



Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad Iztapalapa

**Maestría en Estudios Sociales
Línea de Procesos Políticos**

**Comunicación para obtener el Título de
Maestro en Estudios Sociales**

**“El discurso parlamentario en México en un
contexto de pluralismo político (1997-2004)”**

Lic. Alejandro López Gallegos

**Director:
Dr. Aquiles Chihu Amparán**

INDICE

INDICE	2
1. PROYECTO DE INVESTIGACIÓN	4
1. 1. DELIMITACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DEL TEMA	4
1.2. ANTECEDENTES HISTÓRICO-EMPÍRICOS	9
1. 2. 1. <i>Los cambios recientes en la composición de la Cámara de Diputados</i>	9
1. 2. 2. <i>El gobierno interno de la Cámara de Diputados</i>	14
1. 2. 3. <i>El pasado reciente de la política indígena y de la política en el sector de energía eléctrica</i>	17
1. 2. 3. 1. <i>Política indígena</i>	17
1. 2. 3. 2. <i>La industria eléctrica</i>	20
1. 3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	23
1. 4. HIPÓTESIS	24
1. 5. OBJETIVOS	25
1. 6. TÉCNICAS Y PROCEDIMIENTOS DE INVESTIGACIÓN	26
2. MARCO TEÓRICO	28
2. 1. LOS MARCOS INTERPRETATIVOS DE LA REALIDAD POLÍTICA	31
2. 1. 1. <i>El análisis de marcos en Erving Goffman</i>	32
2. 1. 2. <i>El análisis de los marcos en los movimientos sociales</i>	44
2. 1. 3. <i>El análisis de los marcos en el análisis de la política pública</i>	68
2. 2. DISCURSO POLÍTICO Y DISCURSO PARLAMENTARIO	89
2. 2. 1. <i>Discurso</i>	90

2. 2. 2. <i>El discurso político</i>	97
2. 2. 3. <i>El análisis del discurso político</i>	102
2. 2. 4. <i>Discurso parlamentario</i>	112
2. 3. RECAPITULACIÓN.....	125
3. DISEÑO METODOLÓGICO	134
3. 1. DESCRIPCIÓN DEL DISEÑO METODOLÓGICO	134
3. 2. UNA ILUSTRACIÓN DEL DISEÑO METODOLÓGICO: EL DEBATE SOBRE LA ENERGÍA ELÉCTRICA (FEBRERO DE 1999)	144
3. 2. 1. <i>El mensaje presidencial</i>	145
3. 2. 2. <i>El discurso del Poder Ejecutivo</i>	153
3. 2. 3. <i>El discurso del Sindicato Mexicano de Electricistas (SME)</i>	157
3. 2. 4. <i>El discurso parlamentario</i>	160
3. 2. 4. 1. El discurso del PRI.....	162
3. 2. 4. 2. El discurso del PRD	165
3. 2. 4. 3. El discurso del PAN.....	171
3.3. EL UNIVERSO DE INVESTIGACIÓN: LA CÁMARA DE DIPUTADOS ENTRE 1997 Y 2004	175
APÉNDICE I.....	185
APÉNDICE II	188
BIBLIOGRAFÍA	202

1. PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

1. 1. DELIMITACIÓN Y JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

En la teoría democrática, los parlamentos cumplen dos funciones centrales: por un lado son una representación de la pluralidad de intereses existentes en una sociedad; por el otro lado, contribuyen a la producción de políticas públicas, mediante la promulgación de ordenamientos legales (Cotta, 1991).

En México, la institución parlamentaria toma cuerpo en el Congreso de la Unión, compuesto por dos cámaras, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Diversos analistas han señalado que la creciente importancia política del Congreso de la Unión en México va aunada a la creciente pluralidad política en su seno, producto de las sucesivas reformas electorales que marcaron el rumbo del cambio político en México desde la década de los setenta. Se puede decir que actualmente el Congreso de la Unión en México se perfila cada vez más como un verdadero poder estatal, con capacidad de influencia sobre la orientación política del país. En palabras de Yolanda Meyenberg:

A partir de 1988, la fuerza de la oposición en la Cámara de Diputados fue en aumento; sin embargo, no fue sino hasta 1997 que llegó a formar mayoría, cuando la suma de asientos obtenidos por los partidos diferentes al PRI llegó a representar el 53% del total. Este hecho cobraría mayor magnitud en el proceso del 2000, en el cual el conjunto de partidos que no participaron en la Alianza por el Cambio obtuvieron 272 asientos en la Cámara de Diputados, lo que significa el 54% de los escaños. [Esto significó] un cambio en la correlación de fuerzas entre los partidos que tienen representación en el Congreso; ha transformado su funcionamiento institucional; y ha indicado una distribución diferente de las tareas que se asignan a cada partido. El poder Legislativo, que hasta hace unos años jugaba un papel protocolario en la política, ha ido adquiriendo con el tiempo un lugar determinante en las definiciones políticas del país (Meyenberg, 2003: 142-143).

A esta mayor centralidad política del Congreso de la Unión en México, se corresponde un creciente interés académico por entender el funcionamiento del mismo, y sobre todo por examinar las dificultades que experimenta para cumplir con las funciones que se le asignan según la teoría democrática. En efecto, desde 1997 ocurre un fenómeno

inédito en el país: no existe ningún partido con mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Esta situación ha despertado grandes interrogantes con respecto a la capacidad de esta institución para procesar asuntos políticos que requieren de la formación de coaliciones mayoritarias a fin de aprobar iniciativas legislativas (véase, por ejemplo, Meyenberg, 1998, 2003; Espinoza, 2003; Carrillo y Lujambio, 1998; Béjar, 1998; Nacif, 2003).

En este proyecto queremos analizar el discurso de los legisladores de los tres principales partidos con representación política en la Cámara de Diputados (PAN, PRI y PRD), durante un período caracterizado por una gran pluralidad política en su seno (1997-2004). Además, durante este período la Cámara de Diputados ha sido un espacio crucial en donde se han discutido asuntos de política que, desde nuestro punto de vista, se han convertido en temas centrales del debate público: la cuestión indígena, y la cuestión de la energía eléctrica.

En efecto, durante el sexenio anterior, el presidente Ernesto Zedillo envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reformas a la Constitución en materia de derechos indígenas (15 de marzo de 1998), y una iniciativa de reformas a los artículos 27 y 28 de la Constitución para reestructurar la industria eléctrica en México (2 de febrero de 1999). Ninguna de las dos iniciativas fue aprobada por el Congreso de la Unión durante ese sexenio. En el actual sexenio, fue el PRI quien presentó su iniciativa de reformas a la Constitución en materia de derechos indígena, el 21 de abril del 2001, misma que fue aprobada el 28 del mismo mes en la Cámara de Diputados, con la oposición del PRD y el PT. Asimismo Vicente Fox ha hecho pública su propuesta de reforma constitucional para reestructurar la industria eléctrica.

Ambas iniciativas resultan de particular importancia para el futuro político y económico del país. Por un lado, la reforma en materia de derechos indígenas implica incorporar al debate de la consolidación democrática en el país, el problema de la inclusión de un sector importante de la población nacional que históricamente ha carecido de posibilidades reales de ejercer sus derechos de ciudadanía y participación política (Díaz-Polanco, 1998; Díaz-Polanco y Sánchez, 2002; Cárdenas Morales, 2001; López Bárcenas, 2002a; Azis Nassif, 2003). En el caso de la reforma en materia de industria eléctrica, su importancia reside en el papel estratégico que ocupa dicha industria en el futuro económico del país, así como en la generación de bienestar social. En este sentido, algunos autores consideran que la reforma en materia de energía eléctrica debe ser contemplada en el terreno de las reformas de “segunda generación”. Según esta concepción, las reformas de “primera generación” se aplicaron en México durante el período 1982-1994 y tenían como objetivo principal lograr la estabilidad económica, en un contexto de crisis económica y altas tasas de inflación. Se supone que en México, a partir de 1994, pero principalmente después de 1997, se han implementado reformas de “segunda generación” cuyos objetivos centrales son: reducir la pobreza, aumentar la competitividad de la economía, mantener la estabilidad económica y consolidar la apertura comercial (Samaniego Breach, 2003: 50-60; para un panorama de la discusión técnica sobre la reforma al sector eléctrico pueden consultarse los siguientes trabajos: Campos Aragón, 2003; Bazúa et al, 2001; Vargas Larios, 1999; González, 2003).

Pero ¿por qué hacer un análisis del discurso, y por qué en la escena parlamentaria?

Líneas arriba, señalábamos que los parlamentos trataban de cumplir con dos funciones básicas: representación de la pluralidad y formación de consensos. Precisamente porque los parlamentos tratan de cumplir con estas dos funciones, que se pueden convertir

en algo así como la sede natural de las controversias políticas¹ existentes dentro de una sociedad.

El propósito de este proyecto es investigar la trayectoria de las controversias sobre políticas tomando como foco de análisis una propiedad de estas controversias: que pueden surgir a partir de las diferencias de *interpretación* sobre los problemas políticos. Al mencionar el elemento “interpretación” como posible fuente de una controversia sobre políticas, estamos introduciendo una determinada postura con respecto a los fenómenos políticos, que éstos tienen una dimensión simbólico-significativa.²

Desde este punto de vista, una controversia política puede ser analizada como el resultado del enfrentamiento entre diversas interpretaciones sobre un problema de política, interpretaciones que se expresan a través de un *discurso*, por medio del cual los actores políticos presentan sus interpretaciones, las defienden, las legitiman y desacreditan las interpretaciones de otros actores políticos.

Ahora bien, una de las características de todo discurso es que refiere a una situación de interacción comunicativa, en la cual diversos actores intercambian productos lingüísticos o textuales. Esta interacción siempre ocurre en el seno de un espacio institucional que se

¹ En este momento utilizo el término “controversias políticas” para referirme al hecho, extremadamente obvio, de que en el contexto de un sistema político democrático, existen desacuerdos entre diversos actores sobre cuáles son los problemas de los cuales debe encargarse el gobierno, y cuáles son las medidas (o los medios) más adecuados para resolverlos. Más adelante emplearé un concepto más técnico para referirme a las “controversias de políticas”. Véase el apartado sobre marco teórico, más adelante.

² Según Jeffrey Alexander, la acción, instrumental o reflexiva, dirigida hacia el entorno externo, está mediada por un “horizonte de significado”. En este sentido, el actor social no es nunca totalmente instrumental, ni totalmente reflexivo, sino que recurre constantemente a un “recurso ideal que posibilita y constriñe parcialmente la acción, suministrando rutina y creatividad y permitiendo la reproducción y transformación de la estructura”. Una sociología cultural busca así, “la mapeación de las estructuras culturales que informan la vida social”. No sólo la acción, sino la institución misma, sin importar su naturaleza (técnica, coercitiva o impersonal) “sólo puede ser efectiva si se relaciona con los asideros simbólicos que hacen posible su realización y una audiencia que la ‘lee’ de un modo técnico, coercitivo o impersonal” (Alexander 2000a: 31, 2000b: 41).

ubica dentro de una sistema social más general (véase Carbó, 1995; Rein y Schon, 1999; van Dijk 1999a). Este espacio o nicho institucional tiene una importancia fundamental para comprender la naturaleza misma del discurso: ese espacio puede inducir formas específicas de interpretar los asuntos de política; establece normas y canales específicos para la producción del debate y la discusión. Una clase particular de espacios o nichos institucionales donde ocurre el discurso sobre políticas son los llamados *foros de políticas*, que son espacios institucionales reconocidos política y socialmente como instancias de expresión pública de los discursos; es decir, lo que caracteriza a estos foros es que los discursos que tienen lugar en su seno, tienen consecuencia y significados más allá del contexto inmediato en el que ocurren, dado que se escenifican ante una audiencia más general (Rein y Schon, 1999; Gamson 1998).

Los parlamentos constituyen uno de tales foros y uno de particular importancia. Ello es así porque los parlamentos juegan un papel crucial dentro de una controversia política, pues tienen facultades de decisión para la resolución de dichas controversias, emitiendo leyes y reglamentos que dan fundamento a la acción gubernamental. Por lo anterior consideramos necesario estudiar el discurso parlamentario sobre las políticas, en situaciones de controversia³.

Finalmente, el análisis del discurso parlamentario podría aportarnos claves para profundizar en el tema de las diferencias ideológicas entre los partidos políticos

³ Además, como lo señala Carbó, los parlamentos pueden ser considerados como los lugares, por excelencia, de producción de discurso en el sistema político: “El debate parlamentario sería [...] el encuentro convenido de adversarios leales e iguales, que se reúnen convocados por la palabra y se dedican a trabajar con ella dentro de ciertas tareas verbales que se consideran propias de la labor parlamentaria: el análisis, la reflexión, la crítica, el debate, la polémica y la resolución racional de los enfrentamientos por medio de la propuesta y adopción de las mejores y más justas soluciones” (Carbó, 1996: 222-223)

mexicanos⁴, precisamente porque dadas sus características, en el parlamento se hace necesario que los actores involucrados expongan sus opiniones, ofreciendo argumentos de diversos tipos, entre ellos argumentos de tipo ideológico.

1.2. ANTECEDENTES HISTÓRICO-EMPÍRICOS

En este apartado mencionaremos algunos aspectos de la evolución política reciente para comprender la situación que actualmente vive el Congreso de la Unión en México, y específicamente la Cámara de Diputados. También expondremos un breve panorama de la importancia de la cuestión indígena y de la cuestión del sector eléctrico en la historia y la política nacional.

1. 2. 1. Los cambios recientes en la composición de la Cámara de Diputados

La debilidad histórica del Poder Legislativo frente al Poder Ejecutivo en México se debió tanto a ciertos aspectos del diseño de la Constitución de 1917, como a la estructura de relaciones políticas que hacía que los recursos políticos se concentraran en manos del Presidente de la República. No obstante, el Congreso (y en especial la Cámara de Diputados), sobre todo a partir de 1997, ha alcanzado un nuevo papel como referente institucional en el proceso de construcción de las políticas públicas en México. Esto ha sido el resultado de un largo proceso de reformas políticas que contribuyeron a incrementar las posibilidades de que los partidos de oposición se convirtieran en fuerzas políticas de importancia en el país.

⁴ Aunque desde una perspectiva muy diferente, y con otras finalidades, el tema de las diferencias ideológicas entre los partidos políticos en México ha llamado la atención reciente de diversos analistas (Véase, por ejemplo, Llamazares y Sandell, 2000; Moreno, 2002, 2003)

Dentro de este proceso de reforma política dos aspectos destacan: las reformas que han modificado el funcionamiento y la composición del órgano encargado de llevar a cabo las elecciones, y las reformas que han introducido el sistema de representación proporcional (RP) en el sistema electoral mexicano.

El primer tipo de reformas, condujo a una progresiva “autonomización” del órgano encargado de realizar las elecciones, entendiéndose por ello el proceso mediante el cual dicho órgano dejó de estar bajo el control directo del Poder Ejecutivo. Dicho proceso comenzó con la reforma de 1990, en la cual se emitió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) y que dio lugar al nacimiento del Instituto Federal Electoral (IFE), el cual fue definido como un “organismo autónomo, con personalidad y patrimonio propios”. Esta definición se reflejó en la composición del máximo órgano de decisión del IFE (el Consejo General). Su presidente siguió siendo el secretario de Gobernación, pero se introdujo la figura no partidista de consejeros magistrados (seis en total), además de los representantes del Poder Legislativo y los representantes de los partidos políticos en términos proporcionales (Becerra, Salazar y Woldenberg, 1997).

En 1994, la composición del Consejo General del IFE cambió nuevamente: la figura de consejero magistrado dio paso a la de consejero ciudadano (los cuales ya no serían propuestos por el presidente, sino por las fracciones de los partidos en la Cámara de Diputados y aprobados por ellos con la mayoría de las dos terceras partes); el secretario de Gobernación siguió siendo presidente del Consejo General, aunque se le suprimió el voto de calidad (Becerra, Salazar y Woldenberg, 1997).

La reforma electoral de 1996 constituye, hasta el momento, el esfuerzo máximo para dotar al país de una instancia de organización de las elecciones que sea imparcial, justa, equitativa y profesional. Con esta reforma el Poder Ejecutivo dejó de participar en la

organización del IFE, pues el secretario de Gobernación dejó de estar presente en el Consejo General. En cambio, el poder de decisión se concentró en los “consejeros electorales” (ocho en total) que tienen voz y voto. La representación del Poder Legislativo consiste en la presencia de un representante de cada grupo parlamentario con representación en el Congreso. Estos representantes tienen voz, pero no voto. Finalmente, los partidos políticos nacionales con registro tienen derecho a un representante, el cual tiene voz, pero no voto (Becerra, Salazar y Woldenberg, 1997).

En lo que se refiere a la introducción del principio de representación proporcional (RP) en el sistema electoral mexicano, Benito Nacif (2002: 105-106), señala que se pueden distinguir tres etapas en este proceso.

La primera etapa fue la creación de figuras de diputados de partido: producto de la reforma electoral de 1963, dicho sistema preveía la asignación de al menos cinco curules a aquellos partidos que alcanzaban el 2.5% de votación nacional. Una curul más era asignada por cada medio punto porcentual de votación que excediera el anterior porcentaje, hasta un máximo de 20 curules. La reforma electoral de 1973 aumentó el número máximo de curules asignadas a 25.

La segunda etapa fue un sistema de representación proporcional “parcial” implementado por la reforma electoral de 1977 que se concretó en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE). Este sistema marca un punto de inflexión en el sistema electoral mexicano, pues, en cierto sentido fue el resultado de la primera crisis grave por la que atravesó la estructura de representación del presidencialismo

mexicano: el movimiento estudiantil de 1968.⁵ El sistema modificó la composición de la Cámara de Diputados: ahora estaría conformada por 400 curules, 300 según el sistema de mayoría relativa en distritos uninominales y 100 de representación proporcional. El partido que hubiera obtenido la mayoría en los 300 distritos uninominales no tendría acceso al reparto de las curules de representación proporcional; éstas se distribuirían entre los partidos minoritarios según el porcentaje de su votación, siempre que hubieran obtenido el 1.5% de la votación nacional.

La tercera etapa fue el sistema de representación proporcional “extendido” que se implementó con la reforma electoral de 1987 y que continua hasta el momento. La Cámara de Diputados quedó conformada por 500 curules; 300 elegidas según el sistema de mayoría relativa en distritos uninominales, y 200 de representación proporcional. Originalmente se preveía que el partido mayoritario quedaría excluido de las curules de representación proporcional, a menos que no hubiera ganado las suficientes diputaciones para alcanzar la mayoría absoluta (la famosa “cláusula de gobernabilidad”). Diversas modificaciones a partir de entonces se han implementado para evitar la sobrerrepresentación del partido mayoritario, siendo la última la que surgió de la reforma electoral de 1996 en donde se estipuló un límite de 8% a la sobrerrepresentación del partido mayoritario.

⁵ Según Basañez (1990), el movimiento estudiantil de 1968 representó un punto de inflexión en el sistema político mexicano, sobre todo porque reflejó los límites de la estructura de representación en la que se había asentado el presidencialismo mexicano. La forma en que Luis Echeverría trató de enfrentar este cuestionamiento a la estructura de representación tuvo como consecuencia la de incrementar las pugnas tanto al interior de la élite gobernante, como en el seno de la “coalición gobernante”, es decir, agudizó las diferencias entre la élite política y la élite económica. Ello redundó en una pérdida de eficacia de la toma de decisiones gubernamentales, lo cual, al combinarse con una situación externa de crisis económica, provocó severos problemas hacia el final del sexenio. No hay que olvidar además que una de las secuelas del movimiento estudiantil fue la aparición de diversos grupos guerrilleros que, si bien, nunca pudieron poner realmente en cuestión la estabilidad del sistema político, desgastaron, por otro frente, la legitimidad del gobierno y evidenciaron los extremos a los que se podía llegar si la estructura de representación política no era modificada.

El efecto más llamativo de los procesos anteriores es el progresivo cambio en la composición en las Cámaras que componen al Congreso de la Unión, que se han manifestado de manera palpable en las últimas dos elecciones: la de 1997 y la del año 2000. Estos cambios en la composición han producido una situación de “gobierno dividido”, es decir, una situación en la cual el presidente de la República proviene de un partido diferente al que tiene la mayoría en el Congreso⁶. En 1997, la composición de la Cámara de Diputados fue la siguiente:

Tabla 1: Composición de la Cámara de Diputados (1997)

	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	TOTAL
Asientos	239	121	126	8	6	500
Porcentaje en la Cámara	47.8	24.2	25.2	1.6	1.2	100

Como se ve, ninguno de los partidos tenía mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, y tomados en conjunto, los asientos de los partidos de la oposición sí formaban una mayoría absoluta.

⁶ Según Sartori (1994), la situación de gobierno dividido parece resultar casi necesariamente del diseño institucional del sistema presidencial. Esta “necesidad” resulta del hecho de que el Presidente y el Congreso provienen, ambos, de la voluntad popular, debido a que ambos surgen de elecciones independientes. En esta medida, se produce la “división de poderes”. No es que siempre se de la situación de “gobierno dividido”, pero una situación de “división de poderes” (en el sentido antes aludido) siempre crea la posibilidad de que ello ocurra. De acuerdo con Sartori, el gobierno dividido conduce a la parálisis y al estancamiento, es decir, a un gobierno poco eficaz.

Amparo Casar (2001) opina, por el contrario, que la situación de gobierno dividido no tiene que conducir necesariamente a la parálisis gubernamental, sino que obliga a los diversos actores políticos a negociar, contribuyendo así a la moderación del poder y de las decisiones políticas. Sin embargo, sostiene Casar, es necesario señalar cuáles son los factores dentro de los cuales se sitúan las posibilidades de negociación en una situación de gobierno dividido, lo cual nos permite apreciar las dificultades que tiene que afrontar un gobierno para sacar adelante su proyecto de gobierno:

- La composición del Congreso y las coaliciones que pueden formarse.
- El grado de disciplina de las fracciones parlamentarias.
- La agenda de los partidos con representación en las cámaras en combinación con la agenda presidencial (Casar, 2001: 399).

En el año 2000, la composición de la Cámara de Diputados resultó de la siguiente manera:

Tabla 2: Composición de la Cámara de Diputados (2000)

	PAN	PRI	PRD	PVEM	PT	CD	PSN	PAS	TOTAL
Asientos	206	211	50	17	7	4	3	2	500
Porcentaje en la Cámara	41.2	42.2	10	3.4	1.4	0.8	0.6	0.4	100

En este caso, tampoco el partido gobernante (el PAN) gozaba de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, y el PRI se perfiló como el principal partido de oposición.

En suma, las reformas políticas dieron lugar a un proceso de participación política más intenso que se traduce en el sustancial incremento de los partidos de oposición en la Cámara de Diputados.

1. 2. 2. El gobierno interno de la Cámara de Diputados

La ampliación de la representación política y las modificaciones en la composición de la Cámara de Diputados, exigieron cambios en el funcionamiento del Congreso. En 1979 se expidió la primera Ley Orgánica del Congreso General (LOCG). Esta ley reforzaba el control del PRI sobre los trabajos legislativos, pues permitía que el partido mayoritario copara los órganos internos de gobierno de la Cámara de Diputados (Béjar Algazi, 2003: 209-210). No obstante, los cambios en la vida parlamentaria mexicana se sucedieron a tal velocidad que la LOCG se ha visto sujeta a diversas reformas, en 1994 y 1999.

