, de hecho, a raíz de las políticas integracionistas, se intentó homogeneizar el lenguaje. Con fundamento en los estudios, la categorización de este sector como analfabeto es también una señal de estigmatización y discriminación.

Relacionada con la aculturación, se presentó una iniciativa cuyo propósito era la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas en los poblados indígenas. En la exposición de motivos de ésta, el diputado Rubén Ignacio Moreira Valdez, del PRI, menciona la importancia de la integración de la población indígena a la actividad económica de México.

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).

En esta intervención, el diputado omite las actividades económicas que llevan a cabo las personas indígenas, pues refiere que es necesario integrarlas a la actividad económica nacional. Asimismo, deja entrever su predilección por la actividad empresarial.

## CONCEPTOS FRECUENTES EN LOS DICTÁMENES LEGISLATIVOS

Los dictámenes legislativos son documentos que emiten las Comisiones para evaluar la viabilidad jurídica, presupuestaria y social de la iniciativa. En la imagen 2 se muestran los conceptos más frecuentes en estos dictámenes (discursos escritos).

La preservación y la promoción de las lenguas indígenas fueron muy mencionadas, pues, como se ve en la nube de conceptos, la palabra “lengua” es la más frecuente. Las palabras “pueblo” y “comunidad” también tienen un tamaño significativo, ya que son las utilizadas para referirse a la población objetivo. El concepto “derecho” se encuentra ampliamente en los dictámenes, dado que las/os legisladoras/es mencionaban la importancia de mejorar las condiciones de las personas indígenas para que puedan ejercer sus derechos. Asimismo, son muy visibles las palabras “instrumento” y “convenio”, que hacen referencia a los instrumentos internacionales que sustentan los dictámenes.

También aparecen con gran frecuencia las siglas INPI, de Instituto Nacional de Pueblos Indígenas, ya que este organismo se creó en la Legislatura analizada. Además, sus datos y estadísticas son citados repetidamente por los representantes. Por último, la palabra “impactar” ocupa un lugar en la nube de conceptos porque en los dictámenes se menciona el impacto presupuestal de la iniciativa y el software ATLAS.ti procura englobar los conceptos, ya sean verbos o sustantivos, constituidos por una palabra.



## RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE LOS DISCURSOS EN EL PLENO CON EL SOFTWARE ATLAS.TI

Enseguida se muestran los resultados del análisis de las intervenciones en el Pleno. Para llegar a ellos, se hizo una revisión completa de las intervenciones legislativas de esta Legislatura, es decir, un total de 13 mil 182 participaciones, de las cuales 391 contienen alusiones relacionadas con las personas indígenas. Conviene subrayar que las/os diputadas/os de la LXIV Legislatura hablaron escasamente acerca de las personas indígenas, pues las 391 intervenciones al respecto equivalen sólo al 2.97 por ciento del total de intervenciones.<sup>13</sup>

Ahora bien, en la imagen 3 se muestran los términos más reiterados en las intervenciones en el Pleno (discursos verbales). Al igual que en las iniciativas, “pueblo”, “comunidad” y “derecho” son conceptos (códigos) muy frecuentes en dichas intervenciones. Asimismo, “lengua” tiene un tamaño significativo en la nube de conceptos porque se hablaba constantemente de las lenguas indígenas, ya sea para fomentar su preservación, uso o para señalar su progresiva desaparición.

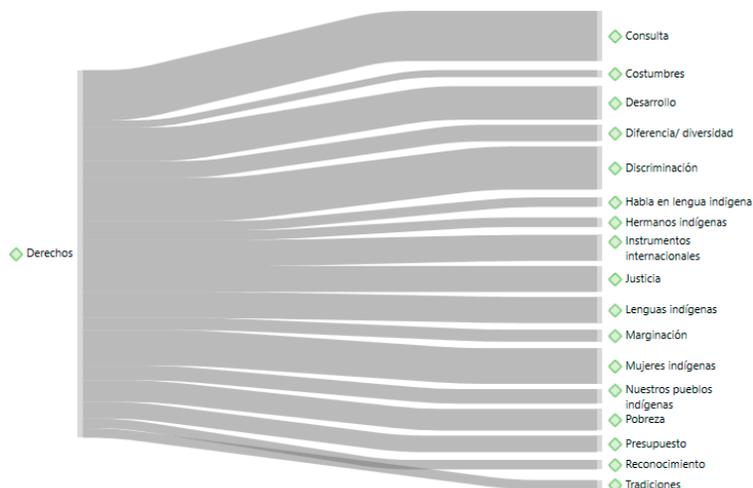
Otro concepto frecuente es “consultar”, que está vinculado a las alusiones a la consulta previa libre e informada, puesto que se presentaron numerosas propuestas de creación de leyes generales para la regulación de las consultas previas, ya que en la actualidad no existe tal normatividad.