Entre las principales reformas que se hicieron en 1994 se contaban: el reconocimiento de la práctica parlamentaria vigente, según la cual la Mesa Directiva se integra no sólo con miembros del partido mayoritario, sino con un presidente y tanto

vicepresidentes como fracciones parlamentarias existan en la cámara. Se establecía asimismo la conducción rotativa de las sesiones entre el presidente y los vicepresidentes de la mesa. También se integraba en el órgano normativo la práctica parlamentaria para que la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política fuera la encargada de optimizar la conducción política de la cámara, se constituía de hecho en órgano de gobierno de la misma. Dicha comisión estaría integrada por los coordinadores de cada uno de los grupos parlamentarios además de un número igual de representantes del grupo mayoritario. Entre las funciones que debía cumplir se encontraban: proponer a los diputados que integren las comisiones y los comités, proponer el presupuesto anual de la Cámara de Diputados, y la designación del oficial mayor y del tesorero. La reforma también preveía la disposición de recursos para los grupos parlamentarios según su importancia cuantitativa (Gil Villegas, 2001: 222).

En 1999, una nueva reforma a la Ley Orgánica del Congreso, fortaleció a la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, a la que se le dio el nombre de Junta de Coordinación Política, realizó varias modificaciones sobre la composición y funciones de la Mesa Directiva, y creó la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (Béjar Algazi, 2003)

De esta manera, según la Ley Orgánica del Congreso General (LOCG), existen tres órganos internos que dirigen el trabajo legislativo en la Cámara de Diputados: la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección de los Trabajos Legislativos.

La Mesa Directiva es un cuerpo colegiado integrado por un presidente, tres vicepresidentes y tres secretarios electos por mayoría de votos. Duran en sus funciones tres años y pueden ser reelectos. Son los Grupos Parlamentarios los que postulan a quienes

deben integrarla (Artículo 17, LOCG) Entre sus principales atribuciones se cuentan: conducir las sesiones de la Cámara, asegurando el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones; formular y cumplir con el orden del día; inquirir si el asunto está lo suficientemente tratado. Asimismo, le corresponde, verificar la legal elaboración de las actas de sesiones, llevar el libro de leyes y decretos y, por último, vigilar la impresión y distribución del *Diario de los debates* de la cámara (Artículo 20, LOCG).

La Junta de Coordinación Política está integrada por los coordinadores de cada uno de los grupos parlamentarios. Su presidente será el Coordinador de aquel Grupo Parlamentarios que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la Cámara y durará en su función tres años. En caso de que ningún Grupo Parlamentario tuviera la mayoría absoluta, la presidencia será desempeñada sucesivamente por los respectivos Coordinadores de los Grupos Parlamentarios en orden decreciente a la magnitud de los mismos, y durarán en su función un año (Artículo 31, LOCG). Se le define como un órgano colegiado que impulsa el entendimiento y la convergencia política. Entre sus principales atribuciones se encuentran: impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el Pleno; también propone al Pleno la integración de las comisiones, y presenta ante Pleno, para su aprobación, el ante proyecto de presupuesto anual de la Cámara (Artículo 34, LOCG)

Finalmente, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos esta integrada por el Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política (Artículo 37, LOCG). Una de sus atribuciones más importantes es establecer el programa legislativo de los períodos de sesiones, así como el calendario para su desahogo, y la integración del orden del día de cada sesión (Artículo, 38, LOCG).

Estos cambios en la normatividad que rige los trabajos de la Cámara de Diputados reflejan la importancia creciente de los grupos parlamentarios en el funcionamiento de la institución parlamentaria. En efecto, como lo señalan los estudiosos: “en el caso de México, al igual que en la mayoría de los países, la cámara potencia la figura de los grupos parlamentarios por encima de los diputados individuales” (Loyola y Martínez, 2000: 67). Dadas las características de la legislación mexicana, las cuáles estipulan que únicamente los partidos están facultados para presentar candidatos a los puestos de elección popular, existen fuertes incentivos para que la disciplina partidista oriente el comportamiento de los miembros de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados.

1. 2. 3. El pasado reciente de la política indígena y de la política en el sector de energía eléctrica

1. 2. 3. 1. Política indígena

Como sabemos, la política del gobierno mexicano posrevolucionario hacia los pueblos indígenas estuvo orientada, durante un largo período de tiempo, por la perspectiva del *indigenismo asimilacionista*. Esta perspectiva, consideraba que la situación de pobreza, marginación y exclusión política de los pueblos indígenas, era producto de sus rasgos culturales “antimodernos”, que los hacían incapaces de integrarse al desarrollo nacional. Se pretendía, así, una política de asimilación cultural mediante la cual los pueblos indígenas asumirían pautas culturales más modernas para integrarse al desarrollo nacional (Bonfil Batalla, 1994: 170-176). Dicha perspectiva orientó la acción del Instituto Nacional Indigenista (INI), desde su creación en 1948.

Por otra parte, el hecho de que el INI apareciera como una dependencia de la Secretaría de Educación Pública (SEP), significaba que la relación entre los pueblos indígenas y el Estado ocupaba un lugar secundario dentro de la agenda de los problemas

nacionales y dentro de las agencias gubernamentales. “En este sentido, la existencia del INI legitimaba la marginación de los pueblos indígenas en la sociedad y los aislaba con respecto a los recursos del Estado” (Hindley, 1996: 227).

La primera mitad de la década de los setenta presenció un inusitado incremento del activismo político indígena en el país, provocado fundamentalmente por la crisis agrícola, y que aprovechó los esfuerzos de Luis Echeverría por ganar legitimidad política. En este período se llevó a cabo el Primer Congreso Indígena de Chiapas (1974), una iniciativa gubernamental que sin embargo fue aprovechada por las organizaciones indígenas independientes para formular y expresar sus propias demandas (Sarmiento y Mejía, 1987: 49-50). Según estos mismos autores, lo que más sobresale de esta ola de activismo indígena, es el carácter de sus demandas. En efecto, es a partir de estos años, que las organizaciones indígenas tienden a formular sus demandas no sólo en términos de su posición como actor campesino, sino que exigen “en virtud de su pertenencia a un grupo étnico, recuperar sus tierras y recursos, recrear su cultura preservando lenguas y costumbres y participar políticamente en la planeación de su futuro” (Sarmiento y Mejía, 1987: 17).

Los sexenios de José López Portillo y de Miguel de la Madrid representaron una etapa de reflujo en la movilización indígena, y no se produjeron cambios sustanciales en la política indigenista. López Portillo impulsó una política de “indigenismo de participación” que proponía “una mayor participación [de los indígenas] en la elaboración y ejecución de la política indigenista estatal dedicada a ellos. Es decir, ahora se expresaba como una política de indígenas y no para indígenas” (Sarmiento y Mejía, 1987: 54). No obstante, la participación se reservaba a las organizaciones indígenas más conservadoras, que proponían sobre todo mejorar las políticas culturales y de educación bilingüe dedicadas a los pueblos indígenas. Esa misma tónica caracterizó al sexenio de Miguel de la Madrid.

En este contexto, la política indígena llevada a cabo por Carlos Salinas de Gortari tuvo rasgos sorprendentes. Cuatro medidas sintetizan esta política. En primer lugar, el nombramiento de Arturo Warman, reconocido crítico del indigenismo oficial, como titular del INI. En segundo lugar, la creación de la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas (CNPJI) como órgano consultivo del INI; su objetivo principal era elaborar una propuesta legislativa el reconocimiento institucional de los pueblos indígenas. En tercer lugar la ratificación de la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Finalmente, la modificación del artículo 4° Constitucional (Hindley, 1996: 230-234).

La ratificación de la Convención 169 de la OIT por parte del gobierno mexicano, lo obligaba a modificar su legislación, a fin de adecuarla a los principios normativos de la Convención⁷. Dicha obligación coincidía con la actividad desplegada por la CNPJI, que consistía en realizar encuestas y consultas con diversos sectores (grupos indígenas y no indígenas, juristas, antropólogos, sindicatos, presidentes municipales y gobernadores estatales) y cuyo fin era producir una iniciativa legislativa sobre los pueblos indígenas (Hindley, 1996: 232). El resultado fue una iniciativa para conferir derechos culturales a los pueblos indígenas, misma que fue aprobada por el Congreso de la Unión en 1992, y que enmendó el artículo 4° Constitucional, añadiéndole un nuevo primer párrafo:

La Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo

⁷ La Convención 169 de la OIT, aprobada en junio de 1989, proponía nuevos principios para regular las relaciones entre los Estados y los pueblos indígenas. Así, rechazaba la perspectiva asimilacionista como eje de dicha relación. Proponía que la superación de las desigualdades que sufrían los pueblos indígenas en el mundo, pasaba por su reconocimiento jurídico como actores políticos con derecho a participar en la formulación, aplicación y evaluación de la legislación y las políticas que lo afectan. Asimismo, reconocía la existencia de una estrecha relación entre las identidades indígenas, la tierra y los recursos naturales. (Hindley, 1996: 231)

acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley. (*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*)

Diversas organizaciones indígenas e intelectuales criticaron el contenido de la reforma, aduciendo que no respondía a la demanda real articulada por las organizaciones indígenas nacionales: la autonomía y la reivindicación de los derechos colectivos de los pueblos indígenas sobre el territorio que habitaban. (véase, Díaz-Polanco, 1998). No obstante, la política indígena del sexenio de Salina de Gortari tuvo una consecuencia inesperada: al reconocer constitucionalmente los derechos culturales de los pueblos indígenas, sentó las bases para que surgiera un debate cada vez más encendido sobre los derechos indígenas y el lugar que ocupan los pueblos indígenas en la nación.

1. 2. 3. 2. La industria eléctrica

La importancia de la industria eléctrica nacionalizada en México debe observarse en perspectiva histórica. En efecto, en el momento de la nacionalización de la industria eléctrica (23 de diciembre de 1960), dicha medida era congruente con un modelo de desarrollo que se sustentaba en una fuerte intervención estatal. Una de las razones fundamentales que llevaron a la medida de nacionalización, fue que el comportamiento de las empresas privadas generadores de energía eléctrica no era compatible con las metas del desarrollo económico nacional. Sus inversiones eran bajas, no eran capaces de renovar su equipo y dependían cada vez más de la energía producida por la Comisión Federal de Electricidad (CFE)⁸. En suma, “la industria eléctrica tendía a convertirse en un cuello de

⁸ La CFE fue creada en 1933 como un organismo encargado del servicio público de energía eléctrica. Su objetivo era reforzar el sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, sin propósitos de lucro y con la finalidad de obtener un costo mínimo el mayor rendimiento posible en beneficio del interés general. En esta perspectiva, la CFE se embarcó desde sus inicios en una política de construcción de obras en función del desarrollo económico del país, cubriendo el déficit de las empresas privadas. (Bueno Montalvo, 1994: 71)

botella para el gran impulso económico que se inició después de la ligera recesión relacionada con el fin de la guerra de Corea” (De la Garza et al., 1994a: 285)

Dentro de la lógica del modelo de desarrollo que caracterizó a los gobiernos posrevolucionarios (el “desarrollo estabilizador” primero, luego el intento de “desarrollo compartido” de Echeverría), el sector eléctrico debía contribuir tanto al desarrollo industrial del país, como al bienestar social general. Esto se traducía en dos aspectos: una política de crecimiento continuo de la industria eléctrica, para responder a la creciente demanda industrial y doméstica, y el subsidio a las tarifas eléctricas. El cumplimiento de ambos imperativos fue creando, paulatinamente, un delicado problema de financiamiento del crecimiento del sector eléctrico, que se expresaba en el crecimiento del endeudamiento de la industria eléctrica nacionalizada. Este problema se disparó durante los sexenios de Luis Echeverría, José López Portillo y Miguel de la Madrid (De la Garza et al., 1994b: 182)

Conviene destacar que los crecientes problemas de financiamiento de la industria eléctrica, no condujeron a una modificación sustancial de la política hacia el sector eléctrico durante estos sexenios. Inclusive, la intervención estatal en el sector eléctrico se reafirmó durante el sexenio de Miguel de la Madrid, tal y como se refleja en el Plan Nacional de Desarrollo. En dicho documento se ponía énfasis en consolidar la “rectoría del Estado” para suministrar energéticos a la población general, así como al aparato productivo. No obstante, con el fin de aumentar la productividad ante un presupuesto austero, se proponía un conjunto de medidas: dar pasos hacia la integración de las plantas generadoras para optimizar su producción; reducir las pérdidas por distribución; establecer tarifas más realistas; mejorar la productividad de la mano de obra, y, finalmente, fomentar la cogeneración en aquellos sectores que no fueran de servicio público, para lo cual se debería

reformular la legislación en la materia (De la Garza et al. 1994b: 187-188). No obstante dichas reformas legislativas no se llevaron a cabo.

Es en este contexto que debemos enmarcar la política del gobierno de Carlos Salinas de Gortari hacia el sector eléctrico. Esta política partía de reconocer tanto la necesidad de un continuo crecimiento del sector, como la enorme cantidad de recursos financieros que se requerían para que se diera ese crecimiento (Lozoya Thalman, 1994: 2). Se proponía que los actores privados debía participar en el financiamiento del crecimiento del sector eléctrico, bajo la óptica de que ello permitiría “al Estado disponer de mayores recursos para incrementar el gasto social, en beneficio de la población de escasos recursos” (Bueno Montalvo, 1994: 74).

Este diagnóstico sirvió de base para la que el presidente Salinas presentara, ante el Congreso de la Unión, una iniciativa de reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en diciembre de 1992, la cual fue aprobada ese mismo mes. En la exposición de motivos se expresaba que dichas reformas tenía como objetivo lograr la prestación de un servicio oportuno y eficiente a los usuarios actuales y futuros, lo cual debería lograrse mediante el aumento de las inversiones sin que ello representará una carga financiera para el gobierno federal. Se consideraba que la participación de capitales privados permitía lograr esta meta (Bueno Montalvo, 1994: 76). Mediante estas reformas se precisaba cuáles actividades del sector eléctrico constituían un servicio público, y en consecuencia eran exclusivas del Estado, y cuáles actividades podían ser realizadas por los particulares. Así, se facultaba a los particulares a producir energía eléctrica en las modalidades de autoabastecimiento, cogeneración, producción independiente, pequeña producción y producción para exportación (Guerrero Villalobos y Reséndiz Núñez, 1994: 18).

Nuevamente, queremos destacar que más allá de sus efectos instrumentales, la política del sexenio salinista hacia el sector eléctrico tuvo como consecuencia inesperada, la de abrir nuevamente un debate en torno a las tareas que debe cumplir la industria eléctrica en el desarrollo nacional, y las formas en que puede o debe cumplir esas tareas.

1. 3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Así pues, en las condiciones actuales, se observa una mayor pluralidad política en el seno de la Cámara de Diputados. Esto ha provocado situaciones inéditas en el país, como la presencia de una situación de “gobierno dividido”, que no ha llegado a producir una parálisis gubernamental, pero que sí ha retardado la formulación de políticas fundamentales para el futuro económico y político del país. Asimismo, al interior de la Cámara de Diputados, el pluralismo político ha producido una mayor presencia de los grupos parlamentarios en la dinámica legislativa.

En el contexto anterior, los estudios sobre el parlamento en México se han concentrado últimamente en cuestiones referentes a la contribución institucional de éste a la formulación de políticas. Casi no se ha estudiado, en cambio, la producción discursiva de la institución parlamentaria. La lingüista Teresa Carbó (1987, 1995, 1996) se ha ocupado de estudiar explícitamente el discurso parlamentario en México. Su objeto de estudio es la Cámara de Diputados durante un período de construcción y consolidación del presidencialismo en México (1920-1950). Desde su perspectiva, durante este período, la Cámara de Diputados se caracteriza por una escasa capacidad de influencia sobre las orientaciones políticas. Sin embargo, ello no quiere decir que se trate de una institución irrelevante, en el seno de un sistema presidencialista. En efecto, Carbó considera que la Cámara de Diputados, produce efectos discursivos fundamentales que contribuyen a “una

función de generación de legitimidad y consenso, a la vez que de reproducción y sostén de un régimen político de marcado corte presidencialista, dentro de un sistema jurídico que ostenta la separación de poderes como un rasgo definitorio. En ese carácter, dichos efectos son tan estructurales para la reproducción formalmente legítima del sistema político en su conjunto como los productos legislativos estrictos y, sumados ambos, demarcan la función del Poder Legislativo mexicano” (Carbó, 1995: 80).

Sin embargo, las condiciones que caracterizaron al Poder Legislativo mexicano durante el período de estudio elegido por Carbó han, como hemos visto, cambiado. Ello obliga a plantearse nuevas preguntas con respecto a las características del discurso que se produce en la institución parlamentaria mexicana.

En estas condiciones, este proyecto estaría guiado por las siguientes preguntas de investigación:

(P1) ¿Qué función cumple el discurso manejado por los actores parlamentarios en el actual contexto de pluralismo político?

(P2) ¿Cuáles son las estrategias discursivas utilizadas los actores parlamentarios en el debate parlamentario?

(P3) ¿Qué características posee el discurso de los legisladores pertenecientes Cámara de Diputados, cuando se discuten los asuntos referentes a la cuestión indígena y a la cuestión del sector eléctrico, en el actual contexto de pluralismo político?

1. 4. HIPÓTESIS

Las hipótesis que nos formulamos para responder a nuestras preguntas de investigación son las siguientes:

- (H1) En las actuales condiciones de pluralidad en la Cámara de Diputados, el discurso parlamentario cumple fundamentalmente funciones de afirmación partidista. El discurso de los legisladores en el debate parlamentario tenderá así a concordar con las posiciones expresadas por su partido, y a desestimar las posiciones de los demás partidos.
- (H2) En su discurso, los legisladores de un partido tenderán típicamente a emplear marcos de diagnóstico y de pronóstico que sean contradictorios con los que emplean los legisladores de otros partidos.
- (H3) Los marcos que aparecen en el discurso de los legisladores manifiestan posiciones ideológicas durante la ocurrencia de una controversia política. Esas posiciones ideológicas se reflejarán en concepciones diferentes sobre dimensiones tales como:
 - El papel que juega el Estado en la sociedad.
 - Ideas acerca del mercado.
 - Ideas acerca de la democracia.

1. 5. OBJETIVOS

Objetivos generales:

- Conocer las iniciativas de reforma constitucional que se han formulado, y se han presentado al Congreso de la Unión, en torno a la cuestión indígena y la cuestión de la energía eléctrica, durante el período 1997-2004.
- Conocer el discurso de los legisladores de los tres principales grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados (PRI, PAN y PRD), sobre la cuestión indígena y la cuestión de la energía eléctrica.
- Resaltar la importancia de la dimensión discursiva en el funcionamiento de la Cámara de Diputados.

Objetivos específicos:

- Conocer los documentos doctrinarios de los tres principales partidos con representación en la Cámara de Diputados.
- Conocer y analizar las posturas que han asumido las dirigencias nacionales de los tres principales partidos con representación en la Cámara de Diputados sobre la cuestión indígena y la cuestión de la energía eléctrica durante el período 1997-2004.
- Identificar el discurso de actores extraparlamentarios sobre la cuestión indígena y sobre la cuestión de la energía eléctrica.

1. 6. TÉCNICAS Y PROCEDIMIENTOS DE INVESTIGACIÓN

Dada la naturaleza de las preguntas de investigación, este proyecto utilizará técnicas cualitativas de investigación: investigación de archivo, la observación directa, y la entrevista.

Mediante la investigación de archivo se tratará de construir un *corpus*, es decir un conjunto de materiales textuales que sean relevantes para responder a las preguntas de investigación. Para construir nuestro *corpus* recurriremos a las siguientes fuentes de datos:

- El *Diario de los Debates* de la Cámara de Diputados. En este caso, se seleccionarán aquellas secciones que tengan como título “Materia indígena” y “Sector eléctrico”. Se recogerán todas las secciones encabezadas de esta manera durante el período de 1997 a 2004.
- Las minutas de las reuniones de la Comisión de Energía y de la Comisión de Asuntos Indígenas, durante el período 1997-2004.

Estas dos fuentes nos ayudarán a construir el corpus principal. Este corpus será nuestra principal fuente de información empírica. Este corpus principal será complementado y controlado recurriendo a otras fuentes de información documental:

- Notas periodísticas.
- Fuentes secundarias, principalmente libros realizados por especialistas sobre cuestiones indígenas y de la industria eléctrica.
- Publicaciones de los tres principales partidos.

Mediante la observación directa trataremos de observar la forma en que se desarrollan las sesiones parlamentarias, tratando de descubrir algunas características específicas del desarrollo del debate parlamentario, y que no pueden ser descubiertas a partir de los materiales textuales.

Finalmente, mediante las entrevistas con algunos legisladores clave de cada uno de los tres principales partidos con representación en la Cámara de Diputados trataremos de complementar la información de nuestro corpus principal.

2. MARCO TEÓRICO

Esta investigación tiene su punto de partida en la idea de que la realidad política es sensible a la interpretación que de ella realizan los actores políticos (Edelman, 1971, 1980 [1964], 1985). En este sentido, propone una aproximación cultural al análisis de los procesos políticos⁹.

Las relaciones entre política y cultura nunca han sido ajenas al interés de la ciencia política (de Remes, 2001). El enfoque más conocido en la ciencia política sobre las relaciones entre política y cultura, considera a la cultura como una variable independiente que permite explicar comportamientos individuales, colectivos, o incluso, el desempeño de grandes estructuras como los regímenes políticos. Esta es la tradición inaugurada por el monumental estudio de Gabriel Almond y Sidney Verba (1963) sobre la “cultura cívica” en cinco países. No obstante, el interés por las relaciones entre política y cultura ha sufrido transformaciones profundas en los últimos años, producto de transformaciones en el campo disciplinario de la misma ciencia política, como también en la transformación en campos próximos como el de la sociología política. Como señala Berezin (1997), ha mediados de los años noventa, el interés por la investigación de las relaciones entre cultura y política cobró un inusitado impulso en la sociología, además de un mayor rigor metodológico. Este interés puede percibirse en cuatro campos: un análisis renovado de la cultura política, que pone el énfasis en cuestiones de democratización y sociedad civil; una nueva visión de las instituciones políticas; la comunicación política y la formación del significado, y, finalmente, las formas de acción colectiva.

⁹ El enfoque cultural sería uno de los disponibles dentro del campo del análisis político actual los otros dos serían el enfoque de la elección racional y el enfoque estructural (de Remes, 2001).

De manera similar, el surgimiento de la teoría “neoinstitucionalista” en la ciencia política (March y Olsen, 1984) abrió un amplio abanico de direcciones investigativas. Una de ellas es una visión renovada de las relaciones entre comportamiento institucional y su ambiente simbólico-significativo. En palabras de estos autores:

Algunos elementos del neo-institucionalismo ponen en cuestión esta primacía que se otorga a los resultados. Estos cuestionamientos se hacen eco de otro tema de larga tradición dentro del pensamiento político, la idea de que la política crea y confirma interpretaciones sobre la vida. A través de la política, los individuos se desarrollan a sí mismos, desarrollan a sus comunidades y el bien público. Según este punto de vista, la participación en la vida cívica es la forma de actividad más nobles para una persona civilizada [...] Se considera a la política como una forma de educación, como un espacio para el descubrimiento, la elaboración y la expresión de significados, para establecer concepciones compartidas (u opuestas) sobre la experiencia, sobre los valores y sobre la naturaleza de la existencia. La política es simbólica, no en el sentido más contemporáneo de los símbolos como dispositivos utilizados por los poderosos para confundir a los débiles, sino en el sentido de que los símbolos son instrumentos de un orden interpretativo” (March y Olsen, 1984: 741).

Una de las consecuencias de esta nueva explosión de interés por las relaciones entre cultura y política se ha visto acompañada por una explosión de orientaciones teóricas y preferencias metodológicas. Así, por ejemplo, el renovado interés en la cultura política ha vuelto a dar popularidad a los puntos de vista expresados por Almond y Verba en su estudio clásico, pero se ha visto acompañado de una mayor sofisticación tanto en las técnicas de recolección de datos, como en las técnicas de análisis. Por otra parte, la investigación sobre las relaciones entre democracia y cultura ha recurrido a un marco teórico muy diferente al del funcionalismo macroestructural, para privilegiar enfoques teóricos interesados en procesos micro sociales de interacción y en técnicas más cualitativas de investigación, o en todo caso, en la combinación de técnicas cualitativas y cuantitativas, como en el estudio de Robert Putnam sobre el capital social y su relación con la consolidación de los regímenes democráticos.

Otra perspectiva considera a la cultura como una variable interviniente que permite complementar las explicaciones ofrecidas por otros enfoques del análisis político. Inspirada

en el trabajo de antropólogos y sociólogos culturales (Geertz, 1992; Alexander, 1984, 1988a, 1988b, 1990, 2000; Alexander y Smith, 1993; Somers, 1995), esta perspectiva no pretende crear explicaciones puramente culturalistas de los fenómenos políticos, sino determinar en qué instancias de su acción, los actores están comprometidos con referentes culturales. Así, por ejemplo, en un interesante artículo, Laura Desfor Edles (1995) analiza las insuficiencias de los enfoques prevaletentes en el estudio de las transiciones democráticas (por ejemplo, el privilegio teórico que se les concede al enfoque de la elección racional y a la teoría de juegos para explicarlas) y propone un análisis “cultural” de la transición española. Como ella dice, este enfoque “cultural” debe tomar “en serio la ‘formación de sentido’ y explora de manera sistemática tanto las dimensiones ‘subjetivas’ como ‘objetivas’ de la motivación y la acción. En el caso de la transición democrática, un análisis cultural buscaría 1) identificar los símbolos y temas predominantes de los momentos críticos de la transición, 2) explicar de dónde vienen esos marcos de referencia simbólicos, 3) mostrar como este(os) marco(s) de referencia modelan (o no modelan) la acción” (Desfor Edles, 1996/1997: 247). Un aspecto particularmente importante de esta perspectiva, es que la cultura se considera no sólo como pautas internalizadas y, más o menos, estables de percepción y acción (como lo sugiere la perspectiva de Almond y Verba), sino como recursos que pueden ser utilizados estratégicamente en la acción. Esto se acerca a la cuestión propuesta por Ann Swidler (1986). Ella también parte de una crítica a la definición funcionalista de la cultura y propone que ésta sea entendida como una “caja de herramientas” (*tool-kit*). Esta última noción nos indica que la cultura no está formada únicamente por normas y valores, sino fundamentalmente por “elementos simbólicos” que pueden ser fácilmente manipulados por los sujetos. Así, la cultura no es algo que los actores simplemente “interioricen”, sino algo que, fundamentalmente, “usan”. Esta perspectiva

permite incluir el uso de metodologías cualitativas de investigación, como el análisis del discurso, precisamente para tratar de captar las características de esta “cultura en uso”.

Es difícil realizar un balance de las diversas aproximaciones, pues cada una de ellas se guía por preguntas y objetos de investigación diferentes. No obstante, consideramos que nuestro objeto de investigación se sitúa dentro de este amplio campo problemático. Nuestra opción conceptual para adentrarnos en nuestra investigación es tomar como punto de partida el concepto de marco (*frame*). Aunque como señala Berezin (1997), el concepto de marco puede resultar insuficiente o estrecho para aquellos investigadores con una mayor sensibilidad a las dinámicas históricas o culturales, ha ganado, sin embargo una considerable aceptación entre los analistas de los movimientos sociales y de la política pública¹⁰.

2. 1. LOS MARCOS INTERPRETATIVOS DE LA REALIDAD POLÍTICA

Así pues, esta investigación se propone utilizar el concepto de “marco interpretativo” (*frame*) como una herramienta útil para analizar la forma en que las interpretaciones que realizan los actores sobre la realidad política, tiene efectos sobre dicha realidad. Como veremos, el concepto de marco interpretativo permite observar la forma en que los actores organizan sus creencias sobre la realidad política, permitiéndoles tomar ciertas decisiones.

El concepto de marcos interpretativos ha sido considerado como una herramienta para el análisis de las dimensiones ideológicas o culturales de los movimientos sociales

¹⁰ Kimberly Fisher (1997), por otra parte, ha señalado que el concepto de marco sigue siendo ambiguo en el terreno de las ciencias sociales y que tiene diferentes significados dentro de las diferentes disciplinas que lo utilizan. Nuestra solución a este problema no es tanto realizar una síntesis teórica de la totalidad de versiones existentes (cosa que trata de realizar Fisher en su artículo), sino concentrarnos en dos áreas centrales donde el concepto ha ganado mayor aceptación para analizar procesos políticos. Una vez ubicadas las principales disputas teóricas al respecto realizaremos nuestra propia síntesis orientada a producir una investigación empírica sobre las relaciones entre factores culturales y política pública.

(Snow et al., 1986; Snow y Benford, 1988; Snow y Benford, 1992; Donati, 1992; Gerhards, 1995); para el análisis de las dimensiones cognitivas y retóricas que estructuran la producción y comprensión de los relatos periodísticos sobre asuntos y eventos, particularmente los políticos (Entman, 1993; Pan y Kosicki, 1993; Scheufele, 1999; D'Angelo, 2002); y para el análisis de la forma en que las “ideas”, y no sólo los intereses, intervienen en la formulación de las políticas públicas (Blyth, 1997; Calvín y Velasco, 1997; Campbell, 1998; Triandafillidou y Fotiu, 1998; Rein y Schön, 1999; Bathia y Coleman, 2002).

Cada una de estas perspectivas asume como punto de partida el concepto de “marco” (*frame*) elaborado por Erving Goffman (1974), así como un enfoque acerca de la manipulación de las estructuras de significado en distintos ámbitos de la realidad (*frame analysis*). Estas perspectivas no son las únicas que hacen uso del concepto de marco, pero tienen en común un aspecto que nos interesa destacar: todas ellas colocan en el centro de atención la forma en que diferentes actores interpretan *problemas políticos*.

2. 1. 1. El análisis de marcos en Erving Goffman

La pregunta que orienta el análisis de Goffman en su libro *Frame Analysis* (1974) es, la siguiente: ¿bajo qué condiciones los hombres deciden otorgar a un evento el estatuto de realidad? La respuesta de Goffman a este interrogante tiene un carácter “microestructuralista”, es decir, el sentido de realidad proviene de una concordancia entre estructuras de percepción y estructuras de la realidad. Goffman lo expresa así:

Sostengo, así, que existe una correspondencia o isomorfismo entre la percepción y la organización de lo que se percibe, aún a pesar del hecho de que es probable que existan muchos principios válidos de organización que podrían, pero que no lo hacen, dar forma a la percepción [...]. Una secuencia de actividad será percibida por sus participantes de acuerdo con las reglas o premisas de un esquema primario (*primary framework*), ya sea social o natural [...] También se ha dicho que estos esquemas no son meramente un asunto mental, sino que corresponden, en cierta medida, a la manera misma en la que un aspecto de la actividad está organizada —especialmente la actividad que involucra

directamente a agentes sociales. Están involucradas algunas premisas organizacionales, y dichas premisas son algo que la cognición llega, de alguna manera, a captar, no algo que la cognición crea o genera. Dada la comprensión que tienen acerca de lo que está ocurriendo, los individuos ajustan sus acciones a esta comprensión y, ordinariamente, descubren que el mundo confirma este ajuste. Estas premisas organizacionales –sustentadas tanto en la mente como en la actividad– constituyen lo que yo llamo el marco de una actividad (Goffman, 1974: 26, 247).

Según Goffman nuestro sentido de realidad (nuestra percepción de la realidad) está “estructurado por un conjunto de reglas implícitas que, de alguna u otra manera, “llaman al orden” a los sujetos en cada secuencia de actividad. Si nuestro sentido de realidad es constante, es porque las reglas que estructuran dicho sentido son constantemente reactualizadas en cada secuencia de actividad o de interacción. Goffman propone el término “marco” (*frame*) para referirse a un conjunto de reglas específico que nos permite hacer sentido de una determinada secuencia de actividad o de interacción:

Asumo que las diversas definiciones de una situación se construyen de acuerdo con principios de organización que son los que regulan los eventos –al menos los eventos sociales– y regulan nuestra forma de relacionarnos con ellos; marco es la palabra que uso para referirme a todos aquellos de dichos elementos básicos que sea capaz de identificar. Tal es mi definición de marco (Goffman, 1974: 10-11).

Un marco es, así un principio de organización, que rige tanto la dinámica de los eventos sociales (es decir, la forma en que estos se desenvuelven), como la comprensión que tenemos de dichos eventos. No es propiamente una cosa meramente mental, pero tampoco es un conjunto explícito de reglas, sino algo intermedio entre ambas cosas: es necesario que esté en la cognición de los agentes, pero sólo puede estar ahí si se corresponde con su materialización en los eventos mismos.

Según Goffman, nuestra relación con la realidad externa nunca es inmediata, sino que siempre está mediada por una estructura de significado, es decir un “esquema de

interpretación”¹¹ que nos permite “ubicar, percibir, identificar y etiquetar un número aparentemente infinito de ocurrencias concretas” (1974: 21). Según Goffman, existen esquemas de interpretación a los que se puede denominar “primarios” (*primary frameworks*) en el sentido de que la interpretación que ellos producen, no puede ser referida a una interpretación anterior, “original”. Se trata de esquemas primarios porque en su ausencia lo que aparecería sería una “escena sin significado”.

Así pues, estos esquemas primarios constituyen, de hecho, el piso de significado sobre el cual se construye la actividad humana. No son solo esquemas primarios, sino también “fundamentales”, porque sin ellos no habría ninguna posibilidad de orden social alguno, ninguna posibilidad de interacción social. Lo que quiero apuntar es que el conjunto de estos esquemas primarios es lo que constituye “ontológicamente” lo que denominamos “realidad”. Goffman dice:

Tomados en conjunto, los esquemas primarios de un grupo social particular constituyen un elemento central de su cultura, especialmente en la medida en que la comprensión de la realidad surge en

¹¹ Esta definición, está estrechamente emparentada con la noción de “esquemas” desarrollada en la psicología cognitiva, aunque es difícil establecer si Goffman extrajo su concepción sobre los marcos interpretativos a partir de dicha disciplina. No obstante, vale la pena mencionar aquí algunos aspectos de la “teoría del esquema” (Axelrod, 1973; Neisser, 1976; Abelson, 1981; Schank y Abelson, 1987) desarrollada por la psicología cognitiva que, como se verá, también están presentes en el análisis de marcos desarrollado por Goffman.

La psicología cognitiva coloca su acento en los procesos de conocimiento de los seres humanos: cómo se adquiere, cómo se organiza y cómo se utiliza. La pregunta por la adquisición del conocimiento conduce a uno de los problemas centrales de la psicología cognitiva, la percepción. Las teorías modernas dentro de la psicología cognitiva muestran que el proceso perceptivo necesita de la capacidad y de la experiencia del perceptor, es decir, de algún tipo de conocimiento previo. Las distintas formas de percepción (observar, escuchar, sentir, leer) necesitan de estructuras preexistentes a las cuales se les designa como “esquemas” (*schemata*). Estos esquemas orientan la actividad perceptual y, posiblemente, son modificados a medida que transcurre la percepción. La teoría del esquema propone la existencia de un “ciclo perceptual”. Según esta idea, el fenómeno de la visión es hecho posible porque los seres humanos poseen esquemas anticipatorios que preparan al perceptor para que acepte cierto tipo de información, y desestime otros, por lo cual estos esquemas controlan la actividad de observación. Los esquemas determinan lo que será percibido. En cada momento, el perceptor construye anticipaciones sobre ciertos tipos de información, y es la existencia de esas anticipaciones lo que lo capacita para aceptarla una vez que está disponible. Más aún, a menudo esas anticipaciones provocan que los agentes busquen activamente el tipo de información anticipada. Pero ello no quiere decir, que los agentes “sólo observan lo que quieren observar”. De hecho, la información recogida, a partir de las exploraciones orientadas por los esquemas anticipatorios, conduce a una modificación del esquema original.

relación con las principales clases de esquema, las relaciones entre estas clases, y la suma total de fuerzas y agentes que dichos esquemas interpretativos reconocen que están sueltos en el mundo (Goffman, 1974: 27).

Desde este punto de vista, aunque constituidos por elementos simbólicos, dichos esquemas no son fácilmente modificables y, de hecho, en su mayor parte permanecen inconscientes para los agentes sociales, aunque los utilizan activamente en su vida cotidiana. No obstante, es precisamente el hecho de que, ontológicamente, la “realidad” tiene un carácter simbólico-significativo, lo que hace posible la “resignificación” de ciertas actividades, como veremos.

Existen dos clases generales de esquemas primarios: los esquemas naturales y los esquemas sociales (Goffman, 1974: 22). Los esquemas naturales permiten tipificar ciertas ocurrencias como no dirigidas, no orientadas, inanimadas, inintencionales. Según este esquema, dichas ocurrencias son eventos que, desde el principio hasta el final, están determinados “naturalmente”. En suma, los esquemas naturales caracterizan los eventos por la ausencia de un agente que interfiere causal e intencionalmente. Los esquemas sociales, en cambio, se caracterizan porque ponen en primer plano la existencia de un agente causal e intencional. Los eventos interpretados a través de este esquema involucran la voluntad, el propósito y el esfuerzo controlado de un agente vivo, inteligente: el ser humano. Así pues, lo que hacen estos esquemas primarios es establecer la división ontológica entre “hechos naturales” y “hechos sociales”, tipificando cada uno de ellos por una dimensión específica: los hechos naturales poseen determinantes “puramente físicos”, tienen una dinámica puramente inercial; los hechos sociales son provocados por un agente intencional, es decir, los hechos sociales son “actividades intencionales” (*guided doings*).

Goffman considera que nuestros esquemas sociales primarios son sometidos a operaciones de transformación por parte de los actores sociales. Dos de estas operaciones son relevantes: las “sintonizaciones” (*keyings*) y las “ficciones” (*fabrications*).

El término “sintonía” (*key*), establece una analogía entre un fenómeno musical y el fenómeno social de la interpretación. En términos musicales “sintonía” se refiere al fenómeno en que dos instrumentos musicales vibran en la misma frecuencia. La “sintonía”, en el estudio de las interacción social se refiere a lo siguiente: mediante el uso de ciertas convenciones, una actividad determinada, a la cual ya se le ha adjudicado un determinado significado de acuerdo con algún esquema social primario, es transformada en otro tipo de actividad con un significado completamente diferente. La clave en esta transformación es que la nueva actividad es formal y exteriormente muy parecida a la actividad primaria; es decir, puede reproducir la misma secuencia de actos que la caracteriza. Como dice Goffman, en esta transformación, la nueva actividad toma como “modelo” a la actividad primaria. (1974: 43-44). A este fenómeno se le puede denominar “sintonización”, porque la transformación del significado de la actividad primaria, sólo es exitosa si los actores participantes son capaces de identificar dicha transformación. Desde este punto de vista “sintonizar” ocurre cuando los actores involucrados en una actividad, están al tanto de que la transformación del significado ha ocurrido, y que el significado de la actividad primaria (y la actividad misma, en realidad) se ha transformado¹².

La descripción conceptual puede parecer más bien confusa y carente de sentido para analizar fenómenos sociales. Por tanto es preciso recurrir a un ejemplo propuesto por el

¹² En México, coloquialmente podemos decir que existe “sintonización” cuando “hemos agarrado la onda”.

antropólogo Gregory Bateson¹³: el juego entre nutrias. De acuerdo con la definición de Goffman, una sintonización requiere de una actividad en curso (en este caso, el juego), y de una actividad primaria que es tomada como modelo por los participantes a fin de llevar a cabo la actividad en curso (por ejemplo, una pelea). En el juego se realizan acciones equivalentes a las que se realizan durante una pelea (arremetidas, zancadillas, mordidas, etc.), no obstante ello, los participantes “saben” que se trata de un juego y no de una pelea. Pero ¿cómo saben ello? Según Goffman, los participantes transforman una actividad primaria (y el esquema primario que le corresponde) en una actividad completamente diferente, a través de una serie de convenciones, de “signos” o “pistas”, las cuales están

¹³ De hecho, como Goffman mismo lo reconoce, el concepto de “marco” proviene del trabajo de Bateson (1972 [1955]). Bateson estaba interesado en las características de la comunicación humana mediante el lenguaje. A primera vista, parece claro que la función principal del lenguaje de “denotativa”, es decir, el lenguaje está diseñado para mencionar referentes existentes en la realidad exterior. Desde este punto de vista, el “significado” de una oración consiste en vincular las palabras expresadas con sus referentes exteriores. Sin embargo, dice Bateson, dicha concepción del significado es sumamente restrictiva y deja en la oscuridad elementos cruciales de la comunicación humana. Bateson dice que el lenguaje no sólo funciona a un nivel “denotativo”, sino también a un nivel “metacomunicativo” (Bateson, 1972 [1955]: 177-178).

Para hacer la diferencia entre estos dos niveles, Bateson recurre a un ejemplo tomado de la comunicación entre animales. Bateson sugiere que cuando las nutrias juegan entre sí, establecen una comunicación de dos niveles: un nivel “denotativo” y un nivel “metacomunicativo”. El nivel denotativo se refiere a las acciones mismas desplegadas en el juego, es decir, se trata de acciones que asumen la forma de un “combate”. El nivel metacomunicativo se refiere a un conjunto de señales que les permiten a las nutrias identificar que, aunque las acciones que despliegan en el juego asumen la forma de un combate, no son, “en realidad”, un combate, sino un juego. Lo que quiere indicar Bateson es que el significado del nivel denotativo depende del nivel metacomunicativo. Es decir, a nivel denotativo las acciones son las mismas que un combate, pero para que las nutrias no se engancen en un verdadero combate, deben comprender que el significado de esas acciones no es un combate, sino un juego. No es a nivel denotativo donde se puede hacer la distinción entre significados (porque las acciones son las mismas), sino en el nivel metacomunicativo. Como dice Bateson, en el juego aparece la mordida (está denotada la mordida) sin embargo lo que no está denotado es lo que debería ser denotado por la mordida (a saber, ataque). Tenemos una transformación del significado y ello sólo es posible si introducimos el nivel metacomunicativo (Bateson, 1972 [1955]: 179-180).

Podemos decir que para las nutrias del ejemplo, existen dos “realidades” cercanas: el combate y el juego. Cada una está separada de la otra claramente, es decir, en su vida cotidiana las nutrias “saben” cuando están en un combate real y cuando están en un juego. Pero ¿cómo saben que han pasado de una realidad a otra? Pues porque existen un conjunto de señales que les indican a las nutrias que han de modificar sus esquemas perceptivos a fin de hacer sentido de la nueva realidad.

Según Bateson, ese conjunto de señales deben ser ubicadas en el nivel metacomunicativo del lenguaje y, de hecho, representa un nivel fundamental, pues de él depende precisamente toda la comunicación humana: “La comunicación denotativa, tal y como tiene lugar en el nivel humano, sólo es posible *después* de la evolución de un complejo conjunto de reglas metalingüísticas (pero no verbalizadas), que son las que indican cómo deben relacionarse las palabras y las oraciones con los objetos y los eventos” (Bateson, 1972 [1955]: 180). Ese conjunto de reglas es un “marco”.

disponibles a los participantes para que, en cada momento, sepan identificar correctamente el tipo de actividad que está teniendo lugar. Por ejemplo, en el caso del juego entre nutrias jóvenes, éstas “saben” que están jugando porque se transmiten recíprocamente una serie de gestos que confirman la continuación del juego: las mordidas no hacen daño, los ojos están completamente abiertos y existe un contacto visual contante, la boca está ampliamente abierta, pero no se enseñan los colmillos, etc. El cese de estos gestos, señalaría la terminación del juego.

Así pues, la clave de la “sintonización” está en que los actores participantes sepan identificar las convenciones que indican la presencia de la operación de transformación, así como en identificar el momento en que dichas convenciones dejan de aparecer, indicando la presencia del fin de la transformación. Existe una “sintonización” cuando los actores participantes “saben” que la transformación ha ocurrido y entonces son capaces de interpretar correctamente el nuevo significado de la actividad. Si un actor “no está en sintonía” puede interpretar incorrectamente una determinada actividad, es decir tomar “literalmente” un juego por una pelea.

Las “ficciones” (*fabrications*) constituyen otro tipo de operación transformativa. La “sintonización” es una operación transformativa que requiere el acuerdo tácito de los actores participantes, es decir, que mediante un conjunto de convenciones, los actores “saben” que la actividad ha cambiado de naturaleza y, por tanto, de significado. En cambio las “ficciones” son esfuerzos intencionales realizados por uno o más actores, con el fin de manipular las actividades, a fin de que otro u otros actores construyan una interpretación errónea acerca de lo que está pasando (1974: 83). Aquí también, la “ficción” requiere de una actividad primaria que sirva como modelo. Existe una diferencia importante entre las “ficciones” y las “sintonizaciones”. En las “sintonizaciones”, las convenciones están

diseñadas para que los actores participantes modifiquen su “esquema primario” y adopten un nuevo esquema, a fin de que puedan interpretar correctamente la nueva actividad. En cambio, en las “ficciones”, la manipulación está diseñada para que los actores hacia quienes está dirigida la manipulación, conserven su esquema primario sobre la actividad; en otras palabras, en las “ficciones” es crucial que los actores “víctimas de la ficción” interpreten incorrectamente la actividad y que, por tanto, no exista modificación de su “esquema primario”.

Al señalar la existencia de las “sintonizaciones” y de las “ficciones” en la interacción social, Goffman trata de hacer dos cosas: por un lado, dar cuenta del hecho de que la naturaleza simbólico-significativa de la realidad, permite un cierto grado de manipulación de dicha realidad; por otro lado, llamar la atención sobre el hecho de que nuestro sentido de la realidad es más vulnerable de lo que creemos, precisamente porque su estatuto ontológico es simbólico-significativo.

Llegados a este punto el “análisis de marcos” (*frame analysis*) es, para Goffman, el esfuerzo del investigador por hacer explícitas aquellas estrategias seguidas por los actores tanto para mantener la estabilidad del significado de los objetos de la realidad, como para transformar dicho significado.

El punto anterior puede quedar más clarificado si señalamos algunos fenómenos que a Goffman le llaman especialmente la atención. En primer lugar, consideramos el siguiente caso. Cualquier situación de interacción debe estar enmarcada de algún modo determinado, sea mediante un esquema primario, mediante una sintonización, o mediante una ficción. Sólo eso la hace tener sentido. Sin embargo, es frecuente que dentro de dicha interacción podamos distinguir entre lo que se puede denominar como el “foco oficial de atención”, y todo un conjunto de líneas de actividad que ocurren simultáneamente, pero que están

segregadas del foco de atención “oficial” (1974: 201). ¿Cómo es posible esto? ¿Qué relevancia tiene? Goffman se refiere a estos como el manejo de las actividades “que están fuera del marco” (*out-of-frame activity*).