De igual forma, el término “recurso” está en la nube de conceptos porque se identificó que fue controversial el asunto de los recursos asignados en el tema indígena. Algunas/os diputadas/os (sobre todo las/os pertenecientes a la oposición del gobierno actual, de Morena) expresaban que el presupuesto aprobado es muy reducido, razón por la que es complicado ver avances significativos en materia indígena.

<sup>13</sup> Esto cobró sentido al momento de revisar todas las intervenciones en el Pleno, puesto que la LXIV Legislatura se caracterizó por ser la cuna de múltiples reformas y discusiones álgidas en temas 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.



IMAGEN 4. DIAGRAMA SANKEY DEL CÓDIGO “DERECHOS”



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

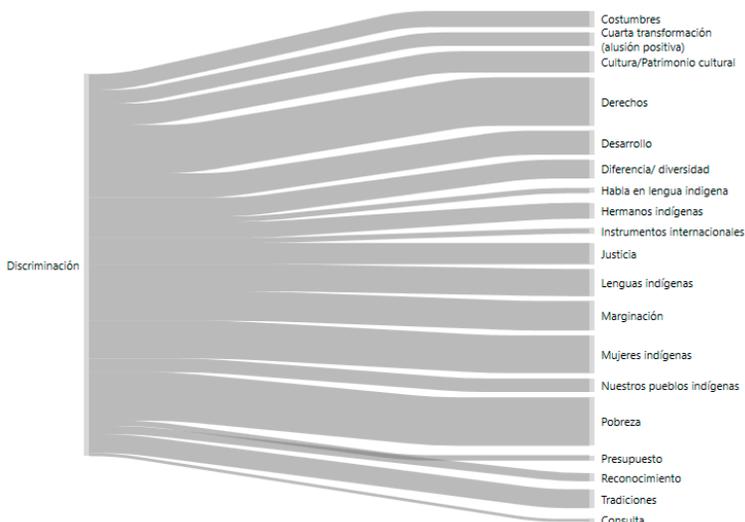
## IDEAS NORMATIVAS EN LOS DEBATES EN EL PLENO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

En las intervenciones en el Pleno hubo una vasta cantidad de ideas normativas en las que se plasman valores, formas de pensar, prejuicios, opiniones e ideología de las/os legisladoras/es. El código con mayor enraizamiento<sup>16</sup> es “discriminación”; por lo tanto, las/os diputadas/os, con independencia del partido al que pertenecen, entienden la discriminación como el mayor obstáculo que afrontan las personas indígenas. En la imagen 5, el diagrama Sankey indica que el código “discriminación” suele estar acompañado del código “pobreza”, ya que las/os legisladoras/es vinculan considerablemente estos dos problemas.

Otro código con el que “discriminación” co-ocurre ampliamente es “derechos”, ya que se hacía referencia al hecho de que la discriminación afecta de modo directo el goce de los derechos de las personas indígenas. Finalmente, el tercer código con el que “discriminación” guarda mayor co-ocurrencia es “mujeres indígenas”, lo que se debe a la consideración de que las mujeres indígenas padecen aún más discriminación.

<sup>16</sup> El enraizamiento hace referencia a la extensión del código, es decir, la cantidad de veces que un concepto aparece en el conjunto de documentos analizados.