Lo que Goffman está destacando aquí es que en el curso de sus actividades sociales, los seres humanos están capacitados para “desentenderse activa y selectivamente” de diversos aspectos de la realidad, con el fin de concentrar su atención en una parcela limitada de la realidad: “durante la ocurrencia de cualquier actividad enmarcada de una manera particular es probable encontrarse con el flujo de una actividad diferente, a la cual se desatiende sistemáticamente y a la cual se la trata como externa al marco, algo a lo que no se le debe prestar ningún interés o atención” (1974: 210) Dicha capacidad es necesaria para que los actores puedan comprometerse de manera exitosa en la interacción social. Goffman llama a esto “manejo de la distracción” (1974: 209).

Ahora bien este manejo de la distracción, es el resultado del funcionamiento de un conjunto de signos que, aunque excluidos del contenido de la actividad misma, operan como medios para regular, articular y calificar los distintos componentes y fases de la actividad. Aunque Goffman considera que dicho conjunto de signos puede ser considerados como una “actividad externa al marco”, de hecho es una condición para el funcionamiento del marco. Goffman construye su noción de “señales direccionales” (*directional cues*) (1974: 210), nuevamente con referencia a la obra de Bateson, en especial en lo que se refiere a los aspectos metacomunicativos de la comunicación (véanse nuestros comentarios más arriba). Estas señales direccionales no constituyen el foco de atención, pero son precisamente las que organizan lo que constituye el foco de atención. Desde este punto de vista podemos decir que Goffman está señalando aquí una importante función de los marcos o, para ser más preciso, de una parte de los marcos: para que los marcos funcionen

como organizadores de nuestra percepción y constructores de significado, deben permitir que nuestra atención se enfoque selectivamente en sólo algunos objetos del mundo circundante, al tiempo que se desentiende de otro conjunto de objetos. Como vimos con Bateson, este proceso simultáneo de exclusión-inclusión es básico para la organización de la percepción. Agreguemos, por otra parte, que estas señales direccionales son las que nos permiten identificar qué tipo de actividad está siendo desempeñada, es decir, que tipo de esquema primario hemos de aplicarles, o si bien la hemos de interpretar como una sintonización o como una ficción.

Lo anterior conduce a una conclusión acerca de la forma en que los seres humanos percibimos lo que llamamos realidad. Tal pareciera que no podemos percibir la realidad más que en “episodios”, es decir, a través de secuencias de actividad limitadas. Aquí aparece otra característica de los marcos. Si las señales direccionales nos indican cómo están organizados los componentes de una secuencia de actividad, permitiéndonos así enfocar nuestra atención en lo que importa, y permitiéndonos desentendernos de lo secundario, las “convenciones episódicas” (*episoding conventions*), son signos que demarcan los límites espaciales y temporales de una actividad enmarcada: “Una actividad enmarcada de una manera particular –especialmente la actividad social colectivamente organizada– a menudo es distinguida con respecto al flujo continuo de los eventos circundantes mediante un conjunto especial de marcadores de límites, o corchetes de algún tipo convencional” (1974: 251). Ejemplos de dichos marcadores son los rituales de saludo y de despedida durante un encuentro espontáneo.

Las convenciones episódicas permiten al actor identificar el momento en el que se han involucrado dentro de un tipo de actividad específica, indicándole, en consecuencia el tipo de acciones que se espera que él realice, así como el tipo de acciones que puede esperar

encontrarse. De igual modo las convenciones episódicas influyen sobre la identidad de los actores. En otras palabras, las convenciones episódicas no sólo advierten al actor acerca del tipo de esquema perceptivo que ha de aplicar, sino que también le advierten acerca del “papel” (*role*) que ha de desempeñar, es decir, el tipo de acciones y de actitud que ha de adoptar mientras dure el episodio de actividad en el que está involucrado. Son las llamadas “fórmulas de la apariencia” (*appearance formulas*), que están muy relacionadas con otro aspecto de la obra de Goffman, el manejo de las impresiones (1974: 269). Los marcos, así, no sólo establecen los principios organizativos mediante los cuáles percibimos objetos o personas externas, sino que también establecen principios organizativos para la autopercepción, así como para manejar estratégicamente las percepciones que proyectamos de nosotros mismos sobre los otros.

Acerquémonos ahora a otro aspecto del análisis de marcos: el de la vulnerabilidad de nuestro sentido de realidad. Como ya hemos señalado, el sentido de la realidad es el resultado de una concordancia entre esquemas perceptivos de la mente (o cognición) y esquemas organizacionales de la actividad. Pero también, como hemos visto, esta concordancia está sujeta a múltiples y complicadas operaciones de transformación, e involucra múltiples actividades cognitivas. En consecuencia, es razonable esperar que existan determinadas situaciones en las cuales la concordancia antes mencionada resulte difícil de alcanzar. Cuando aparecen dichos problemas de concordancia, nuestro sentido de realidad es puesto en cuestión. Como dice Goffman, cuando surgen estos problemas de concordancia, “el flujo ordinario de la actividad enmarcada fracasa por razones ordinarias, y el individuo se encuentra separado, al menos momentáneamente, del involucramiento confirmatorio con el mundo” (1974: 322). Estos problemas de concordancia adquieren tres formas principales: ambigüedades, errores de enmarcado (*misframings*) y disputas entre

marcos (*frame disputes*). Resulta interesante mencionar las características de cada una de estos problemas de concordancia.

Las ambigüedades surgen cuando el actor no tiene a su disposición indicaciones acerca de qué tipo de esquema interpretativo debe aplicar para asignarle un significado a un determinado evento. Un tipo de ambigüedad de especial relevancia tiene que ver con las ficciones. En efecto, como dijimos anteriormente, las ficciones son esfuerzos estratégicos de definición de la situación, destinados a producir creencias erróneas en determinados actores. Dada la presencia de estos esfuerzos estratégicos, en ocasiones una situación puede resultar ambigua por que aparece la “sospecha”. La sospecha indicaría una incertidumbre con respecto a si la situación ha de ser interpretada conforme al marco que le corresponde, o bien si ha de ser interpretada como un engaño (1974: 303-305).

Los errores de enmarcado se diferencian de las ambigüedades en que no existe la duda sobre qué tipo de esquema interpretativo se ha de aplicar a un determinado evento. Lo que ocurre es que un determinado actor utiliza un esquema para interpretar un determinado evento, pero dicho esquema no corresponde a dicho evento. Un error de enmarcado implica “la importación de una perspectiva que es, en sí misma, radicalmente inaplicable, una perspectiva que establecerá un conjunto, una completa gramática de expectativas, que no funcionarán” (1974: 309). Los errores de enmarcado implican que los actores aplican un esquema perceptivo sobre una actividad, que no se corresponde con la lógica estructural que organiza dicha actividad.

Finalmente las disputas de enmarcado cuando existen dos bandos que sostienen al mismo tiempo dos versiones de interpretación sobre un mismo evento (1974: 321). Las disputas de enmarcado resultan particularmente interesantes porque muestran hasta qué punto, la cuestión acerca de qué significado se le debe asignar a un determinado evento se

relaciona con los aspectos institucionales de la vida social. Como dice Goffman: “Un medio para resolver las disputas de enmarcado [...] se encuentra en los distintos tipos de cuerpos judiciales que están autorizados para escuchar argumentos de ambos bandos, y realizar un juicio” (1974: 323).

Ambigüedades, errores de enmarcado y disputas de enmarcado, son fenómenos que apuntan a un aspecto central de nuestra forma de “organizar la experiencia”: su vulnerabilidad. La vulnerabilidad de la experiencia tiene dos enseñanzas para nuestros propósitos: por un lado, su mera existencia apunta al hecho de ontológicamente lo que denominamos realidad está asentada sobre una base precaria, como lo hemos dicho, la base ontológica de la realidad es la concordancia entre esquemas perceptivos y esquemas organizacionales. Por otro lado, apunta Goffman, a pesar de esta base precaria, las distintas formas de problemas de concordancia, parecen no tener una vida duradera. En efecto, si los problemas de concordancia fueran constantes, nuestro sentido de la realidad colectivo quedaría destruido. Así pues, aunque la “realidad” no tenga un principio ontológico privilegiado, sino que depende del delicado equilibrio entre esquemas de percepción y esquemas organizacionales, la “realidad” mantiene su continuidad porque existen mecanismos que aseguran, en general el mantenimiento de la concordancia y, como vimos, cuando aún a pesar de todo existen problemas de concordancia, existen mecanismos que pueden tratar las disputas interpretativas

2. 1. 2. El análisis de los marcos en los movimientos sociales

Existe un amplio consenso en que “el análisis de marcos” como perspectiva distintiva para el análisis de los movimientos sociales, tiene su punto de arranque, por un lado, en cuatro artículos seminales publicados por David A. Snow, Robert D. Benford y sus colegas (Snow

et al, 1986; Snow y Benford, 1988; Snow y Benford, 1992; Hunt, Snow y Benford, 1994), y en los escritos de William Gamson y sus colegas (Gamson, 1985, 1988 1992; Gamson y Woldsfeld, 1993). Personalmente, creo que el núcleo teórico del análisis de marcos queda complementado por las aportaciones de Jürgen Gerhads (1995, véase también Gerhads y Rucht, 1992)¹⁴.

Uno de los principales objetivos de la teoría de los movimientos sociales ha sido explicar la emergencia de éstos. Hacia mediados de la década de los ochenta, en el ámbito de las ciencias sociales norteamericanas, dos formas de explicación prevalecían: la teoría de la movilización de recursos (McCarthy y Zald, 1977), y la teoría del proceso político (Tilly, 1978; Tarrow, 1988, 1999). La primera establecía que el surgimiento de una acción colectiva estaba en función del tipo de recursos materiales que una organización podía movilizar, a fin de ofrecer incentivos para que las bases no movilizadas se comprometieran en la acción¹⁵. Al ofrecer incentivos adecuados, las organizaciones inducían a las bases no movilizadas a unirse en una acción colectiva.

¹⁴ Me concentro deliberadamente en aquellas aportaciones que establecen fundamentos teóricos y metodológicos para el análisis de marcos, dejando de lado la gran cantidad de trabajo empírico que, desde diversas estrategias, tratan de poner a prueba los modelos teóricos. Bibliografías amplias sobre la literatura empírica del análisis de marcos se encuentran en, Benford y Snow (2000); Williams y Benford (2000). En México ya existen esfuerzos de análisis de la perspectiva del análisis de marcos, véase Chihu Amparán (1999, 2000).

¹⁵ La teoría de la movilización de recursos nació como una forma de responder a la llamada “teoría del comportamiento colectivo” que había predominado en el análisis de los movimientos sociales durante la década de los sesenta. Según esta teoría, la acción colectiva era un tipo de acción social excepcional y esencialmente no racional. Según la versión de Smelser (1989), la acción colectiva era el resultado de la existencia de “tensiones estructurales” en una sociedad que estaba sometida a rápidos procesos de cambio social (por ejemplo, la industrialización). En dichos procesos, se presentaban desequilibrios entre los diferentes subsistemas de la sociedad (especialmente entre el sistema económico y el sistema cultural) produciéndose una rompimiento de las pautas culturales que orientan la acción social. Según Smelser, los individuos tratan de resolver esta tensión restaurando valores tradicionales o utópicos. En cualquiera de los dos casos, la respuesta es tratar de controlar el proceso de transformación social apelando a valores básicamente incompatibles con la tendencia del proceso transformador. Por ello, Smelser creía que incluso los movimientos revolucionarios eran, si no conservadores, por lo menos fundamentalmente utópicos. La acción colectiva, en esta perspectiva, no desempeñaba ningún papel productivo en el proceso de la evolución social. Más bien, Smelser suponía que a medida que, por efecto de la difusión de los procesos de cambio social, los

La teoría del proceso político, que no se oponía a la teoría de la movilización de recursos, sino que más bien se colocaba en otro nivel de análisis, sostenía que el surgimiento de una acción colectiva estaba en función de las estructuras del sistema político. Según esta teoría un sistema político concreto puede analizarse en función de quiénes tienen posibilidades de acceso al proceso de toma de decisiones, y quiénes no. Así, caracterizaban a los sistemas políticos como “abiertos” y “cerrados”, en función de qué tan permeables fueran a la introducción de demandas o al ejercicio de influencia de nuevos grupos sociales. Cuando un sistema era cerrado, las probabilidades de surgimiento de acciones colectivas eran grandes, porque los grupos no incluidos carecían de canales institucionales para procesar sus demandas. Al mismo tiempo, sin embargo, el cierre del sistema político podría jugar en contra de esas probabilidades, pues incrementaba las probabilidades de la represión, al tiempo que impedía que los grupos sociales tuvieran acceso a recursos organizacionales importantes. Por otra parte, cuando el sistema era abierto, eran menos las probabilidades de que surgieran acciones colectivas, pues los canales institucionales de influencia eran mayores. Al mismo tiempo, sin embargo, esa misma apertura podía incrementar las posibilidades de acción colectiva, ya que los grupos percibían menos posibilidades de ser reprimidos, y tenían un mayor acceso a recursos organizacionales. Estos teóricos suponían que la acción colectiva siempre era factible porque todo sistema político posee un umbral de apertura. Es decir, incluso los sistemas más cerrados no son completamente cerrados, ni los sistemas más abiertos son completamente abiertos.

diferentes subsistemas llegaban a un nuevo equilibrio, los comportamientos colectivos tenderían a disminuir en su intensidad e importancia. La teoría de la movilización de recursos sostenía, en cambio, que la acción colectiva era un evento normal dentro del sistema pluralista norteamericano, y que respondía a la persecución racional de intereses de diferentes grupos dentro de la sociedad.

En la opinión de algunos investigadores, ambas perspectivas no lograban explicar un proceso fundamental de los movimientos sociales: la “participación”. Ciertamente, la perspectiva de la movilización de recursos establecía que, si los actores se comportan racionalmente, responderán a los incentivos materiales que los induzcan a la participación. Pero, cuestionaban los críticos, ¿puede la psicología abstracta del racionalismo explicar todos los casos de participación? Más aún ¿es universal la percepción de lo que es el mejor interés del actor, de manera que pueda ser formalizada como una función matemática? Por otra parte, ciertamente una acción colectiva está en función de las “oportunidades políticas” que posea para tener éxito. Pero ¿por qué medio llegan a saber los actores que esas oportunidades son “favorables” o “desfavorables”? En ambos casos, los críticos sostenían que lo que no aparecía en ambos enfoques era la “capacidad interpretativa” de los actores sociales¹⁶. La teoría de los marcos surgió como respuesta a dicha preocupación.

Vale la pena mencionar que el concepto de “marco” no fue el único que entro en la competencia por tratar de dar cuenta de las capacidades interpretativas de los actores para explicar la emergencia de los movimientos sociales. Artículos como los de Ferree y Miller (1985) o los de Bert Klandermans (1984), trataban de conceptualizar y analizar empíricamente los procesos sociopsicológicos que estaban detrás de los procesos de participación. Pero quizá fuera el hecho de que el concepto de marco ofreciera una visión sintética de ese proceso interpretativo, además de remitir a una autoridad sociológica de la talla de Erving Goffman, la que provocó que la investigación subsecuente sobre los procesos interpretativos se hiciera bajo la égida de este término. Como quiera que sea, en lo

¹⁶ Véase lo que dijimos anteriormente en la nota 1. No es extraño que la teoría de los marcos en los movimientos sociales apareciera precisamente en un momento en que la ciencia social angloamericana estaba en medio de un profundo “giro interpretativo” que afectaba diferentes áreas del conocimiento (véase, Somers, 1995).

que sigue de esta apartado trataré de destacar los elementos analíticos centrales de este concepto a partir de un análisis de sus principales exponentes. Posteriormente en otra sección de este marco teórico precisaré cuáles de ellos resultan de utilidad para nuestra investigación.

Dado el interés en el proceso de emergencia de los movimientos sociales, la teoría de los marcos trata de identificar qué procesos interpretativos están en la base de dicho surgimiento. Gamson (1985, 1992) recurrió directamente a la obra de Goffman para responder a esta pregunta y fue el primero que introdujo el concepto de marco en la investigación sobre movimientos sociales. Según Gamson, si utilizamos el enfoque interaccionista de Goffman, podemos considerar que todas las estructuras sociales, y entre ellas las estructuras de autoridad, se fundan en series de “encuentros” (*encounters*) entre actores sociales poderosos y no poderosos. Si recordamos nuestro análisis de Goffman, podemos decir que dichos encuentros tienen éxito si se realizan dentro de un *marco interpretativo legitimador*. En un encuentro normal con las autoridades, los actores que desempeñan el papel de autoridades poseen el derecho de imponer la trayectoria del encuentro: sobre qué se hablará, quiénes hablarán, en qué turnos, qué decisiones se tomarán, etc. Pero ello depende de que todos los presentes en la situación acepten el marco que le da a determinado actores el papel de autoridades. Pero dado el aspecto especialmente vulnerable de los marcos, es una posibilidad, lógica al menos, que no todos los encuentros aseguren que todos los actores participantes poseerán ese *marco legitimador*: “A veces ocurren acciones o eventos que rompen la hegemonía del marco legitimador” (Gamson, 1985: 616).

Así pues, para que una acción colectiva tenga lugar es preciso que los actores movilizados rompan con los *marcos legitimadores* que definen la mayor parte de nuestras

relaciones con las autoridades. Es decir, se requiere la existencia de una interpretación diferente de las relaciones. Gamson llama a estas visiones alternativas *marcos movilizadores* (Gamson, 1985: 616). El más importante de este tipo de marcos, de hecho, el fundamental en una acción movilizadora, es el *marco de injusticia*. Según Gamson la única forma en que podemos romper con nuestra visión legítima de la autoridad es llegar a la conclusión de que un sistema de autoridad ha violado los principios morales de la colectividad. No obstante, dicha transformación del marco puede ocurrir a un nivel puramente individual. Para que la transformación del marco pueda producir una acción colectiva es preciso que dicho marco de injusticia adquiera un carácter *público*. Es decir, el marco debe ser transmitido a través de una serie de procesos de comunicación.

Debemos destacar la aportación de Gamson. Mientras que Goffman nos ofrece una perspectiva general de la función de los marcos en la sociedad, Gamson nos ofrece una visión de cómo funcionan estos marcos en una parcela delimitada de la realidad y, en consecuencia, señala que propiedades particulares adquieren los marcos, en tanto estructuras perceptivas, dentro de este terreno particular. De importancia analítica son dos dimensiones de la propuesta de Gamson:

- 1) En primer lugar, el *marco de injusticia*. Tal y como lo define Gamson, el marco de injusticia, más que ser un marco en sí mismo, como veremos, es una *propiedad general* de los marcos para la acción colectiva. En efecto, dado que en la producción de la acción colectiva de lo que se trata es de inducir la participación, es preciso que nuestra percepción de la realidad esté orientada por un interés moral, evaluador. Un marco para la acción colectiva, entonces, debe convertir aquello que es definido como meramente “desafortunado”, en algo “moralmente ultrajante”. Gamson no habla mucho sobre la forma en que dicha conversión ocurre, pero adelante ya el

asunto. Snow y Benford (1988) nos hablarán sobre la forma en qué ocurre esta transformación cuando hablen acerca de las funciones de los marcos para la acción colectiva.

- 2) En segundo lugar, *los procesos de comunicación*. Como dice para que un marco de injusticia pueda convertirse en la base de una acción colectiva, debe hacerse *público*. Por tanto, es muy probable que tanto el proceso de creación del marco de injusticia como el de su comunicación requiera especificar el tipo de eventos comunicativos a través del cual se verifican. Snow et al (1986) se adentrará en esta cuestión cuando hablen de los *procesos de alineamiento de marcos*.

Empecemos por el segundo punto. David Snow y Robert Benford, con algunos colegas (1986), propusieron que la participación era el producto de un conjunto complejo de procesos comunicativos e interactivos a los que denominaron *procesos de alineamiento de marcos*. Al igual que Gamson, sostenían que los procesos de interpretación tenían un carácter básico en todos los procesos sociales y sostenían que el concepto de “marco” (*frame*) desarrollado por Erving Goffman capturaba con toda nitidez dicho proceso de interpretación. Retomaban literalmente la definición de marco propuesta por Goffman. Para ellos un marco era un “esquema de interpretación” que permite a los individuos “ubicar, percibir, identificar y dar nombre” a sucesos que tienen lugar dentro de su entorno vital, y en el mundo en general (Snow et al., 1986: 464).

Sostenían que, en el caso de la acción colectiva, este esquema de interpretación tenía una estructura particular que lo diferenciaba de otros esquemas de interpretación. En efecto, sostenían que los “marcos para la acción colectiva” estaban compuestos de una parte evaluativa y de una parte cognitiva, es decir, de valores y creencias. Los valores son definidos como estados de existencia a los cuales se considera valiosos de ser sostenidos o

buscados; es decir, se trata de metas o estados anticipados de realidad que buscan ser realizados. Las creencias, por su parte, son definidas como el establecimiento de relaciones entre dos cosas, o entre una cosa y un atributo de dicha cosa. Mientras que los valores motivan directamente la acción, las creencias permiten inicialmente tener una visión ordenada de la realidad. El modelo supone que los valores están ordenados jerárquicamente y que, en consecuencia, determinados valores ocupan una escala más alta que otros. Los autores no suponen lo mismo con respecto a las creencia y simplemente establecen que el aspecto cognitivo del marco de acción colectiva está formado por cinco tipos de creencias: 1) las creencias que se refieren a la “gravedad” (*seriousness*) del problemas, el asunto o el agravio en cuestión; 2) las creencias sobre la fuente de causalidad o de culpa; 3) creencias estereotípicas sobre los antagonistas; 4) creencias sobre la eficacia de la acción colectiva, y 5) creencias sobre la necesidad y la corrección moral de la acción colectiva. (Snow et al., 1986: 469-470).

De acuerdo con lo anterior, los marcos para la acción colectiva podían ser considerados como un “sistema de creencias” referido a una parcela particular de la realidad social. O para ser más precisos, se trata de sistemas de creencias que surgen en situaciones en las cuales la definición “normal” de la misma, es puesta en cuestión. Como dice Gamson, cuando el marco hegemónico es puesto en cuestión, los activistas de los movimientos sociales tienen que desarrollar un marco que cuestione cada vez más profundamente la naturaleza contingente del marco hegemónico. Precisamente los cinco tipos de creencias enumeradas por Snow y sus colegas realizan esta función.

Snow y sus colegas sostenían que dicho sistema de creencias estaba sometido a diversas manipulaciones, dependiendo del contexto en que se desarrollaba la movilización.

A estos procesos de manipulación es a lo que se denomina como procesos de alineamiento de marcos que, como dijimos, comprenden procesos interactivos y comunicativos.

El proceso más sencillo es el de “acercamiento entre marcos” (*frame bridging*). En esta situación existe una concordancia estructural entre el sistema de creencias del movimiento, y el sistema de creencias de los posibles participantes, sólo que existe un desencuentro entre ellos. El proceso de acercamiento entre marcos consiste, precisamente, en comunicar, a los posibles participantes, el sistema de creencias del movimiento, permitiendo así que de la comunicación surja el proceso de participación. Desde este punto de vista, en el proceso de acercamiento entre marcos, predominan procesos comunicativos, es decir, los activistas se preocupan principalmente por ubicar estrategias adecuadas de transmisión: usos de redes sociales, de medios de comunicación, etc. (Snow et al., 1986: 467-468).

No obstante, el proceso de acercamiento entre marcos tiene un carácter hipotético. En realidad, resulta difícil saber si los participantes potenciales tienen el mismo sistema de creencias que los activistas de un movimiento social. Es más realista suponer que, normalmente, en situaciones de movilización, los individuos tengan, al mismo tiempo, definiciones contradictorias sobre la misma situación o, para ser más precisos, que sus sistemas de creencias estén formados por muchos elementos disímboles que pueden dar como resultado diversas interpretaciones sobre la misma situación. En tal caso, los activistas de los movimientos sociales ponen en práctica el proceso de “amplificación del marco” (*frame amplification*). Mediante la amplificación del marco, los activistas buscan clarificar y reforzar aquellos elementos del sistema de creencias de los participantes potenciales, que coincidan con el marco del movimiento. En otras palabras, los activistas suponen que los participantes potenciales poseen valores y creencias afines a los del

movimiento, pero que conviven con otros valores y creencias que no son afines a los del movimiento (Snow et al., 1986: 469). Mediante la amplificación del marco, los activistas buscan colocar aquellos valores y creencias afines a los del movimiento, en la vanguardia de los procesos cognitivos de los individuos. Las *estrategias retóricas* son aquí de especial importancia¹⁷, es decir, la forma en que los activistas hacen uso del lenguaje con fines de persuasión.

Otra forma de tratar de superar la no concordancia entre el marco del movimiento, y el marco que sostienen los participantes potenciales es lo que los autores denominan “extensión del marco” (*frame extension*). En este caso, a fin de superar el desencuentro entre los sistemas de creencias, los activistas del movimiento tratan de incorporar nuevos valores y nuevas creencias en el sistema de creencias del movimiento, a fin de que éste llegue a coincidir con el que sostienen los participantes potenciales (Snow et al., 1986: 472). Un aspecto particularmente interesante de este proceso de alineamiento de marcos, es que, normalmente, los valores o creencias que se incorporan al marco del movimiento, tienden a ser de importancia secundaria para las metas del movimiento, aunque sean de primera importancia para los participantes potenciales. Este hecho puede provocar importantes consecuencias para la movilización. En efecto, la extensión del marco puede

¹⁷ Un ejemplo de estas estrategias retóricas, es decir, del uso del lenguaje con fines persuasivos, es el siguiente: “Los esfuerzos realizados por las organizaciones de vecinos para oponerse a la reubicación de un refugio del Ejército de Salvación ofrecen una ilustración vívida. [...] la reubicación del refugio fue descrita como una amenaza importante para los ideales de buena vecindad y para los valores familiares. El problema que enfrentaron los organizadores era dar sustancia inequívoca a la afirmación de que el refugio, en verdad, “destruiría nuestro vecindario”. Dado que el Ejército de Salvación se identifica, desde hace mucho, con los valores de la caridad cristiana, no se prestaba fácilmente para las retahílas retóricas de los activistas del vecindario. Así, la movilización efectiva requería de un blanco de oposición identificado más negativamente. El creciente número de personas sin techo, hombres migrantes que habían llegado a Austin y que eran ayudados por el Ejército de Salvación, se convirtieron en dicho blanco [...] Las diversas audiencias en el auditorio del consejo de la ciudad, fueron poco menos que rituales de difamación. La población de los sin techo fue personificada como holgazana, alcohólica, mentalmente degenerada, criminal, sexualmente desviada, hasta llegar, no sólo a ser identificada como una inequívoca amenaza a los vecinos, sino a quedar fuera del orden normativo” (Snow et al., 1986: 470).

provocar un mayor número de personas movilizadas, pero una cohesión menor entre los movilizadas, ya que los motivos de la participación varían de grupo a grupo. Además, la extensión del marco puede provocar que ciertos grupos muy comprometidos con los valores y creencias centrales del movimiento, dejen de apoyar al movimiento debido a la incorporación de valores y creencias extraños. El proceso de extensión del marco nos habla así, de las vulnerabilidades propias de los sistemas de creencias de los movimientos sociales.

Finalmente, un último proceso de alineamiento de marcos es la “transformación del marco” (*frame transformation*). En este caso, el sistema de creencias sostenido por el movimiento es radicalmente diferente a los existentes en la sociedad en general. En estas condiciones, la búsqueda de participación lleva a los activistas de los movimientos a transformar radicalmente el sistema de creencias habitual de los participantes potenciales, a fin de que éstos adopten el sistema de creencias del movimiento (Snow et al., 1986: 473).

Es preciso indicar que estos procesos de alineamiento de marcos no han de ser considerados como procesos separados. De hecho, es más realista suponer que los movimientos hacen uso de todos estos procesos durante su ciclo de vida. Por ejemplo, como señalamos, el surgimiento de un movimiento requiere la aparición de un “marco de injusticia”. Tal marco de injusticia requiere de una “transformación del marco”, en la medida en que el marco de injusticia pone en cuestión la “definición normal” de las relaciones con la autoridad política. A su vez, esa transformación del marco requiere de la amplificación del marco, a fin de que los participantes potenciales conozcan con precisión qué es lo que propone el movimiento. Finalmente, todo proceso de alineamiento de marcos requiere de las actividades comunicativas que se comprenden dentro del proceso de acercamiento de marcos (Snow et al., 1986: 476-479).

Mi interpretación personal es que en esta primera formulación del análisis de marcos, se destacan dos dimensiones cruciales. Primero, que la interpretación supone una participación activa de los sujetos en la definición de la situación. Segundo, que, en consecuencia, se deben establecer qué acciones llevan a cabo los individuos para producir determinadas definiciones de la situación. Por un lado, el proceso de interpretación mediante el cual los activistas producen una interpretación particular sobre las desigualdades estructurales, y por el otro, el proceso mediante el cual dicha interpretación es difundida entre los actores externos al movimiento social.

Al concentrarse en los procesos de difusión, Snow y sus colegas, quedaban atrapados en la misma limitación en la que quedó atrapado Goffman. Se mencionaba a los marcos, pero nunca se hablaba de los marcos en sí. Los marcos se difunden de una manera u otra, pero ¿en qué consisten estos marcos?, ¿cómo se forman?, ¿por qué desempeñan el papel que se les atribuye, es decir, como instrumentos de interpretación de la realidad? Sin duda estas cuestiones llevaron a un segundo intento por explicar la naturaleza de los marcos. Esto fue lo que hicieron posteriormente Snow y Benford (1988).

Personalmente interpreto que en este segundo artículo, Snow y Benford producen, lo que se puede denominar, como una visión estructural de los marcos. En otras palabras, Snow y Benford reconocen que los marcos, en sí mismos, son sistemas de creencias, y se abocan a explicitar la naturaleza de este particular sistema de creencias. Apoyándose en la obra de Wilson (1973), Snow y Benford determinarán que los marcos son estructuras cognitivas compuestas por tres dimensiones: diagnóstico, pronóstico y motivos. Estas tres dimensiones corresponden a las “tareas centrales” que cumplen los marcos en tanto esquemas de interpretación.

La función de diagnóstico que cumplen los marcos, se encarna en las creencias referidas a la “gravedad” del problema que provoca la movilización, así como las creencias mediante las cuales se atribuye culpa o causalidad por el problema. La función de pronóstico se refiere a las creencias sobre las probables soluciones con respecto al problema, identificando estrategias, tácticas y objetivos. Finalmente, la función motivacional, se refiere a las creencias acerca de la efectividad de la acción colectiva para alcanzar los cambios deseados, y acerca de la “corrección moral” de participar en dicha acción colectiva (Snow y Benford, 1988: 200-204). Como se ve, se trata de las cinco creencias ya mencionadas anteriormente como parte del aspecto cognitivo de los marcos para la acción colectiva. Sólo que ahora, en lugar de estar meramente enlistadas, dichas creencias eran incorporadas en dimensiones diferentes, permitiendo elaborar más precisamente la estructura de los sistemas de creencias en los movimientos sociales.

En efecto, al identificar cada tipo de creencias con una tarea funcional, el analista puede llevar a cabo un conjunto de operaciones para el análisis de los sistemas de creencias del movimiento. ¿En qué consiste precisamente el marco de un determinado movimiento social? ¿Qué tan coherente es el pronóstico, con el diagnóstico y con los motivos?. En efecto, al distinguir estas diferentes dimensiones, se permite indagar sobre la “substancia” del enmarcado de un movimiento social (Snow et al., 1986: 477)

Pero, Snow y Benford estaban preocupados por desarrollar una estructura conceptual que permitiera dar cuenta de la “eficacia relativa” de los sistemas de creencias construidos por los movimientos sociales. Es decir, ¿por qué en algunas ocasiones dichos sistemas de creencias tenían éxito y permitían la movilización, mientras que en otros caso no sucedía así? Snow y Benford propusieron que la eficacia relativa de los sistemas de creencias de los movimientos estaba en función de su “resonancia”, es decir, de su

capacidad para evocar en los participantes potenciales, el sentimiento de acuerdo o de concordancia entre sus respectivos sistemas de creencias (Snow y Benford, 1988: 198-199). Esta resonancia podía ser estudiada a través de dos dimensiones. Una era la relación entre la estructura interna del sistema de creencias del movimiento y el sistema de creencias sostenido por los participantes potenciales. La otra era un conjunto de funciones retóricas que debían cumplir los marcos de los movimientos sociales para ser efectivos.

Retomando el trabajo sobre los sistemas de creencias (véase más atrás). Snow y Benford propusieron que los sistemas de creencias de los movimientos sociales podían ser descritos en términos de tres variables: 1) la *relevancia* jerárquica de determinados elementos ideacionales dentro del sistema en su totalidad; 2) el *rango* de elementos ideacionales de que se compone el sistema, y 3) el *grado de interrelación* entre los diversos elementos ideacionales que forman el sistema (Snow y Benford, 1988: 205).

El sistema de creencias del movimiento social tendría mayor éxito, si sus valores o creencias más *relevantes* coincidían, con los valores y creencias *más relevantes* dentro del sistema de creencias sostenido por sus participantes potenciales (Snow y Benford, 1988: 205-206).

El rango de creencias tiene un efecto doble sobre el éxito del sistema de creencias de un movimiento. Por un lado, un rango muy estrecho de creencias, hace que el movimiento se vuelva vulnerable, pues basta con que dichas creencias queden desestimadas para que el movimiento pierda capacidad de movilización. Pero por otro lado, un rango muy amplio conduce a una sobreextensión y a la pérdida de identidad del movimiento, lo cual, nuevamente, tiene efectos desmovilizadores (Snow y Benford, 1988: 206-207). El rango está en relación directa con el grado de *interrelación* del sistema de creencias. Un rango estrecho puede producir una mayor interrelación entre el sistema de creencias, pero al

mismo tiempo una menor flexibilidad para adaptarse a circunstancias cambiantes. Por otra parte, un rango amplió permite una mayor flexibilidad, pero también una menor interrelación en el sistema de creencias y, por tanto, una sensación de incoherencia y ambigüedad.

Los tres factores que caracterizan la estructura interna del sistema de creencias de los movimientos, se relacionan estrechamente con tres funciones retóricas que deben cumplir dichos sistemas si quieren tener éxito. En efecto, a fin de tener éxito, los marcos para la acción colectiva deben cumplir tres funciones: 1) deben tener *credibilidad empírica*; 2) deben tener *correspondencia con la experiencia cotidiana* de los participantes potenciales, y 3) deben poseer *fidelidad narrativa* (Snow y Benford, 1988: 208).

En primer lugar, los marcos tienen más probabilidades de tener éxito, si pueden satisfacer ciertos requisitos que los hagan susceptibles de ser tomados como descripciones realistas de los eventos. Deben ofrecer medios mediante los cuales, se puedan producir *verificaciones* sobre lo que afirma el marco (Snow y Benford, 1988: 208)¹⁸.

La credibilidad empírica de un marco determinado puede ser puesta a prueba de diversas maneras, pero un criterio de crucial importancia para evaluar esta credibilidad, es la correspondencia entre lo que dice el marco y la experiencia cotidiana de los participantes potenciales (Snow y Benford, 1988: 209).

¹⁸ Retomando la distinción que realiza Majone entre “argumentos” y “evidencia”, podemos decir, que la “credibilidad empírica” del marco de un movimiento está en función de su capacidad para producir “evidencias” sobre lo que afirma. Como dice Majone, “La evidencia no es lo mismo que los datos o la información. Es una información seleccionada dentro del conjunto disponible e introducida en cierto punto del argumento para persuadir a un auditorio particular de la verdad o falsedad de una afirmación [...] Por tanto, los criterios utilizados en la evaluación de la evidencia difieren de los utilizados en la evaluación de los hechos. Los hechos pueden evaluarse en términos de cánones más o menos objetivos, pero la evidencia debe serlo de acuerdo con diversos factores peculiares de una situación dada, tales como la naturaleza específica del caso, el tipo de auditorio, las reglas establecidas para el efecto y la credibilidad del analista” (Majone, 1997 [1989]: 45).

Finalmente, los marcos deben hacer uso de tópicos, temas, relatos, mitos, etc. que se refieran a tradiciones culturales existentes (y ampliamente aceptadas) en una sociedad determinada. Esta *fidelidad narrativa*, también puede determinar el éxito o fracaso de un marco determinado (Snow y Benford, 1988: 210-211).

En una nueva contribución sobre el tema, Snow y Benford (1992), recopilaron sus anteriores versiones, así como los diferentes aportes provenientes de diversos autores y propondrán un modelo integrado. Los marcos para la acción colectiva son esquemas de interpretación (o sistemas de creencias) que cumplen tres funciones: 1) señalización y acentuación; 2) atribución, y 3) articulación (Snow y Benford, 1992: 136).

La función de señalización y acentuación consiste en atraer la atención del público hacia alguna situación problemática existente en la realidad, transformándola al mismo tiempo en una injusticia. Esta es la función de los marcos de injusticia. Los marcos de injusticia, realizan una asociación entre lo que es y lo que debe ser. En esa medida, el marco de injusticia está compuesto por un conjunto de valores que designan un estado ideal de realidad, y un conjunto de elementos cognitivos a través de los cuales se registra la realidad y se la compara con el estado ideal (Gamson, 1985; Gerhards, 1995: 229).

La función de atribución, es realizada por las tres dimensiones antes señaladas de diagnóstico, pronóstico y motivación. En efecto, a través de estas dimensiones, se identifica al culpable de la injusticia, se proponen soluciones, y se atribuye responsabilidad de solución a ciertos agentes (Snow y Benford, 1992).

Finalmente, la función de articulación se refiere al carácter sistemático de los marcos. En efecto, los marcos conjuntan y crean relaciones sistemáticas entre eventos y experiencias, de tal manera que esos eventos quedan establecidos como sistemas de creencias unificados y significativos. En otras palabras, los marcos pueden ser interpretados

como sistemas de creencias que permiten a los agentes enfrentarse a nuevas experiencias y eventos sin necesidad de reinterpretarlos nuevamente. Los marcos funcionan así como esquemas anticipatorios que permiten a los individuos hacer significativas las nuevas experiencias, integrándolas dentro del sistema de creencias prevalente (Snow y Benford, 1992: 137).

Señalamos anteriormente, la teoría de los marcos, trataba de producir una explicación que complementara a las ya existentes sobre el surgimiento de los movimientos sociales. Snow, Benford y sus colegas sostuvieron que la participación podía interpretarse, en parte, como el resultado de un trabajo de construcción social, por medio del cual, los activistas de los movimientos tratan de resignificar diversas situaciones problemáticas en la sociedad, y transmitir esos nuevos significados a las bases no movilizadas para ganar su apoyo. Jürgen Gerhards (1995, Gerhards y Rucht, 1992), agregó que la teoría de los marcos también podía ser utilizada para entender la forma en que los movimientos sociales participan en el sistema político. En realidad ambas teorías son complementarias pues se basan en el mismo proceso. Por un lado, en tanto teoría de la participación, la teoría de los marcos establece que la participación se incrementará en la medida en que, por medio de algún proceso comunicativo, las organizaciones de los movimientos sean capaces de hacer coincidir su interpretación de los eventos con la que sostienen las bases no movilizadas. Por otro lado, en tanto teoría de la acción pública de los movimientos, éstos tratan de introducir nuevas definiciones de los problemas públicos, tanto para ganar apoyo, como para introducir modificaciones en el proceso de la toma de decisiones.

Esto hacía que la teoría identificara a los marcos con la forma en que los movimientos sociales definían los problemas públicos. Recuérdese la estructura que proponen Snow y Benford para los marcos de acción colectiva. Las dimensiones de

diagnóstico, pronóstico y motivos, constituyen una estructura de creencias referidas a eventos problemáticos en la sociedad y son muy parecidos a los “relatos causales” utilizados por los científicos políticos para dar cuenta de la forma en que los problemas entran en la agenda de gobierno (véase más adelante).

Hunt, Benford y Snow (1994) introdujeron un suplemento a esta definición de los marcos. Según esta visión complementaria, los marcos no sólo tratan de afectar la percepción de los problemas públicos, sino que, también tratan de afectar la percepción de la misma situación de conflicto. En otras palabras, los marcos para la acción colectiva, no sólo tratan de transformar un hecho social en un problema público que vale la pena resolver, sino que también tratan de sostener la acción colectiva, produciendo una determinada interpretación de la situación de conflicto social. En definitiva, más allá de cómo se definan las causas y los objetivos del movimiento, el marco también debe dar una interpretación de la situación presente de lucha. De esta manera, el marco debe ofrecer a los participantes un mapa político de las relaciones de fuerza en una coyuntura específica. Mediante este mapa, el movimiento produce y refuerza su identidad, identifica a sus adversarios y permite identificar las tácticas específicas para alcanzar sus metas.

Vale la pena recalcar la diferencia entre estos dos niveles de los marcos. El primer nivel, el que se refiere al problema público, tiene la estructura típica de diagnóstico, pronóstico y motivos que ya hemos visto. Mediante este marco, el movimiento explica ante el público, cuáles son las causas de la movilización y cuáles son sus objetivos. Mediante este marco, el movimiento trata de producir un cambio de percepción en la forma en que se perciben determinados acontecimientos o hechos sociales. Así, el movimiento ecologista trata de producir una percepción distinta sobre lo que es la contaminación, quiénes están

involucrados en ella, cuáles son sus consecuencias sobre el mundo, y qué tipo de soluciones son las adecuadas, etc.

Pero otro nivel del marco se refiere a la coyuntura de la lucha política en la cual está inmerso el movimiento. El movimiento, por definición, está comprometido en un campo multiorganizacional de disputa (Curtis y Zurcher, 1973), en el cual trata de mantener su identidad y mantener a la vista a sus adversarios. De esta manera, un marco también ofrece un esquema, o una representación del campo de la política durante una coyuntura determinada. Así, el marco, en este segundo sentido, tiene la estructura de los “campos de identidad” (Hunt, Benford y Snow, 1994: 222). En este esquema, el mapa político es dividido en tres campos: los protagonistas, los antagonistas y las audiencias. Los primeros son los individuos y colectivos que promueven o simpatizan con los valores, metas y prácticas de un movimiento social. Los segundos, son el conjunto de personas o colectivos que se oponen a los esfuerzos de los protagonistas. Finalmente, las audiencias designan a conjuntos de observadores neutrales, no comprometidos en el conflicto (Hunt, Benford y Snow, 1992: 222-223).

Debemos contemplar ambos niveles como niveles analíticos que nos sirven para comprender mejor el contenido de los marcos, aunque en la vida real es muy probable que no podamos distinguirlos fácilmente. Sobre todo en el caso de los movimientos sociales, es muy probable que sea precisamente la forma en que se define un problema público, la que identifique la identidad del movimiento. Del mismo modo, es muy probable que dentro de la definición del problema público, el agente causal identificado sea también identificado como el antagonista del movimiento. Pero no siempre ocurre así. Es posible esperar que un movimiento social no esté compuesto por las personas identificadas como “víctimas” según el marco del problema. Por ejemplo, el movimiento pacifista, no necesariamente está

compuesto por las víctimas reales de una guerra (o, en todo caso, se arrogarán la etiqueta de víctimas potenciales”). Del mismo modo, no siempre el agente causal de un problema es el antagonista del movimiento. Por ejemplo, en el caso del movimiento ecologista, se puede identificar que muchos comportamiento cotidianos de la gentes contribuyen a los peligros de la contaminación (por ejemplo, no reciclar basura), no obstante, el movimiento identificará como antagonistas a las corporaciones privadas y los gobiernos que impiden introducir formas de regulación que disminuirían los índices de emisión de gases dañinos. En cualquier caso, existen razones para mantener la distinción analítica.

Concentrémonos entonces, en esta estructura de los marcos. El campo de la identidad protagonista incluye los siguientes elementos retóricos: afirmaciones sobre la identidad colectiva del movimiento y de sus organizaciones aliadas; adjetivaciones de ciertos individuales del movimientos (“héroes” o “estrellas”) o bien adjetivaciones colectivas. La intención de estos elementos retóricos es situar a la organización dentro del “campo multiorganizacional” de la acción colectiva (Curtis y Zurcher, 1973). Todos los procesos inscritos en este intento pueden denominarse *marcos delimitadores (boundary frames)* (Hunt, Benford y Snow, 1994: 232). No obstante, preferimos no usar esa denominación y simplemente seguiremos manteniendo que mediante estas actividades se mantiene el campo de identidad protagonista. Estas actividades retóricas pueden ser denominadas como “elementos retóricos delimitadores” (*boundary markers*) (Hunt, Benford y Snow, 1994: 233).

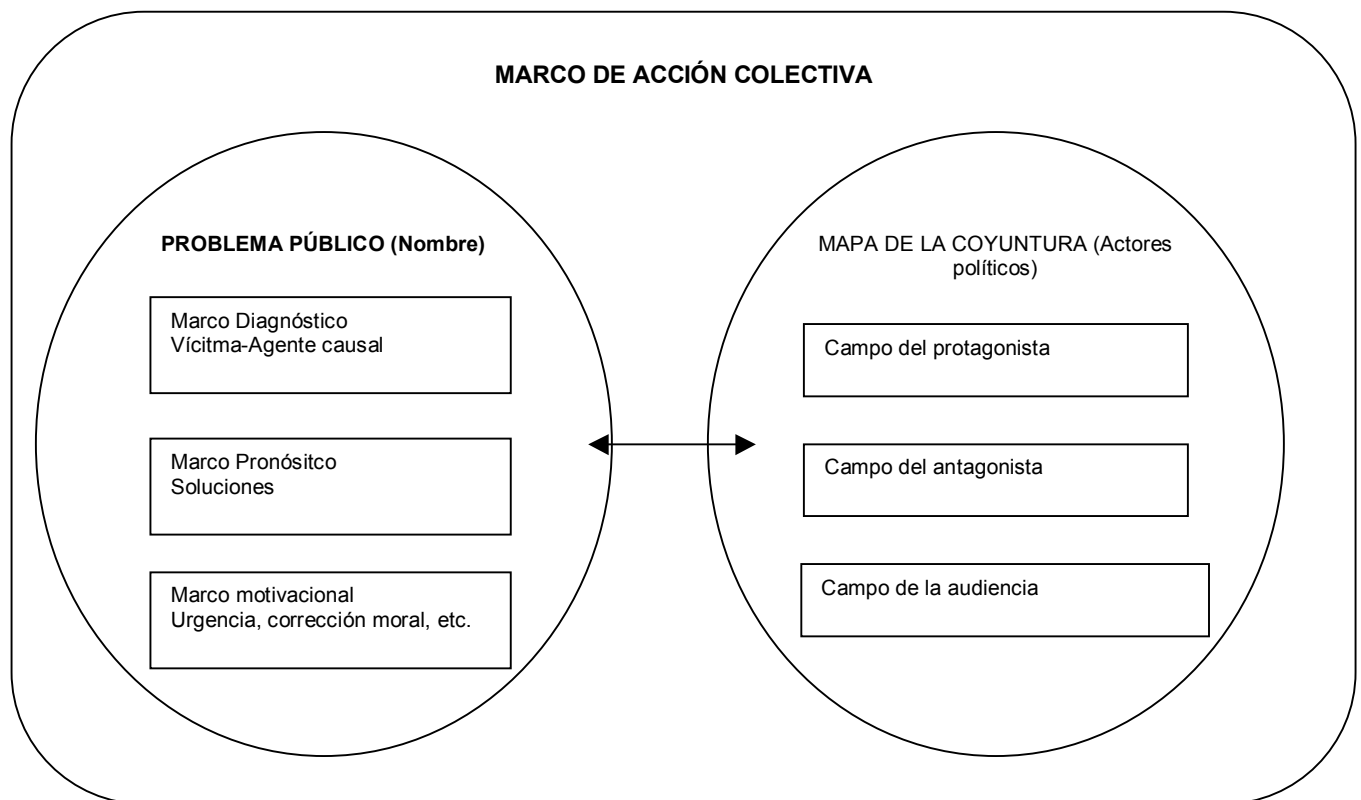
El campo del protagonista se construye por referencia al campo de identidad del antagonista. Este se construye a través de “atribuciones de identidad” (*identity attributions*). Al igual que los marcos delimitadores que vimos arriba, se trata de operaciones retóricas a través de las cuales se definen a los individuos o colectivos identificados como opositores a

las causas y los objetivos del movimiento (Hunt, Snow y Benford, 1994: 237). Las operaciones son básicamente las mismas: adjetivaciones negativas de individuos pertenecientes a aquellas organizaciones que se identifican como contrarias, o bien adjetivaciones negativas de las organizaciones en tanto colectivos.