IMAGEN 5. DIAGRAMA SANKEY DEL CÓDIGO “DISCRIMINACIÓN”



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

Se muestra a continuación una serie de citas extraídas de las intervenciones en el Pleno en las que hay una marcada presencia de ideas normativas con ciertos valores y prejuicios sobre las personas indígenas. Empero, cabe destacar que las/os legisladoras/es reconocen la diversidad cultural de México, los problemas que este sector afronta, y que sus derechos son colectivos. Por ejemplo, el diputado Alfredo Vázquez, de Morena, indicó que se requiere “El planteamiento de un nuevo marco jurídico que contemplará el reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas, es decir, no sólo derechos individuales de las personas, sino derechos colectivos de los pueblos originarios” (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2020f, p. 1).

Asimismo, el legislador José Montalvo, del PT, llamó la atención por invisibilizar a los diputados y diputadas de origen indígena y afroamericano 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, 2020b, p. 1).

Esta intervención busca el reconocimiento de la presencia de personas indígenas de manera simbólica a través de imágenes en el recinto. Además, habla del orgullo que produce que haya diputadas/os de origen indígena en la LXIV Legislatura.

No obstante, también se manifestaron ideas normativas peyorativas y discriminatorias, por lo que reconocemos que hay ideas normativas heterogéneas. En el caso de las ideas peyorativas, en el contexto mexicano históricamente han sido utilizados vocablos con propósitos discriminatorios, tales como “indio”, “india”, “pueblos indios” y “dialectos”. Utilización que persiste en la Legislatura estudiada. Por ejemplo, en varias de sus intervenciones, el diputado Porfirio Muñoz, de Morena, mencionó a las comunidades indígenas como “indias”. Incluso, modificó el nombre de una declaración internacional, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas: “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, 2020c, p. 1).

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la *Guía para usos de lenguaje inclusivo y no sexista*, en la que se indica que la palabra indio:

[...] invisibilizó la riqueza de identidades y culturas indígenas, pues homogeneizó a las personas con base en un sistema racial y eurocéntrico. Por esa razón, el término “persona indígena” debe ser utilizado para referirse a las personas que así se identifican (SCJN, 2022, p. 23).

Otro ejemplo es el discurso de la diputada Emeteria Martínez, de Morena. De acuerdo con sus señalamientos, el que las comunidades indígenas ejerzan la libre determinación, es decir, que se rijan bajo usos y costumbres propios, puede perjudicar a la niñez indígena:

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 el 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 normar las conductas y las costumbres emanadas de las culturas ancestrales de los pueblos y comunidades (Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria, 2019a, p. 1).

Al respecto, es posible decir que el delito de trata de personas es una problemática que está presente no sólo en la población indígena. Por lo tanto, constituye un dilema sistemático de seguridad pública en diversos sitios del país, cuyas causas no son exclusivamente los usos y costumbres de las comunidades indígenas.

Como último ejemplo, en su intervención, el diputado Juan Espinoza Cárdenas, del MC, dice sentirse orgulloso de que en lugares turísticos haya niñas/os de origen indígena vendiendo artesanías y hablando español, e incluso otros idiomas:

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, 2020a, p. 2).

Esta cita indica que se encuentra normalizado el trabajo infantil y la aculturación producto de que la niñez indígena tenga que aprender otras lenguas para poder subsistir.

## ANÁLISIS DE SENTIMIENTOS

Finalmente, como parte del análisis de los discursos se empleó el software ATLAS.ti 23 para distinguir sentimientos positivos, negativos y neutros en los discursos, con ayuda de la herramienta denominada análisis de sentimientos. Se sometieron a análisis iniciativas, dictámenes e intervenciones en el Pleno. Se encontró un total de 6 317 sentimientos. El de mayor preeminencia es el sentimiento negativo, pues apareció en 3 392 ocasiones; seguido del sentimiento neutro, en 2 644 ocasiones, y el sentimiento positivo tuvo una aparición considerablemente más baja, de 281

ocasiones. A continuación, se exponen ejemplos de sentimientos negativos de acuerdo con el software.<sup>17</sup>

En este contexto, diversas problemáticas fueron aludidas en el fragmento de la intervención que abajo se reproduce, tales como la pobreza que padecen las personas indígenas y la deuda histórica que se tiene con dicha población. De hecho, el código “deuda histórica”, que forma parte de las ideas normativas, tiene un enraizamiento de 46 ocasiones, puesto que es un asunto que las/os diputadas/os consideran pendiente. En palabras del diputado Zoé Alejandro Robledo Aburto, de Morena:

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), seis de cada diez personas hablantes de lengua indígena se encuentran en situación de pobreza y ocho de cada diez tienen ingresos inferiores a la línea de bienestar (Sistema de Información Legislativa, 2018, p. 2).