El campo de identidad más enigmático es el de las audiencias. Se le define como aquellas atribuciones de identidad a individuos o grupos a los que se asume como neutrales dentro del conflicto político (Hunt, Benford y Snow, 1994: 240).. Este campo de identidad, sin embargo, es crucial dentro de la estrategia de lucha de los movimientos. Al asignar a determinados individuos o grupos como neutrales, los movimientos tratan de enfatizar quienes son sus adversarios y quiénes no, dentro del espacio público. Es evidente que, en la medida, de lo posible, los movimientos sociales tratarán retóricamente, de reducir el campo adversario a un mínimo dentro del espacio público y agrandar el campo de la audiencia, a fin de que se cree la oportunidad de obtener la simpatía (si no el apoyo directo) de dichos grupos. En este caso, el proceso retórico consiste en producir definiciones neutrales de los grupos e individuos observadores, sin utilizar adjetivaciones fuertes ni negativas, ni positivas.

En el siguiente esquema presento el modelo analítico de los marcos para la acción colectiva:

FIGURA 1. Esquema de un marco de acción colectiva



Debemos destacar la tensión interna que surge de esta conceptualización inicial. Existe por un lado, el “marco” como estructura cognitiva, y por el otro el término “enmarcar” para describir el proceso de difusión y construcción de la realidad social que llevan a cabo. Ambos momentos están íntimamente entrelazados, pero son suficientemente diferentes para producir controversias al momento de la investigación. Como dicen Williams y Benford (2000):

Nuestra primera afirmación en este documento es que la ambigüedad del concepto de enmarcado reside en el hecho de que “marco” tiene dos implicaciones diferentes como metáfora. Por un lado, puede ser una “gramática” –una estructura en la cual está contenido el significado y es transmitido mediante las relaciones entre los elementos. Una opción es

pensar en esto como un enfoque “estructuralista” sobre el análisis de marcos, aunque como explicaremos abajo, se refiere a una estructura lógica, no a estructuras sociales como las jerarquías de clase o a la política económica. Por otro lado, un uso común de la metáfora del marco es la del marco de una ventana o de una pintura, en el cual los elementos simbólicos son agrupados juntos debido a la contingencia de su uso. En este uso, los elementos de cualquier marco dado no están vinculados entre sí por una consistencia lógica o por una estructura interna –ellos están aglomerados en las situaciones contextuales en las cuales son usados. Este enfoque enfatiza la agencia del actor, destacando que el contenido del marco depende del uso activo de los símbolos por parte de los actores colectivos.

Lo que está implicado aquí, es una distinción que pone en problemas al análisis de marcos como herramienta para estudiar los movimientos sociales¹⁹. El problema, creo, aparece bien situado en los trabajos de Jürgen Gerhards.

Para Gerhards, el análisis de marcos puede ser interpretado en dos fases: primero, como un análisis de la “estructura de significado” del discurso público emitido por los actores de un movimiento social y, segundo, como la investigación de hasta qué punto

¹⁹ Personalmente interpreto esta tensión como dos niveles de la investigación: por un lado, en un nivel que podemos llamar “interno” o “profundo”, se encuentra la pregunta por cómo se construyó, al interior de una colectividad humana, un determinado marco de injusticia: ¿quiénes introdujeron el sentido de la injusticia dentro de la colectividad agraviada? ¿qué procesos de interacción utilizaron para introducir ese sentido de injusticia? ¿cómo asimilaron los participantes este nuevo sentido de la injusticia? Como se ve, se trata de un nivel de análisis en el cual se recurre principalmente a técnicas cualitativas de recolección de datos (entrevista a profundidad, historias de vida, grupos focales, etc.). Por otro lado, podemos identificar un nivel “exterior”, en el cual lo que interesa es identificar el marco de injusticia elaborado por la organización y ofrecido públicamente. ¿Por qué sería importante este segundo nivel del análisis? Porque todo movimiento social dirige sus acciones hacia la esfera pública, en otras palabras, buscan influir de alguna u otra manera en el proceso político de toma de decisiones. En esta medida, analizar el marco de injusticia “público” nos permite situar a la organización dentro del contexto multiorganizacional en el que se desenvuelve. Mi hipótesis es la siguiente: el marco de injusticia público trata de hacer ver a los interlocutores lo que la organización es y lo que piensa de la situación y la organización espera que se responda a ello. El marco de injusticia público también apela a otros actores dentro del espacio público que puedan llegar a funcionar como aliados. Finalmente, los marcos de injusticia pública deben ser considerados como “estratégicos”, pronunciamientos que se sitúan como intervenciones dentro de un contexto conflictivo cambiante. En esta medida, nos ayudan a seguir la dinámica del conflicto desde el punto de vista de la organización.

dicho discurso público es adoptado diferentes actores sociales en un contexto de movilización. Mientras que el segundo proceso puede ser estudiados propiamente mediante las categorías del “proceso de alineamiento de marcos”, el primer proceso aún no cuenta con categorías propias refinadas. Gerhards propone entonces que para analizar la estructura de significado se requiere de una metodología de análisis de contenido de nuevo cuño:

La utilización de métodos empíricos para analizar marcos presenta problemas que tienen su origen en el hecho de que los objetos de estudio son textos, y el análisis de marcos hace referencia al sistema de significado contenido en estos textos. El análisis de contenido cuantitativo, convencional, es un procedimiento intersubjetivamente verificable para el análisis de datos. Sin embargo, no es adecuado para el objetivo que se persigue, a saber, reconstruir el sistema de significado contenido en los textos, debido a que descompone el texto en elementos aislados –tópicos, argumentos, oraciones. Los procedimientos cualitativos, hermenéuticos, permiten reconstruir el contexto de significado de los textos, pero se puede argumentar que el procedimiento de análisis del texto, en sí mismo, representa una interpretación subjetiva (Gerhards y Rucht, 1992: 573)

Un camino intermedio es adoptar la metodología de análisis de contenido sostenida por Robert Axelrod para la construcción de mapas cognitivos de las élites políticas (véase más atrás). No obstante, Gerhards no entra en detalle sobre cómo realiza su propia adaptación de dicha metodología, ya que, en realidad no es la misma. Aún así, Gerhards formaliza las dimensiones que contiene la estructura cognitiva de los marcos y proporciona pistas sobre cómo operacionalizar dichas dimensiones (Gerhards, 1995; véase también Rivas, 1999 y Chihu Amparán, 2000).

2. 1. 3. El análisis de los marcos en el análisis de la política pública

¿Por qué y de qué manera se introducen preocupaciones constructivistas en el terreno del análisis de las políticas públicas? Paul Sabatier y Edella Schlager (2000) señalan que el impulso provino de un conjunto de anomalías procedentes de la primera gran ola de producción de políticas públicas en Estados Unidos (década de 1960). David Pressman y Aron Wildavsky (1973) se dieron cuenta, por ejemplo, que las políticas públicas diseñadas por las dependencias federales no deberían concebirse únicamente como instrumentos técnicos de resolución de problemas, sino básicamente como *teorías sobre los problemas sociales*. Las dificultades en la implementación de los programas federales provenían del hecho de que gran parte de las teorías que subyacían a los programas en realidad eran conceptualizaciones erróneas sobre la dinámica de los problemas sociales, ya fuera porque tenían modelos causales inadecuados o bien porque dejaban de lado un sinnúmero de variables intervinientes. De esta manera, se empezó a pensar que las políticas públicas estaban determinadas, en parte, al menos por el conjunto de creencias adoptadas por los diseñadores de los programas de política. Este es el punto de arranque de lo que Sabatier y Schlager denomina “enfoques cognitivos sobre las políticas públicas”.

Claudio M. Radaelli (2000) por su parte, señala que un impulso central para la aparición del interés por las dimensiones cognitivas de las políticas públicas, tiene que ver con una mejor apreciación de las relaciones entre la política pública (*policy*) y la política (*politics*). Al investigar la forma en que determinadas concepciones sobre y determinadas soluciones a los problemas políticos predominan por sobre otras, obtenemos un acceso al análisis de las lógicas de poder. Qué una determinada concepción se vuelva dominante en un debate de políticas, nos dice mucho sobre las relaciones de poder existentes entre las élites políticas en un determinado momento: “el proceso mediante el cual emerge una

matriz cognitiva, se considera precisamente, en esencia, como un proceso mediante el cual se despliegan las lógicas de poder” (Radaelli, 2000: 255).

John L. Campbell (1998, 2002a, 2002b) y Vivien Schmidt (2000, 2001, 2002) , por su parte, consideran que la introducción de preocupaciones culturalistas tiene mucho que ver con las puertas abiertas por las teorías neoinstitucionalistas en el análisis de los procesos políticos. Como vimos, en el artículo considerado como el punto de arranque de la teoría neoinstitucionalista en la ciencia política, March y Olsen (1984) llamaban la atención sobre la importancia de los factores simbólicos para entender el funcionamiento de las instituciones. Sin embargo, las diferentes vertientes de la teoría neoinstitucionalista tomaron poco en cuenta este consejo. Las tres grandes vertientes de la teoría neoinstitucionalista (el institucionalismo de elección racional, el institucionalismo histórico y el institucionalismo sociológico), han prestado poca atención a los elementos cognitivos y simbólicos de los procesos políticos. Campbell y Schmidt reclaman tomar en serio la recomendación de March y Olsen y tratan de llamar la atención sobre la importancia de las “ideas” o del “discurso en los procesos de reforma política.

Cualquiera que sea la razón, lo cierto es que las preocupaciones culturalistas se han introducido firmemente (en Estados Unidos y en Europa, por lo menos) en el análisis de los procesos de toma de decisión sobre políticas públicas. Lo que es necesario saber ahora es cómo se ha tratado de dar respuesta a estas inquietudes culturalistas²⁰.

²⁰ Quizá resulte un tanto chocante introducir este adjetivo “culturalista” en un ámbito tan dominado por las percepciones maximizadores y racionalistas de la toma de decisiones. Pero creo que el adjetivo es adecuado, siempre y cuando se comprenda a qué nos referimos por cultura en este caso. No tratamos de reconstruir aquí una noción sumamente compleja y que ha sufrido múltiples intentos de quedar fijada. Simplemente queremos señalar que estamos de acuerdo con aquella versión minimalista de la cultura propuesta por Ann Swidler (1986), en la cual la cultura está compuesta no por un conjunto ordenado y coherentes de normas trascendentes, sino el conjunto heterogéneo de “herramientas simbólicas y cognitivas” que utilizan los agentes humanos para dar sentido a sus situaciones de vida. Dichas herramientas simbólicas y cognitivas pueden provenir de fuentes

Un cuerpo de teoría hace referencia a la denominada “política simbólica” (por ejemplo, Edelman, 1971, 1980 [1964]; Cobb y Elder, 1986 [1972]) que tiene lugar dentro del proceso de política. Este cuerpo sostiene que los defensores de un determinado programa de política (*advocacy*) tienden a utilizar símbolos para representar las metas que tratan de implantar mediante la política que apoyan. La utilización de esos símbolos es importante para movilizar el apoyo público y contrarrestar, de esta manera, la reluctancia de diferentes actores involucrados en el proceso de la política: burócratas, legisladores, etc. La utilización de símbolos permite atraer la atención del público hacia el asunto, coloca los términos del debate sobre el mismo, así como establece el rango de soluciones posibles. Los símbolos se utilizan a través de “argumentos simbólicos” a los cuales normalmente se los define como “narrativas simples” dirigidas a despertar afectos y que involucran imágenes fácilmente accesibles, o bien realizan algún tipo de apelación a valores sociales ampliamente aceptados. La característica central de estos argumentos es que (violando las reglas del debate racional deliberativo) son poco susceptibles de ser contestados.

Otro cuerpo de teoría trató de llamar la atención sobre la forma en que los sistemas de conocimiento científico intervenían en la formación de políticas públicas. (Hall, 1989a, 1993; Blyth, 1997; Calvín y Velasco, 1997; Campbell, 1998).

Estos investigadores se preguntaban acerca de la influencia de sistemas formalizados de conocimientos bajo el rubro de ciencia. Por ejemplo, en un conjunto de trabajo (Hall, 1989), varios investigadores estaban intrigados particularmente por la forma

heterogéneas: costumbres heredadas, religiones, etc. La ciencia, como tal, también puede ser considerada como parte de estas herramientas y, más aún, fragmentos de los sistemas de conocimientos científico se convierten en herramientas muy útiles para las estrategias de acción de los actores. Así pues, lo que llamamos “preocupaciones culturalistas en el ámbito de la política pública” es precisamente el interés mostrado por desentrañar la forma en que los diversos actores relevantes recurrentes a herramientas simbólicas y cognitivas para llevar a cabo sus estrategias en el terreno de la política pública.

en que una teoría económica, la formulada por John Maynard Keynes, se había convertido en el principio orientados para formular medidas de política económica del más diverso tipo en los más diversos países. El trabajo conjunto de estos autores formuló una explicación de tres factores:

- a) Primero, la prominencia que había alcanzado el trabajo de Keynes podía explicarse en un primer momento, haciendo referencia la forma en que trabajaban los paradigmas científicos. En efecto, la teoría de Keynes se había convertido en un punto de referencia para la teoría económica, porque la gran crisis de 1929 había asumido la forma de una “anomalía” que no podía ser resuelta por la teoría económica clásica. Una vez que la teoría de Keynes se convirtiera en una nueva forma de paradigma dentro del campo de la teoría económica, se había convertido en la base para la formulación de recomendaciones de política.
- b) Segundo, no obstante que la teoría de Keynes había alcanzado prominencia en el campo de la teoría económica, ello no explica por sí mismo que tuviera influencia en la formulación de políticas. Es necesario que los economistas profesionales se relacionen de alguna manera con las agencias de formulación de políticas. Por ello es necesario mostrar la estructura de las instituciones estatales y observar si ello incentiva la comunicación entre economistas profesionales y decisores políticos.
- c) Finalmente, no sólo los funcionarios de las agencias gubernamentales son los únicos actores en el proceso de toma de decisiones. Mientras que estos funcionarios pueden ser considerados como profesionales, preocupados principalmente por realizar las metas de las instituciones en las que están adscritos, otros actores también entran en el proceso de decisión y cuyas motivaciones son más “políticas”. En efecto, los funcionarios electos sintonizan sus posiciones de acuerdo con coaliciones políticas

que les permitan arribar al poder. En este sentido, la influencia de la teoría de Keynes estaba en función de que a partir de ella fuera posible construir un discurso político atractivo que permitiera dar forma a alianzas políticas estables y permitiera legitimar las decisiones políticas.

Así pues, la hechura de las políticas tiene lugar dentro de un contexto formado, no sólo por instituciones, sino también por el conjunto prevaleciente de las ideas políticas. Estas ideas incluyen las concepciones compartidas acerca de la sociedad y la economía, ideas acerca del papel que debe desempeñar el gobierno, las memorias históricas, etc. Todo ello constituye el discurso político de una nación. En consecuencia, cuando un nuevo conjunto de ideas económicas (o de otro campo de la política) se vuelven objeto de escrutinio público, entra en el universo del discurso político. En estas condiciones, ya no se le evalúa sólo en términos de su consistencia teórica, o en términos de su factibilidad administrativa, sino en términos de su capacidad de producir significados políticos legítimos. En efecto, será más fácil, o más difícil, introducir nuevas medidas de política de acuerdo con la forma que adquiera el discurso político nacional en un momento dado. El discurso político nacional (o discurso público, en general) crea asociaciones de significado entre ideas políticas, conceptos familiares, asuntos políticos clave y experiencias históricas. Todo ese conjunto de asociaciones, le da su significado a los términos políticos. Por ello, la forma en que el discurso describe una política, se vuelve importante en el proceso de la toma de decisiones (Hall, 1989: 383-386).

Hall (1993) utilizó el mismo marco para explicar el cambio de la política económica en Gran Bretaña en los años ochenta. Según su interpretación, desde la década de los cincuenta hasta finales de la década de los setenta, la política económica británica estuvo orientada por un “paradigma de políticas” keynesiano, es decir, basado en la teoría

desarrollada por Maynard Keynes. Sin embargo, hacia finales de la década de los setenta, dicho paradigma se vio confrontado por un conjunto de anomalías que determinaron la búsqueda de un cambio hacia una política económica orientada por la teoría económica monetarista.

Hall sostuvo que este cambio implicó un complejo proceso, en el cual, las presiones económicas (altas tasas de inflación acompañadas de bajo crecimiento económico), el cambio de gobierno (el ascenso del partido conservador con Margaret Thatcher a la cabeza en 1979) y el debate académico en la disciplina económica (la escuela keynesiana y la escuela monetarista neoclásica), se combinaron de diversas maneras, para que un nuevo conjunto de ideas, junto con un nuevo grupo de hacedores de políticas adquirieran predominio en la hechura de la política económica británica. Hall concluye de la siguiente manera:

Al buscar un arma con la cual atacar el vulnerable liderazgo de su propio partido y, después, el del gobierno laborista, Margaret Thatcher, y algunos otros, se apoyaron en un paradigma económico alternativo basado en la doctrina monetarista [...] ellos adoptaron la solución monetarias en buena medida porque también tenía un substancial atractivo político. El monetarismo tenía atractivo político, primero, porque ofrecía una alternativa coherente a las políticas del gobierno laborista. Sin embargo, el monetarismo tenía un especial atractivo para los conservadores, especialmente para aquellos colocados en el ala derecha del partido, porque ofrecía argumentos nuevos para apoyar muchas de las medidas que habían sostenido durante mucho tiempo. La crítica monetarista del activismo fiscal contenía un nuevo conjunto de argumentos para la tradicional posición conservadora de que el gasto público y el papel del Estado en la economía debían ser reducidos. La idea monetarista de que la ‘tasa natural’ de desempleo sólo podía reducirse, reduciendo el poder de los sindicatos, se ajustó igual de bien con la creciente antipatía de los conservadores hacia ellos (Hall, 1993: 286).

Esta vertiente de investigación, considera que las “ideas” pueden ser consideradas como una variable estructural que permite explicar el rango de alternativas posibles que tienen a su disposición los actores políticos para formular sus políticas. Desde esta perspectiva, las ideas son tratadas como estructuras de creencias altamente abstractas y sumamente generalizadas. Así, se ha identificado que existes paradigmas cognitivos,

estructuras normativas y culturas mundiales que restringen el campo de acción de los decisores políticos (Campbell, 2002. 22-26)²¹. Un paradigma cognitivo esta constituido por descripciones y análisis teóricos que especifican relaciones de causa y efecto y que subyacen a los debates de políticas, y limitan el rango de alternativas que tienen a su disposición los decisores políticos. Los paradigmas cognitivos son tomados como “un sentido común informado”, cuya base es la extendida confianza que se le tiene, en las sociedades modernas, a los campos de producción científica. En el caso de las políticas económicas, los paradigmas cognitivos están formados por las teorías económicas dominantes en un determinado espacio de tiempo. Una estructura normativa está compuestas por todas aquellas presuposiciones acerca de los valores, las actitudes e identidades. Esta estructura normativa restringe el campo de acción de los decisores al especificar qué tipo de acciones pueden percibirse como aceptables y legítimas. Estas estructuras normativas están en función de culturas políticas nacionales. Finalmente las culturas mundiales son aquellos sistemas de creencias y de valores que se han difundido globalmente y han ganado aceptación en diversas sociedad con diversas estructuras institucionales y diversas culturas domésticas. Es decir, se trata de paradigmas cognitivos y estructuras normativas “transnacionales”, que se han difundido más allá de su lugar de origen y han homogeneizado percepciones e instituciones.

²¹ Un ejemplo es, nuevamente, la política económica. Como argumenta Sarah Babb, al referirse al caso de México, “La globalización no sólo ha cambiado las políticas económicas mexicanas, sino también la manera en que los mexicanos piensan colectivamente acerca de las políticas económicas. Una manifestación de este cambio idea puede observarse dentro de la profesión económica mexicana, que ha evolucionado desde el nacionalismo hasta el neoliberalismo. Pero también es posible ver cambios más amplios en el discurso público sobre cuestiones económicas, los cuales son sintomáticos de una nueva manera de pensar en México [...] En México, como en otras naciones en vías de desarrollo, la globalización económica ha puesto de manifiesto un hecho que oscurece a todos los demás, a saber, que el éxito político depende fundamentalmente de la estabilidad macroeconómica, y que ésta, a su vez, depende de mantener la confianza de la comunidad financiera internacional [Parte central de esta confianza depende de que las políticas económicas se formulen] de acuerdo con el centro común del saber apropiado adoptado por los economistas serios” (Babb, 2003, 289, 303).

Al concebir las ideas como estructuras, los investigadores se han concentrado en estudiar cambios de política a nivel de grandes períodos históricos, o en comparaciones entre naciones.

Una tercera vertiente de investigación, se coloca en un punto intermedio entre el estudio de la “política simbólica”, y el estudio de los “paradigmas” que hemos mencionado anteriormente. Esta vertiente de investigación hace énfasis en los conceptos de “marco interpretativo” y “discurso de políticas”, para analizar la interacción entre factores culturales y procesos de política (Schön 1998 [1979]; Rein y Schön, 1999; Campbell, 1998; 2002a; 2002b; Schmidt, 2000, 2001, 2002; Triandafillidou y Fotiou, 1998; Bathia y Coleman, 2002; Stone, 1989; 2002). Esta perspectiva, considera que las decisiones de política no sólo se explican por el campo de acción delimitado por variables estructurales, sino que los actores políticos se embarcan activamente en la búsqueda por llevar a la práctica ciertas decisiones de política. En esta corriente, más que con “ideas” o “paradigmas cognitivos”, nos encontramos con “marcos”. Para los teóricos de la política pública, los marcos son ideas normativas y también cognitivas mediante las cuales se presentan al público las alternativas de políticas. “Para lograr que se adopten sus programas de política, las élites políticas elaboran estratégicamente marcos, que utilizan para legitimar sus políticas ante el público y entre ellas” (Campbell, 2002a: 27).