Otro ejemplo de sentimiento negativo lo hallamos en la narrativa del diputado Armando González, del PES: “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, 2018a, p. 1).

En su alocución, la diputada Beatriz Pérez, de Morena, destaca el contraste entre la realidad jurídica y social de las/os indígenas, a pesar de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011:

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, 2018b, p. 1).

Finalmente, otro sentimiento negativo se hace manifiesto en la intervención de la

<sup>17</sup> Huelga decir que encontramos también sentimientos neutros en aquellos discursos que tiene un carácter mucho más informativo, sin ideas normativas importantes, y que son expresiones sin alguna inclinación favorable o desfavorable respecto a las/os indígenas. Asimismo, sentimientos positivos en discursos que muestran orgullo, empatía y agrado.

diputada María Jiménez, del PT, en cuyas participaciones se autodenomina indígena. Esta legisladora describe múltiples problemáticas que reflejan su inconformidad con las circunstancias desfavorables de las personas indígenas. También refiere su desafección por los gobiernos anteriores:

Discriminación, pobreza extrema, olvido, indiferencia, hambre, muerte por enfermedades curables, dolorosamente marcada desigualdad social provocada por los malos e ingratos gobiernos, quien 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, 2020e, p. 1).

Para resumir, en los discursos de las/os diputadas/os de la LXIV Legislatura predominan los sentimientos negativos, en los que se mezclan percepciones de desaliento. Pero también se encontraron declaraciones con términos discriminatorios, estigmatizantes y que responden a estereotipos. Se identificó que las alocuciones con ideas normativas discriminatorias no pertenecen a diputadas/os de un solo partido, es decir, la afiliación política no es un factor determinante para la clasificación de los discursos; por lo tanto, la expresión de estas ideas depende de los intereses y las nociones propias de cada legislador y legisladora.

Con todo, cabe decir que resulta importante poner bajo la lupa los temas de gran envergadura como la representación sustantiva de las personas indígenas para fortalecer la democracia mexicana, que debe ser pluricultural. En consecuencia, en los espacios de decisión deben impulsarse iniciativas que busquen la mejora de su situación actual.

## CONCLUSIONES

La representación sustantiva de las personas indígenas en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados fue reducida, pues sólo fueron aprobadas 10 iniciativas al respecto. Se decidió subrayar la importancia de los discursos y las ideas para comprender este problema.

Con esta investigación buscamos contribuir en dos sentidos. El primero de ellos tiene que ver con los estudios acerca de la representación sustantiva de las personas indígenas en el ámbito legislativo. En segundo lugar, se busca abonar a los estudios de la ciencia política que forman parte del nuevo institucionalismo discursivo.

Para esta investigación se plantearon dos hipótesis. La primera establece que las iniciativas de ley (políticas) no delimitan de modo adecuado los problemas (programas) que se buscan resolver o aminorar. Esta hipótesis se corroboró, dado que únicamente 49 iniciativas de las 135 presentadas mostraron una congruencia entre sus políticas y programas, lo que suscita, a su vez, que las propuestas que llegan a discutirse en el Pleno sean un tanto ambiguas.

La segunda hipótesis es que los discursos de las/os diputadas/os contienen ideas normativas de carácter peyorativo, de omisión o indiferencia hacia las personas indígenas, lo que incide a manera de obstáculo en su representación política sustantiva. Los resultados arrojan, por un lado, que no todas las ideas normativas de los discursos contienen connotaciones peyorativas, de omisión o indiferencia, puesto que también se encontraron sentimientos positivos como el orgullo, el respeto, la justicia, entre otros. Empero, la mayoría de los sentimientos identificados sí son negativos.

En resumen, se observa una oscilación entre expresiones discriminatorias y expresiones emitidas desde el respeto. De tal forma, las ideas normativas identificadas son heterogéneas y se evidenció la importancia que tienen en los discursos. La representación sustantiva de las personas indígenas permitiría el fortalecimiento de la democracia y el incremento de la legitimidad de los partidos políticos tanto en el plano electoral como en el gubernamental y el legislativo.