La introducción del concepto de marco en el análisis de la política pública se debe fundamentalmente a Martin Rein y Donald Schön. Hacia la década de los setenta, Donald Schön llamó la atención a un aspecto sobre el cual no hacían referencia los analistas de la política pública en Estados Unidos. La corriente normal del análisis de la política pública sostenía que la política pública era un asunto de resolución de problemas (*problem-solving*). Frente a esta opinión, el autor mencionado sostuvo que las dificultades que

enfrentaba la política pública en Estados Unidos no sólo era una cuestión de las dificultades del circuito de resolución de problemas, sino que había que retroceder aún más. Para él las dificultades también emergían de la “formulación de los problemas” (*problem-setting*), es decir “el modo en que enmarcamos los propósitos que queremos alcanzar” (Schön, 1998 [1979]: 138).

Schön señaló que, para entender las dificultades que acarrea consigo el proceso de formulación de los problemas, debemos hacer a un lado la teoría referencial del lenguaje, la cual estipula que el significado de las palabras deriva de su relación lineal con referentes físicos o sociales. Desde esta perspectiva, el lenguaje “natural” era un lenguaje defectuoso porque admitía múltiples violaciones a la regla de la referencia: dobles sentidos, metáforas, analogías, lapsus, etc. Asimismo, esta perspectiva producía la aspiración de que la ciencia pudiera producir un lenguaje puramente referencial y, por tanto, reducir las dificultades que crea el defectuoso lenguaje natural. Dicha concepción implicaba tratar a la metáfora como un mero accidente del lenguaje. Schön proponía, en cambio, que debíamos hacer ingresar a la metáfora como un instrumento para entender la forma en que pensamos y percibimos el mundo exterior.

Esta era una noción extraña en el contexto de las *policy sciences* norteamericanas. Según la perspectiva racionalista en boga, los problemas eran autoevidentes o, al menos, podían ser definidos de una manera unívoca por un lenguaje científico universal. Precisamente por esta razón la cuestión principal de la política pública era encontrar los medios más idóneos (a través de un cálculo exhaustivo de las diferentes posibilidades y la determinación de la rentabilidad de cada posibilidad) para fines determinados.

Para Schön, los problemas no eran autoevidentes puesto que se formulaban a través de “relatos” (*stories*). Los relatos no debían ser considerados como descripciones objetivas

de los estados de realidad. Ello es así, porque en tanto estructuras de discurso, los relatos hacen uso de todo el conjunto de herramientas disponibles en el lenguaje natural (véase más adelante nuestra definición de discurso, sección 2.1.). Según esta perspectiva, los relatos de los analistas y los profesionales de la política pública producen visiones diferentes de los mismos problemas porque, en su construcción, un componente central son las metáforas. Metáforas particulares generarán formas particulares de describir lo que está mal y, por tanto, indicarán formas particulares de solucionarlo.

Schön pensaba que en muchas instancias concretas de la política pública un problema particular es que existen relatos en competencia sobre un mismo problema. Esta competencia es el resultado de que los relatos sobre problemas públicos adquieren “naturalidad” y “autoevidencia”. En otras palabras, los analistas de política tienden a asumir que existe una relación obvia entre ciertos fines y ciertos medios, pero esa obviedad “depende en gran medida de la metáfora que permanece implícita” en el relato (Schön, 1998 [1979]: 138). Así, los analistas y los profesionales de la política (y de hecho todo el mundo) tiende a pensar en términos de metáforas generativas tácitas.

Schön nos ofrece el siguiente ejemplo, que aquí citaremos en extensión, para dar claridad al argumento. Considérese los siguientes dos relatos con respecto al problema de la vivienda urbana en Estados Unidos.

- 1) “Los expertos concluyeron que si la comunidad quería mantenerse saludable, sino quería convertirse nuevamente en un área marchita o en un barrio pobre, como si poseyera una enfermedad congénita, el área debía ser planificada en su totalidad. No era suficiente, creían, con remover los edificios existentes que fuera insalubres o de aspecto desagradable. Era importante rediseñar áreas completas a fin de eliminar las condiciones que causan la aparición de barrios pobres —la sobrepoblación de las viviendas, la carencia de parques, la falta de calles y caminos adecuados, la ausencia de áreas recreativas, la falta de luz y aire, la permanencia de un trazado de calles superado. Se creía que el enfoque incremental, la remoción de estructuras individuales que fuesen ofensivas, sería únicamente un paliativo. El área en su totalidad necesitaba rediseñarse de modo que pudiera desarrollar un plan balanceado e integrado para la región, incluyendo no sólo nuevas casas, sino también escuelas, iglesias, parques, calles y centros comerciales. De esta manera, se esperaba que los ciclos de decadencia del área pudieran ser controlados, y que el nacimiento de futuros barrios pobres fuera evitado”. (Schön, 1998 [1979]: 145).

- 2) “En resumen, entonces, observamos que varios factores contribuyen a la importancia especial que el West End ha llegado a adquirir para la gran mayoría de sus habitantes [...] La residencia en el West End era bastante estable, observándose relativamente pocos movimientos de una vivienda a otra, y con una mínima migración hacia adentro y hacia fuera del área. Aunque la estabilidad residencial es un hecho importante por sí mismo, no explica en su totalidad el compromiso de los habitantes con el área. [...] Para la gran mayoría de las personas, el área local era el foco de sentimientos fuertemente positivos y era percibida como el hogar, en sus múltiples significados. La importancia crítica de pertenecer o permanecer en un área ha sido uno de los hallazgos más consistentes en las comunidades de la clase obrera tanto en EE.UU., como en Inglaterra [...] las pautas de interacción social eran de gran importancia en el West End. Ciertamente para un gran número de personas, el espacio local [...] servía como un ámbito de relaciones sociales [...] En este aspecto, la comunidad del barrio pobre urbano tiene mucho en común con las comunidades que tan frecuentemente se han observado en las culturas populares. [...] Estas observaciones nos conducen a preguntarnos si a través de la renovación urbana resolvemos una situación problemática o bien creamos un daño adicional. Si el área espacial local y la orientación hacia el localismo proporcionan el núcleo de la organización social y de la integración para una amplia proporción de la clase obrera, y si, como lo sugieren las teorías actuales sobre la conducta, la organización social y la integración son factores fundamentales al proporcionar la base del funcionamiento social efectivos, entonces ¿cuáles son las consecuencias de desplazar a la gente de sus áreas locales? O, aún asumiendo que las potencialidades de la gente para adaptarse a las crisis es grande ¿qué tipo de daños de mayor profundidad ocurrirían en el proceso?” (Schön, 1998 [1979]: 145-146).

Schön considera ambos fragmentos como “relatos” sobre la misma problemática: los barrios urbanos pobres. En una situación de debate sobre política, consideraríamos que el primer fragmento corresponde a una política activista, que busca resolver de tajo el problema, mediante grandes programas de relocalización urbana y construcción. El segundo fragmento no es tan claro en cuanto a sus recomendaciones de política, puntuando sin embargo algunas de las posibles consecuencias desastrosas de los grandes proyectos de relocalización y construcción. Lo relevante es que, en ambos casos, las recomendaciones de solución se derivan directamente de una metáfora generativa a través de la cual se define el problema de los barrios urbanos pobres. Decir que el problema son “los barrios urbanos pobres” es incompleto, es preciso agregar porqué son un problema y es precisamente aquí donde empiezan a funcionar las metáforas generativas. La metáfora funciona según la cláusula “como si”. Es decir una metáfora es un dispositivo a través del cual se nos invita a observar un evento, una acción o un objeto *A*, “como si” fuera un evento, acción u objeto *B*.

En este dispositivo, el objeto *B* sirve como un medio para resaltar lo que nosotros consideramos como más relevante de *A*.

En el ejemplo anterior, el primer fragmento considera a los barrios urbanos pobres como un problema, por que son “como una enfermedad”. El segundo fragmento, en cambio, considera que los barrios urbanos pobres son “como las comunidades de las culturas populares”. La primera metáfora resulta atractiva y convincente dado que apela a un sentido común cultural que identifica cualquier enfermedad como algo malo y necesitado de remedio. Es por ello que la exposición de la solución es clara y contundente. En cambio, en la segunda metáfora no es claro que las comunidades de la culturas populares puedan ser consideradas como algo malo o problemático. De ahí que las recomendaciones de solución, en este caso, sean menos claras, precisamente porque la metáfora no conduce a la identificación de los barrios urbanos pobres como un problema. Más bien, es la política misma de renovación urbana la que puede considerarse como un problema, precisamente porque está en riesgo de destruir algo “natural”. Podríamos continuar exponiendo consecuencias de las dos metáforas generativas, pero por el momento detengámonos aquí para continuar con el argumento.

Como lo muestra el ejemplo anterior, no es difícil imaginar que los relatos anteriores pueden formar parte de un debate sobre políticas que incluso puede conducir al conflicto social. En efecto, ambos relatos conducir a acciones incompatibles: por un lado, el impulso oficial a llevar a cabo un programa de renovación urbana para reducir los barrios pobres urbanos; por el otro, habitantes y colonos que tratan de defender su “espacio natural”. La cuestión es que no nos enfrentamos, en este caso, con una mera discusión técnica sobre los medios idóneos sobre un problema (incluso porque la segunda posición no ofrece una real solución, sino que simplemente plantea un “déjenos en paz”), sino

fundamentalmente con dos visiones contrapuestas de la misma situación, lo que crea visiones contrapuestas sobre la problemática. Más aún, una lo considera un problema, la otra considera que el problema es la política de renovación urbana. Esto es precisamente una “controversia de políticas”.

La consecuencia es que, a menudo, los debates sobre problemas públicos, a menudo, no son meros desacuerdos sobre medios, sino que son verdaderos “dilemas”, es decir, “situaciones en las cuales ninguna solución disponible es buena, porque estamos involucrados en un conflicto sobre *fin*es que son inconmensurables” (Schön, 1998 [1979]: 151). Al traer al debate marcos conflictivos, formados a partir de metáforas radicalmente diferentes, las controversias políticas no pueden resolverse mediante el recurso a los hechos.

La conclusión es que pueden existir dos formas de resolver estos dilemas de políticas. Una es simplemente adoptar una solución de autoridad, mediante un mecanismo que no requiere más discusión, por ejemplo, la votación. La otra, es someter a un estudio crítico los discursos de los contendientes. Según Schön, las metáforas generativas que estructuran los discursos a menudo no son explícitas, ni están formuladas de manera consciente. Es preciso embarcarse en un “análisis interpretativo crítico” (Schön, 1998 [1979]: 147) de los discursos en disputa a fin de clarificar el tipo de metáfora que estructura los relatos y evaluar las implicaciones de cada metáfora. Según Schön, existen ciertas metáforas cuyas implicaciones son menos plausibles frente a otras y, en consecuencia, pueden ser descartadas por inconsistentes.

En una formulación más reciente Rein y Schön (1999) señalan que, es frecuente que en el terreno de la políticas públicas existan controversias perdurables sobre las mismas. Para estos autores, la persistencia de las controversias políticas es resultado, en alguna

medida, de la naturaleza discursiva y simbólica del proceso político. Para ser más precisos, estos autores señalan que el hecho de que existan controversias políticas resulta de la presencia de un aspecto fundamental en la relación que establece el hombre con la realidad: en esa relación existe el elemento mediador de la percepción y la interpretación. Siguiendo a Goffman (1974), Rein y Schon denominan *enmarque (framing)* a este proceso fundamental de percepción e interpretación de la realidad. En sus propias palabras, el enmarque es “una manera de seleccionar, organizar, interpretar y dar sentido a una realidad compleja, en tal forma que nos ofrezca puntos de guía para conocer, analizar, convencer y actuar” (Rein y Schon, 1999: 329). Se trata de un proceso fundamental, porque se encuentra en la base misma de nuestras experiencias de realidad. “Nadie está exento de la necesidad de enmarque” (Rein y Schon, 1999: 330).

Así pues, en el campo del análisis de la política pública, se considera al concepto de “marco” como un esquema de interpretación sobre las realidades políticas. En particular, se considera que un “marco de políticas” está formado por “sistemas coherentes de elementos normativos y cognitivos que definen, dentro de un campo determinado, ‘visiones del mundo’, mecanismos de formación de identidad, principios de acción, así como, prescripciones metodológicas y prácticas para los actores que suscriben el mismo marco” (Bathia y Coleman, 2003: 716).

Los marcos de políticas tienen tres elementos normativos que son relevantes en el análisis de las políticas: la definición del problema, la especificación de las relaciones causales, y la identificación de a quién pertenece el problema. La definición del problema es el proceso mediante el cual un asunto de política, una vez que se ha reconocido como tal y que se ha ubicado en la agenda de la política pública, es percibido. Además, cada marco de políticas favorece un relato causal particular, el cual explica cómo se produjo el

problema, establece la culpabilidad e identifica las metas o las expectativas que han de seguirse para resolver el problemas. Finalmente, cada marco de política define qué actores tienen la posibilidad legítima de resolver el problema (Bathia y Coleman, 2003: 717-718).

Un componente central de los marcos sobre problemas públicos es el “relato causal”²². Los relatos causales son narrativas que poseen dimensiones empíricas y normativas. En el nivel empírico tratan de demostrar el mecanismo a través del cual un conjunto de personas produce daño sobre otro conjunto de personas. En el nivel normativo, inculpan a un conjunto de personas por causar el sufrimiento de otras (Stone, 1989: 283).

Los relatos causales pueden ordenarse según el siguiente esquema clasificatorio:

²² La “causalidad” es un componente esencial de nuestra percepción de la realidad. Recordemos que Goffman había señalado que la organización más básica de la experiencia humana contiene dos tipos de marcos primarios, los naturales y los sociales. En la medida en que la realidad es percibida como un flujo, y no como una mera colección de eventos percibidos independientemente, entonces el tipo de relación entre eventos es un componente central de nuestra percepción. Una de dichas relaciones, una que es central a nuestra percepción, es la de *causalidad*. Por tanto, la forma de organizar la causalidad es un componente central de los marcos interpretativos. Una relación de causalidad es aquella en la cual un evento o acción es relacionado con un efecto de una consistente.

TABLA 3. Tipos de causalidad en la definición de problemas públicos

	Consecuencias	
Acciones	Previstas	No previstas
No intencionales	CAUSALIDAD MECÁNICA <ul style="list-style-type: none"> • Máquinas • Animales entrenados • Personas alienadas 	CAUSALIDAD ACCIDENTAL <ul style="list-style-type: none"> • Naturaleza • Clima • Terremotos • Máquinas que se vuelven locas
Intencionales	CAUSALIDAD INTENCIONAL <ul style="list-style-type: none"> • Asalto • Opresión • Conspiraciones que funcionan • Programas de política que funcionan 	CAUSALIDAD INADVERTIDA <ul style="list-style-type: none"> • Condiciones intervinientes • Efectos colaterales • Ignorancia • Falta de cuidado • Omisión

Fuente: Stone (1989: 285)

Todos estos tipos de causalidades son importantes para la construcción de relatos causales en el proceso político de enmarcado y una de las finalidades del análisis es precisamente averiguar cómo pasan de un tipo de causalidad a otra los actores políticos.

La causalidad accidental es la que habitualmente se le atribuye a los fenómenos naturales, aunque también se atribuye a dispositivos mecánicos que no realizan las tareas para las que fueron creados. Debido a que carecen de intencionalidad tanto en sus motivos como en sus efectos, no se trata realmente de acciones sino de acaecimientos.

Debido a su ausencia de propósitos la causalidad accidental (o “natural”, podríamos decir) tiene un importante significado político. Recordemos lo que dice Gamson con respecto al “marco de injusticia”: éste surge cuando una situación definida como “desafortunada” es convertida en “injusta”. Siguiendo a Stone, entonces, un marco de injusticia trata de construir un relato causal, a partir del cual, se introducen motivos y

propósitos en la definición de la situación: “la política de la causalidad esta interesada principalmente en desplazar las interpretaciones de una situación del terreno de los accidental a alguno de los tres ámbitos del control” (Stone, 1989: 284).

La causalidad intencional es la que habitualmente se atribuye a los actores sociales. Nuestra idea básica de los seres humanos es que son agentes que actúan intencionalmente para producir determinadas consecuencias. Esta es, de hecho, una definición posible de la acción política: una acción que trata intencionalmente de conseguir ciertos fines. La percepción de este tipo de causalidad está orientada normativamente, es decir, ante la presencia de un relato causal de este tipo, normalmente no sólo se trata de constatar la ocurrencia de la causalidad, sino saber si el resultado es bueno o malo. “Cuando las consecuencias son percibidas como buenas, este es el dominio de los que conocemos como acción racional [...] Cuando las consecuencias son percibidas como malas, tenemos los relatos de opresores y víctimas” (Stone, 1989: 285).

La causalidad inadvertida se refiere a las consecuencias no previstas de la acción. Esta no previsión puede ser resultado de la ignorancia o el descuido. Es decir, en diversas ocasiones no prevemos las consecuencias de una acción porque sabemos poco acerca de esa acción, o bien porque aún sabiéndolo no tratamos de controlar las consecuencias. Este tipo de causalidad, también puede ser utilizado en la lucha política. Stone dice que la retórica conservadora tiende a construir relatos de este tipo: “Los pobres no comprenden la importancia de tener educación o ahorrar dinero; los ancianos no comprende cuán importante es comer una dieta balanceada incluso aunque no tengan hambre [...] Estos relatos son versiones suaves (liberales) de culpar a la víctima: si simplemente la persona con un problema cambiara su conducta, el problema no existiría. La versión conservadora

de culpar a la víctima es la causalidad intencional: la víctima en realidad elige tener problemas” (Stone, 1989: 286).

La causalidad mecánica supone la idea de que las consecuencias son buscadas intencionalmente, pero que se buscan a través de un agente mediador sin intencionalidad propia. Este tipo de causalidad también tiene un importante uso político, pues, atribuir las consecuencias hacia un agente sin intencionalidad propia, permite desviar la atención con respecto al agente intencional que también está presente. “En la causalidad mecánica lo que está en cuestión es la naturaleza exacta de la orientación o el control humano. A menudo la disputa en torno a la causa de un problema es un debate acerca de si ciertas personas están actuando según su propia voluntad, a bien están actuando de acuerdo con la voluntad de otras personas” (Stone, 1989: 287). Según Stone este es un tipo de relato causal favorecido por las interpretaciones políticas radicales.

Ahora bien, los cuatro tipos de causalidad señalados son puramente analíticos, en la vida real es más probable que un relato causal articule dos o más formas de causalidad. De acuerdo con Stone podemos tener tres tipos de relatos causales “complejos”.

En primer lugar, los relatos de “sistemas complejos”. Este relato sostiene que los sistemas sociales mediante los cuales se resuelven los problemas modernos son necesariamente complejos. Dada esa complejidad, resulta imposible anticipar todas las posibles consecuencias de las acciones, por lo que el accidente o la falla es inevitable. No es posible atribuir culpa, pues según nuestros principios culturales la responsabilidad presupone control (Stone, 1989: 288).

En segundo lugar, tenemos los relatos “institucionales”. Este relato sostiene que los problemas sociales son causados por organizaciones de larga duración que tienen pautas de comportamiento firmemente arraigadas. En este caso es posible atribuir culpabilidad, pero

no a personas específicas, sino a “costumbres” o “culturas” arraigadas que son ciegas a sus propias consecuencias (Stone, 1989: 288).

Finalmente, tenemos los relatos “históricos” o “estructurales”. Son bastante similares a los relatos institucionales, pero en este caso el ámbito de la causalidad no son organizaciones particulares, sino pautas sociales que tienden a reproducirse a sí mismas en el ámbito de la sociedad en general. “La gente con poder y recursos para resolver los problemas [...] se benefician de la organización social que los preserva en el poder tratan de mantener esta organización a través del control de la selección de élites y la socialización de las élites y de las no élites [...] Las explicaciones causales de la pobreza que culpan a la desigualdad económica o al capitalismo serían ejemplos de tales explicaciones estructurales” (Stone, 1989: 288).

Como se ve, este tipo de relatos causales complejos tienen semejanzas con los relatos de causalidad accidental, en la medida en que postulan la esencial no identificabilidad de personajes a los cuales se puede atribuir culpa. “Sin algún tipo de control extendido, no puede haber propósito ni responsabilidad. Las explicaciones causales complejas no son muy útiles en política, precisamente porque no ofrecen un ámbito singular de control, un candidato plausible para que asuma la responsabilidad por un problema” (Stone, 1989: 289)²³.

²³ Se me ocurre una reformulación de esta aseveración. En la teoría de los movimientos sociales, la atribución de culpa es fundamental, haciendo de lado “explicaciones causales complejas”, incluso cuando éstas poseen una legitimidad fundamental, ya que son el tipo de explicaciones provenientes de los sistemas de conocimiento que llamamos ciencia. Lo anterior ocurre porque, como dicen Snow y Benford, los marcos de acción colectiva se dirigen a la acción, es decir, tienen el propósito de movilizar. Podríamos decir, en consecuencia, que las explicaciones causales complejas también pueden ser interpretadas “políticamente” como “desmovilizadoras”. En la medida en que no pueden identificar personajes culpables, incentivan la pasividad o, por lo menos, desincentivan la acción colectiva. Las explicaciones complejas, así, son fundamentales cuando se quiere “despolitizar” algún tipo de debate sobre políticas. El efecto es que, ante la imposibilidad de identificar personales culpables, y atribuir la causalidad a sistemas complejos y, al mismo tiempo, necesarios,

Es preciso tomar en cuenta un aspecto de estos relatos causales, en tanto argumentos políticos. Su efecto no es tanto el resultado de su consistencia lógica, pues en la política, “las teorías causales no están ni bien ni mal [...] Son ideas acerca de la causalidad, y la política de la formulación de políticas implica, estratégicamente, el representar los asuntos de manera que encajen en uno u otro tipo de idea causal. Las diferentes posiciones con respecto a un asunto actúan como si estuvieran tratando de encontrar la causa ‘verdadera’, pero siempre están tratando de influir para determinar qué idea es seleccionada para orientar la política” (Stone, 1989: 283).

Pero hay límites para el uso estratégico de los argumentos causales, sobre todos porque, dado el contexto de los debates, determinados argumentos serán más atractivo y, por tanto, tienen mayor probabilidad de ser admitidos como convincentes. Estos límites, son tanto internos al propio discurso como externos. Así, un determinado argumento causal tendrá más probabilidad de ser admitido como convincente, si quien lo sostiene tiene visibilidad, acceso a los medios, o si tiene un puesto público prominente. Por otro lado, los argumentos causales tienen mayor credibilidad, si apelan a valores culturales fuertemente sostenidos por los públicos masivos. Finalmente, sobre todo en un debate de políticas, como ya vimos, un componente esencial que puede determinar la credibilidad de un argumento causal determinado, es su relación con los sistemas de conocimiento. “La

la discusión puede llevarse directamente a los medios para resolver problemas en un contexto dado por descontado. Babb sugiere algo similar con respecto a lo que sucede en la política económica. Esta autora señala que en México, y en otros países, la política económica se ha despolitizado. “La economía ya no se formula como una arena para la pugna social y política, sino como un asunto de expertos” (Babb, 2003: 292). Ello, en parte ha sido el resultado del ascenso de los economistas profesionales a las instancias de decisión. Sus relatos causales, basados en una teoría económica sumamente compleja y poderosa, constituyen la base para la formulación de políticas. Así, “el centro de los problemas que pertenecen a la política económica puede aislarse progresivamente de la discusión popular y discutirse solamente entre los formuladores de políticas formados en el extranjero, las élites económicas y la comunidad financiera internacional” (Babb, 2003: 306).

ciencia sirve como un árbitro de las teorías causales [...] Los portavoces de teorías causales [...] apelan a estudios científicos y a los cánones de la investigación científica en su búsqueda de apoyo político” (Stone, 1989: 295).