Las líneas pendientes de investigación pueden dirigirse al examen de lo que Schmidt (2008) llama discursos comunicativos. Por último, subrayamos que el proceso legislativo federal le concierne tanto a la Cámara de Diputados como al Senado de la República, por lo que analizar los discursos de las/os senadoras/es enriquecería el presente ejercicio.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABARCA, Allan, y Ruiz, Nancy. (2014). *Análisis cualitativo con el ATLAS.ti*. Universidad de Costa Rica.
- CALDERA, Alex. (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), 54-99. <https://revista.colsan.edu.mx/index.php/COLSAN/article/view/532/431>
- CASTAÑOS, Fernando. (2019). La representación democrática: una interacción poliédica deliberativa. En Jorge Cadena-Roay Miguel Armando López (eds.), *El malestar con la representación en México* (pp. 55-92). Instituto de Investigaciones Sociales, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Ficticia Editorial.

- CEDILLO, Rafael. (2020). *Representación política de indígenas y afrodescendientes en América Latina: los casos de México, Perú y Costa Rica*. Instituto Electoral del Estado de México, Centro de Formación y Documentación Electoral.
- CERNA, Sarah Patricia. (2015). La representación sustantiva de las mujeres en las agendas legislativas de las diputadas mexicanas. *Política, Globalidad y Ciudadanía*, 1(1), 98-118. <https://revpoliticas.uanl.mx/index.php/RPGyC/article/view/3/11>
- DÍAZ, Mariela, y Espejel, Alberto. (2016). Esquema para el análisis de las caras externas de los partidos políticos. *Revista Análisis Público* (7), 43-67. <http://ri.uagro.mx/handle/uagro/2324>
- Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2021). Intervención de Juan Carlos Irma el 20 de abril de 2021. *Crónica Parlamentaria*. <http://cronica.diputados.gob.mx>
- Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2020a). Intervención de Espinoza Cárdenas Juan Martín el 18 de noviembre de 2020. *Crónica Parlamentaria*. <http://cronica.diputados.gob.mx>
- Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2020b). Intervención de Montalvo Luna José Luis el jueves 26 de noviembre de 2020. *Crónica Parlamentaria*. <http://cronica.diputados.gob.mx>
- Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2020c). Intervención de Muñoz Ledo Porfirio el martes 28 de enero de 2020. *Crónica Parlamentaria*. <https://cronica.diputados.gob.mx>.
- Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2020d). Intervención de Ocampo Manzanares Araceli el jueves 20 de febrero de 2020. *Crónica Parlamentaria*. <http://cronica.diputados.gob.mx>
- Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2020e). Intervención de Jiménez Pérez María Roselia el 12 de marzo de 2020. *Crónica Parlamentaria*. <http://cronica.diputados.gob.mx>
- Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2020f). Intervención de Vázquez Vázquez Alfredo el jueves 12 de marzo de 2020. *Crónica Parlamentaria*. <http://cronica.diputados.gob.mx>
- Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2019a). Intervención de Martínez Aguilar Emeteria Claudia el jueves 7 de marzo de 2019. *Crónica Parlamentaria*. <http://cronica.diputados.gob.mx>
- Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2019b). Intervención de Pérez López Beatriz Dominga el miércoles 11 de diciembre de 2019. *Crónica Parlamentaria*. <http://cronica.diputados.gob.mx>

- Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2018a). Intervención de González Escoto Armando el 11 de septiembre de 2018. *Crónica Parlamentaria*. <http://cronica.diputados.gob.mx>
- Dirección General de Crónica y Gaceta Parlamentaria. (2018b). Intervención de Pérez López Beatriz Dominga el jueves 22 de noviembre de 2018. *Crónica Parlamentaria*. <http://cronica.diputados.gob.mx>
- Fuentes, Claudio, y Sánchez, Macarena (2018). *Asientos reservados para pueblos indígenas. Experiencia comparada*. Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (Serie Policy Papers, 1).
- Gaceta parlamentaria*. (2021). Dictámenes legislativos. Cámara de Diputados <http://gaceta.diputados.gob.mx/>
- Gaceta parlamentaria*. (2019). Dictamen conjunto de los proyectos de decreto que reforman el artículo 11 de la Ley de Migración (5248-VI). Cámara de Diputados <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190402-VI-1.pdf>
- GONZÁLEZ-SCHONT, Céline Francoise. (2016). *De la representación descriptiva a la representación sustantiva. Análisis de las cuotas de género en los congresos estatales en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (Documentos de Trabajo del CIDE, 294).
- GURZA, Adrián. (2017). Más allá de la paradoja en Pitkin. Por una concepción dual de la representación. *Andamios. Revista de Investigación Social*, 14(35), 123-157. <https://andamios.uacm.edu.mx/index.php/andamios/article/view/574/921>
- MONTENEGRO, Álvaro. (2012). Lauchlin Currie: desarrollo y crecimiento económico. *Revista de Economía Institucional*, 14(27), 81-97. <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/3279/2929>
- MUÑOZ, Juan, y Sahagún, Miguel. (2017). *Hacer análisis cualitativo con ATLAS.ti 7*. Universidad Autónoma de Barcelona.
- PENALVA, Clemente; Alaminos, Antonio; Francés, Francisco, y Santacreu, Oscar. (2015). *La investigación cualitativa: técnicas de investigación y análisis con Atlas.ti*. Pydlos Ediciones.
- PITKIN, Hanna. (1985). *El concepto de representación*. Centro de Estudios Constitucionales.
- 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. <http://pot.diputados.gob.mx/Obligaciones-de-Ley/Articulo-72/I.-Agenda-legislativa>

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2015). *Representación indígena en poderes legislativos. Claves desde la experiencia internacional*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Programa de Gobernabilidad Democrática.
- RIVAS, Ricardo, y Bárcena, Sergio. (2017). Congreso. En Carlos Pereda (ed.), Julieta Marcone, María Teresa Muñoz y Sergio Ortiz-Leroux (coords.), *Diccionario de justicia*. Siglo XXI Editores.
- ROCHA, Raúl (ed.). (2021). *Representación política sustantiva de las minorías indígenas en México. Cultura, instituciones y subjetividad*. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Estudios Superiores Zaragoza.
- SARTORI, Giovanni. (1992). *Elementos de teoría política*. Alianza Editorial.
- SCHMIDT, Vivien A. (2008). Discursive Institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science* (11), 303-326. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.060606.135342>
- SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación). (2022). *Guía para usos de lenguaje inclusivo y no sexista*. Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. (2021a). Numeralia de iniciativas presentadas en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados. <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/Numeralia/iniciativas>
- Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. (2021b). Intervenciones en el Pleno. Búsqueda por tema. <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal/AsuntosLegislativos/BusquedaDecPleno>
- 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. [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/03/asun\\_4020216\\_20200318\\_1584565597.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/03/asun_4020216_20200318_1584565597.pdf)
- 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. [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/12/asun\\_3974939\\_20191203\\_1575409919.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/12/asun_3974939_20191203_1575409919.pdf)
- Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. (2018). 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, suscrita por integrantes del grupo parlamentario de MORENA. [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/10/asun\\_3744352\\_20181002\\_1538490577.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/10/asun_3744352_20181002_1538490577.pdf)

- Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. (s/f). Proceso Legislativo. <http://sil.gobernacion.gob.mx/Congreso/congreso2.php?accion=1#Proceso>
- SONNLEITNER, Willibald. (2020). Participación, representación e inclusión política ¿Existe un voto indígena en México? *Política y Gobierno*, 28(2), 1-39. <https://www.scielo.org.mx/pdf/pyg/v27n2/1665-2037-pyg-27-02-ePYG1282.pdf>
- SONNLEITNER, Willibald. (2018). *La representación legislativa de los indígenas en México. De la representatividad descriptiva a una representación de mejor calidad*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- VÁZQUEZ, Lorena. (2020). *Representación política y acciones afirmativas indígenas: la agenda pendiente*. Senado de la República, LXIV Legislatura, Instituto Belisario Domínguez (Serie Mirada Legislativa, 192).
- VÁZQUEZ, Lorena. (2019). *Agenda de género y representación sustantiva de las mujeres. Apuntes de la discusión teórico-metodológica*. Instituto de Investigaciones Jurídicas.