Así pues, los relatos causales integrados en los marcos interpretativos cumplen cuatro funciones políticas básicas:

- 1) Pueden poner en cuestión o bien proteger el orden social existente.
- 2) Al identificar a los agentes causales pueden atribuir responsabilidad a actores políticos particulares, buscando detener una determinada política, conseguir algún tipo de indemnización para las víctimas o bien buscando algún tipo de castigo.
- 3) Pueden legitimar a determinados actores como “solucionadores” de un problema.

Pueden crear nuevas alianzas políticas entre todas aquellas personas que son definidas como víctimas de un determinado agente causal (Stone, 1989 295).

Los elementos cognitivos dentro de un marco de políticas se refieren a teorías sobre la forma en que funciona el mundo. Estos elementos cognitivos son articulados como “programas” y como “paradigmas”. En tanto programas, los elementos cognitivos consisten en de ideas técnicas y profesionales que especifican relaciones de causa-efecto y prescriben cursos de acción precisos. Se presentan, por lo común, como documentos de política, documentos de posición, memorándums de consultores para los hacedores de políticas y testimonios congresionales. En tanto paradigmas, se trata de presuposiciones teóricas y ontológicas acerca de cómo funciona el mundo. Se revelan típicamente en los currículums, en textos teóricos seminales y otras publicaciones académicas escritas por estudiosos prestigiosos. Cuando las ideas programáticas encajan con el paradigma dominante, aquellas parecen naturales y familiares y, como resultado, son más susceptibles de llamar la atención

a los hacedores de políticas, que las alternativas que no encajan en dicho paradigma (Campbell, 1998).

Los marcos en la política pública son especialmente relevantes cuando nos encontramos con asuntos políticos controvertidos²⁴. Normalmente nos encontramos con controversias de política cuando, las élites políticas están comprometidas en llevar a cabo alguna reforma de envergadura. Como dice Vivien Schmidt, refiriéndose a la reforma de los estados de bienestar en Europa, la reforma política no puede comprenderse únicamente como el resultado de las presiones económicas, o de los arreglos institucionales, sino que también está en función de la capacidad de los gobiernos para obtener el acuerdo de actores políticos relevantes y del público en general, con respecto a reformas de política. El discurso juega aquí un papel fundamental. El discurso debe entenderse como “todo aquellos que un actor político le diga a otro actor político, y al público en general, en su esfuerzo por construir y legitimar su programa de políticas” (Schmidt, 2002: 169, véase también Schmidt, 2000).

2. 2. DISCURSO POLÍTICO Y DISCURSO PARLAMENTARIO

En el curso de nuestra discusión sobre el concepto de marcos interpretativos, hemos mencionado varias veces la categoría de “discurso”. En las siguientes secciones queremos hacer explícita nuestra concepción sobre dicha categoría, así como sobre la categoría de

²⁴ Una controversia de políticas surge cuando los actores involucrados en las arenas políticas, enmarcan un mismo asunto de política utilizando marcos diferentes y contrapuestos. Al utilizar marcos diferentes y contrapuestos, los actores definen de maneras diferentes los aspectos fundamentales del asunto político: cuáles son sus causas, cuáles actores tienen responsabilidad en el mismo, cuáles son las medidas apropiadas para abordarlos. Es por ello que las controversias políticas, entendidas como enfrentamiento entre marcos conflictivos, tienden a ser perdurables. Como dicen Rein y Schon (1999: 331): las controversias “no pueden resolverse recurriendo tan sólo a los hechos ni, en realidad, recurriendo a evidencia de alguna índole, porque se derivan de marcos conflictivos, y el mismo cuerpo de evidencia puede emplearse para apoyar posturas totalmente distintas respecto de las políticas” .

“discurso político”. Ambas están estrechamente vinculadas con el concepto de marcos interpretativos y para dejar definido ese vínculo es preciso hacer algunas precisiones conceptuales acerca de la forma en que vamos a tratar el discurso en esta investigación.

2. 2. 1. Discurso

Pocas categorías ofrecen tanta dificultad para integrarse al análisis social y político como la de discurso. Esto se debe, en primer lugar, al hecho de que su origen conceptual se encuentra fuera de las disciplinas de la sociología y de la ciencia política: en la lingüística. Pero además, porque los intentos que se han hecho para incorporar dicha categoría al análisis social y político, aunque sugerentes e importantes, no han logrado ponerse de acuerdo sobre una conceptualización precisa de lo que es el discurso y de sus relaciones con otros fenómenos políticos y sociales²⁵. En este apartado, más que tratar de resolver esta intrincada controversia conceptual, se tratará de precisar el concepto de discurso que se utilizará en esta investigación, así como los fundamentos teóricos de dicha concepción.

Concordamos con aquellos autores que señalan que la categoría de discurso debe hacer siempre referencia a un cierto tipo de uso del lenguaje y que es desde esta perspectiva

²⁵ “...ya sea como lenguaje o como texto, el discurso ha sido definido principalmente como una categoría lingüística. Desde un punto de vista sociológico, esta situación es insatisfactoria por dos razones. Primero, al reducir el concepto a su dimensión lingüística y al confinarlo a la ‘prisión del lenguaje’, se le ha negado durante mucho tiempo autonomía. Como categoría lingüística, el ‘discurso’ es utilizado para referirse a otras nociones (texto o lenguaje) o está estrechamente asociado con alguno de estos conceptos. En ninguno de los casos se sostiene conceptualmente por sí mismo. Por tanto, una nueva definición de discurso debe apuntar a hacer del concepto un objeto autónomo de la ciencia, que designe una esfera empírica particular, no lingüística, ni textual, ni social, sino propiamente discursiva.

“La segunda razón de la insatisfacción es filológica. [...] En el análisis de discurso, las disciplinas lingüísticas ocupan la posición dominante y tanto sus conceptos como sus métodos permanecen sin ser desafiados. Una definición propiamente sociológica del discurso sería el primer paso hacia una ciencia sociológica de los textos capaz de poner en cuestión la hegemonía lingüística en la filología. El confinamiento del ‘discurso’ dentro de la esfera lingüística permite a las disciplinas lingüísticas situar la cuestión del significado dentro del ámbito lingüístico. Los semiólogos no sostienen simplemente que el significado es interno al texto, sino que también asumen que este significado se encuentra *oculto* dentro de su estructura lingüística. [...] Desde una perspectiva sociológica, el significado de los textos no puede estar dado por su estructura lingüística. Sociológicamente, el significado es externo a los textos. Esta dado por las condiciones sociales de producción de los textos” (Chalaby, 1996: 686-687).

en que debe explorarse las posibles relaciones entre el discurso y otros fenómenos sociales y políticos (van Dijk, 2000; Fairclough, 1995). No obstante, es preciso extender al mismo tiempo esa noción de discurso, para hacerla un referente útil. Para decirlo de otra manera, la noción de que el discurso es una cierta forma de uso del lenguaje, aunque cierta e importante, conduce a modalidades del análisis de discurso que resultan insuficientes para el análisis social y político. Por ejemplo, Brown y Yule (1983) señalan que el análisis del discurso se ocupa del análisis del lenguaje en uso y que, de esa manera, deben de analizar las funciones del discurso. Sin embargo, reducen formalmente esas funciones a transaccionales e interaccionales, es decir, el discurso como vehículo de un contenido semántico (de un significado), y el discurso como expresión de relaciones sociales y actitudes personales. Lo que hace el análisis de discurso es ver cómo las estructuras internas del discurso pueden realizar esas funciones, es decir, cuáles son los aspectos sintácticos, léxicos y estructurales que permiten emitir enunciados semánticamente coherentes y permiten expresar claramente actitudes personales. Se estudian, así las estructuras del lenguaje y cómo producen internamente un significado coherente.

Algunos lingüistas han criticado esta perspectiva del análisis del discurso por considerarla “descriptiva”, es decir, por referir únicamente las condiciones internas que hacen que un discurso adquiera coherencia y sea entendido por los participantes en una interacción lingüística (Fairclough, 1995). Por nuestra parte creemos que una concepción formalizada del discurso y del análisis de discurso, al conceder el énfasis a las estructuras del lenguaje, impide establecer más claramente los vínculos entre los fenómenos políticos y sociales y el discurso. Necesitamos una concepción del discurso que sea más adecuada para establecer ese vínculo. Creemos que la teoría desarrollada por Teun A. van Dijk, nos proporciona una aproximación más satisfactoria.

Para van Dijk (2000), el discurso como objeto de estudio no puede ser fácilmente definido. De hecho, la definición del concepto de discurso es la meta que está persiguiendo todo un conjunto de análisis dentro de lo que el denomina como la disciplina de “estudios del discurso”. No obstante, es posible presentar tres posibles definiciones del discurso que son, al mismo tiempo, dimensiones distintas de éste:

- 1) En una primera instancia, el discurso es un *uso del lenguaje*, es decir, la actividad verbal de los seres humanos.
- 2) En segundo lugar, el discurso es un evento comunicativo, es decir, es una actividad mediante la cual los actores humanos *se comunican entre sí ideas o creencias*.
- 3) Finalmente, el discurso puede ser considerado como una *interacción social verbal*, es decir, como una actividad realizada por lo menos entre dos actores humanos en situaciones sociales delimitadas espacial y temporalmente.

En esta perspectiva, estas tres dimensiones componen una definición integral de lo que es el discurso: el discurso es la actividad verbal de los actores humanos mediante la cual tratan de comunicar ideas o creencias en situaciones sociales delimitadas espacial y temporalmente.

Esta división en tres dimensiones de lo que es el discurso tiene la ventaja adicional de permitir distinguir claramente los diferentes niveles y tipos de análisis que pueden hacerse sobre el discurso y que nos permitirán, asimismo, encontrar el lugar que ocupa el análisis de marcos como una forma de análisis de discurso. Así, en tanto actividad verbal, el discurso puede ser analizado a un *nivel lingüístico*, pero en tanto evento comunicativo ha de ser analizado a un *nivel cognitivo*, y finalmente, en tanto interacción social, el discurso ha de ser analizado en un *nivel sociológico*.

El *análisis lingüístico* del discurso se ocupa de indagar cómo la estructura lingüística del texto y la conversación contribuye a la formación del *significado*. El análisis de discurso, en general, puede definirse cómo la búsqueda de reconstruir el horizonte de significado de un texto: ¿qué es lo que quiere decir?. Este análisis transcurre a través de varios niveles:

- El nivel sintáctico. Se refiere a la forma abstracta de las oraciones que componen un discurso, es decir, el *orden* de las palabras o de las frases o de otras propiedades de las oraciones.
- El nivel semántico. Estudia las relaciones entre las proposiciones que forman un discurso, pues es en dichas relaciones en donde se encuentra el significado de un discurso. El significado de un discurso emerge de la *coherencia* que posean entre sí las proposiciones que forman un discurso. Esta coherencia puede ser analizada a un nivel *micro*, en el cual se averigua la relación que existe entre oraciones adyacentes dentro de un fragmento del discurso (digamos, un párrafo). En este nivel, la coherencia esta lograda por relaciones. Por un lado, un párrafo es coherente si sus oraciones tienen entre sí una *relación funcional*, es decir, si una oración cumple una función con respecto a otra: especificarla, generalizarla, ilustrarla, contrastarla, etc. Por otro lado, el párrafo es coherente si sus oraciones cumplen con una *relación referencial*, es decir, si las oraciones cumplen con referirse a los eventos reales o imaginarios acerca de los cuales se habla o escribe. La coherencia también puede ser analizada a nivel *macro*. En este caso se trata de indagar el significado completo de un texto o una conversación. En este caso el análisis semántico se realiza ubicando el *tópico* o *tema* que constituye el significado global de un discurso. La coherencia global de un discurso depende de que las proposiciones que lo

constituyen hagan referencia de manera consistente al tópico. Típicamente, existen en los discursos ciertas señales que permiten ubicar el *tópico* acerca del cual tratan: encabezados, resúmenes, conclusiones, etc.

- El nivel estilístico. Analiza las variaciones léxicas (palabras utilizadas) o sintácticas (forma de las oraciones) que ocurre en el discurso emitido por diversos actores sociales con respecto a un mismo objeto.
- El nivel retórico. Se concentra en el análisis de los dispositivos persuasivos contenidos en un discurso, es decir, en las estructuras especiales mediante las cuales un discurso atrae la atención de la audiencia. Estudia como diversas figuras (ironía, metáfora, analogía, repeticiones, etc.) contribuyen a realzar (o a ocultar) ciertos significados en el discurso.
- El nivel esquemático. Se concentra en el análisis de las estructuras formales globales que componen un discurso, y que nos permiten clasificarlo como un género específico. Si admitimos que los discursos poseen un significado global (o tópico), debemos entender la forma en que ese significado es transmitido. Así como la forma de una oración se describe en términos del orden de las palabras (sintaxis), podemos descomponer la forma de textos y conversaciones enteros en cierta cantidad de *componentes convencionales o categorías fijas* y formular reglas que establecen un orden característico. Por ejemplo, fórmulas de inicio y de terminación de un texto o de una conversación. Son estas estructuras esquemáticas los que nos permiten, además, clasificar textos y conversaciones como de un tipo determinado, por ejemplo, discursos argumentativos o discursos narrativos.

El *análisis cognitivo* del discurso, como hemos señalado, se ocupa de la forma en que las creencias e ideas de las personas influyen en el evento comunicativo. Como vimos

anteriormente, el análisis lingüístico asume que el significado de un discurso es resultado de un conjunto de estructuras internas del discurso (el tipo de léxico utilizado, la forma de la oración, la relación entre proposiciones, el tipo de instrumentos retóricos utilizados, etc.). El análisis cognitivo propone, sin embargo, que el significado no es solamente un resultado de las estructuras *internas* del discurso, sino que el significado es también un resultado de *relaciones externas* al discurso. En otras palabras, el significado de un discurso no se actualiza sino hasta que una persona *ha comprendido* el discurso. En este sentido, sólo puede haber comunicación efectiva, si los actores involucrados *comprenden* el significado de los discursos.

Según van Dijk, los actores se pueden comunicar entre sí, debido a que comparten un conjunto de conocimientos o de representaciones sociales almacenados en la memoria y que pueden recuperar en cualquier momento para dar sentido a un discurso. A esto se le denomina *cognición sociocultural*. Según esta idea, el análisis cognitivo de discurso se ocupa de reconstruir aquellos modelos cognitivos que guían el discurso de los actores.

En otras palabras, el análisis cognitivo de discurso trata de identificar las representaciones sociales o modelos mentales que orientan los discursos de los actores. En otras palabras, como hemos dicho, un discurso se refiere a acontecimiento u objetos del mundo externo (o imaginarios). La misión del análisis cognitivo de discurso es identificar qué modelos de acontecimiento o qué modelos de objetos se encuentran en la memoria de los actores, y que son los que orientan su actividad comunicativa. Tanto en la elaboración como en la comprensión de un discurso, los actores parten de la presencia en su memoria de una *representación esquemática* acerca de la situación, evento u objeto del que están hablando, o sobre el que están escribiendo. En resumen, el análisis cognitivo trata de identificar el

tipo de modelos mentales, representaciones esquemáticas o marcos de interpretación utilizados por los actores para hacer sentido de un discurso.

Finalmente, el análisis social del discurso se ocupa principalmente de las relaciones que guarda el *contexto* con los discursos proferidos por actores sociales situados. Nos referimos por contexto a las estructuras o a las propiedades de la situación social que son relevantes para la producción o la recepción del discurso. Se puede distinguir entre un contexto *local* y un contexto *global*. El contexto local se refiere a las características inmediatas de la situación social en donde ocurre el discurso (tiempo, lugar, circunstancias), los participantes en esa situación social, los papeles sociales y comunicativos que tienen esos participantes y las intenciones y propósitos de los participantes. Aunque esta definición de contexto es utilizada también por otros analistas de discurso (véase Brown y Yule, 1983), van Dijk, establece que dicho contexto local está conectado con un contexto *global*, que se refiere a los entornos sociales más generales en donde queda colocada la interacción cara a cara: instituciones, organizaciones o la sociedad en general²⁶.

El análisis social del discurso (o análisis contextual del discurso) trata de identificar las variaciones o diferencias en la producción y comprensión de discurso que existe entre los diversos grupos sociales presentes en una sociedad, tratando de explicar dichas variaciones discursivas en términos de diferencias de opiniones o ideologías, las cuales, a su vez, son el resultado de la diferencia de poder y autoridad entre grupos sociales.

²⁶ Como se ve, van Dijk está adaptando al análisis de discurso muchos de los saberes propios de la sociología moderna, por ejemplo, la teoría de la estructuración de Giddens o la teoría de los campos de Bourdieu. Ambas teorías sostienen que las relaciones sociales inmediatas adquieren su determinación de estructuras sociales más amplias, y, al mismo tiempo, dichas relaciones sociales inmediatas contribuyen a la “constitución” (Giddens) o a la “reproducción” (Bourdieu) de dichas estructuras sociales. Lo que agrega van Dijk es que dichos procesos de constitución o de reproducción también ocurren a través del uso del lenguaje y ofrece un esquema teórico para analizar esa contribución específica.

En el análisis social del discurso se va más allá del análisis de las estructuras internas del discurso y de la identificación de los modelos mentales o de las estructuras cognitivas presentes en los actores humanos. En el análisis social del discurso se trata de integrar la ocurrencia del discurso dentro de estructuras y procesos socioculturales amplios. El análisis social del discurso requiere un análisis integrado de todos los niveles y dimensiones de análisis de discurso.

2. 2. 2. El discurso político

El primer problema al que nos enfrentamos al abordar el discurso político es nuevamente encontrar una definición que nos permita concretar el tipo de fenómenos al que se hace referencia con dicha categoría. Varias propuestas han sido establecidas. Una muy general ha sido propuesta por Seidel (1985) para quien el discurso político abarca todas aquellas expresiones verbales en las cuales está involucrada una interacción basada en las diferencias de poder. Así, el discurso político abarca tanto aquello que tradicionalmente se denomina política, como aquellas manifestaciones cotidianas en las cuales existe una relación desigual de poder. Esta noción demasiado general, ha sido desafiada por otros autores como Chilton y Schaffner (1997). Aunque estos autores aceptan que el discurso político está en función de relaciones de poder, señalan que es necesario dar una mayor precisión para identificar el tipo de estructuras verbales que pueden ser definidas como políticas y cuáles no. En este sentido proponen que un discurso será identificado como político si cumple al menos una de cuatro funciones estratégicas: coerción, resistencia, encubrimiento y legitimación. Desde esta perspectiva, el análisis del discurso político se propone establecer relaciones entre las elecciones lingüísticas, en los diferentes niveles del lenguaje, y las cuatro funciones estratégicas antes mencionadas.

Existen dos alternativas para investigar el funcionamiento político de las elecciones lingüísticas. En primer lugar, la pregunta de investigación podría ser ¿qué funciones estratégicas cumplen típicamente determinadas estructuras lingüísticas, por ejemplo, las oraciones pasivas, las nominalizaciones, los significados implícitos, etc? En segundo lugar, la pregunta de investigación podría ser, ¿por qué eligió un determinado hablante utilizar tal o cual estructura lingüística en lugar de otra? En la práctica de la investigación ambas preguntas se superponen. En efecto, la investigación transcurre identificando las estructuras lingüísticas pertinentes y, después, tratando de interpretarlas siguiendo el esquema de las cuatro funciones estratégicas (Chilton y Schaffner, 1997: 308).

Finalmente, Marina Fernández Lagunilla nos ofrece una definición restringida del discurso político. Éste está compuesto por los enunciados verbales (orales o escritos) producidos por los políticos, que tratan de cuestiones de interés para los ciudadanos como integrantes de una sociedad organizada institucionalmente. O sea, el discurso político es el lenguaje de los políticos. Por tanto, no es discurso político, según esta definición, a las expresiones verbales producidas por autores no pertenecientes a la clase política, aunque se refiera a las relaciones entre el poder y la sociedad (Fernández Lagunilla, 1999: 11).

El discurso político tiene tres propiedades discursivas: a) el doble lenguaje; b) el carácter polémico; c) el carácter agitativo (Fernández Lagunilla, 1999: 37).

El doble lenguaje se manifiesta en la presencia o ausencia de determinadas palabras y expresiones y, por otro, en el empleo de términos y expresiones vagas o semánticamente equívocas (esto es ambiguas o ambivalentes). Los políticos se expresan a veces de un modo ambivalente y ambiguo “—calificado también de vago, opaco o precavido o de eufemístico o indirecto—, especialmente cuando el tema del discurso es delicado” (Fernández Lagunilla, 1999: 37).

Las estructuras sintácticas tienen también un papel importante en la ambigüedad o indeterminación del sentido que caracteriza al discurso político. Por ejemplo, las nominalizaciones o las construcciones pasivas permiten al político callar o dejar implícitos ciertos contenidos; quiénes realizan las acciones o cómo y cuándo se desarrollan tales acciones. En determinadas cuestiones especialmente delicadas de la vida pública el político no puede expresarse de un modo explícito, claro e inequívoco, bien porque quiere enmascarar la realidad, bien porque así cumple con las buenas formas (cortesía) (Fernández Lagunilla, 1999: 39).

El carácter polémico del discurso político, hace referencia al hecho de que la enunciación política parece inseparable de la construcción de un adversario: todo acto de enunciación política es a la vez una réplica y supone una réplica” (Fernández Lagunilla, 1999: 40).

Nuevamente, creemos que es van Dijk quien ha ofrecido una definición más abarcadora del discurso político y que resulta útil para nuestros propósitos.

van Dijk define al discurso político de una manera, más o menos tautológica, como “aquellos que es dicho por sus actores o autores, los políticos” (van Dijk, 1999: 12; una definición similar se encuentra en Fernández Lagunilla ,1999: 11). No obstante dicha definición produce el problema de identificar quienes son los “políticos”. Ello no es autoevidente. Para van Dijk son “políticos” (es decir, productores de discurso político) aquellos actores que son “pertinentes” para la producción o recepción del discurso político. Son pertinentes todos aquellos actores, además de los políticos oficiales o profesionales, que actúan como actores políticos, es decir, que intervienen en procesos vinculados directamente con procesos políticos tales como gobernar, ser ciudadanos, legislar, protestar, estar disconformes o votar. En suma, son actores pertinentes del discurso políticos todos

aquellos actores que, de alguna u otra forma, intervienen en la elaboración de decisiones políticas, es decir, decisiones que afecten la distribución de recursos sociales, o el establecimientos de normas, regulaciones y leyes o su modificación (van Dijk, 1999: 16). La definición anterior, entonces, incluye como actores pertinentes a ciudadanos, miembros de grupos de presión, movimientos sociales, activistas, disidentes, etc.

Pero ¿en qué momento estos actores hablan políticamente? Se puede partir del caso más típico: lo que van Dijk denomina como “conversación institucional”, cuyo paradigma es el debate parlamentario. Una conversación de este tipo es discurso político porque presenta cuatro características básicas:

- En primer lugar, el discurso político es “temático”, versa sobre “tópicos políticos” (*issues*).
- En segundo lugar, es “público”, es decir, queda registrado para el potencial escrutinio por parte de una audiencia masiva.
- En tercer lugar, el sujeto de enunciación no es meramente un individuo, sino que es siempre encarnación provisional, portavoz, de la posición de algún tipo de agrupamiento político. Expresa, así, no una posición personal (o, al menos, no únicamente) sino una “posición política”.
- Finalmente, el discurso ha de ser “funcional” al proceso político, debe tener (o buscar tener) algún tipo de efecto sobre el conjunto de procesos que involucran relaciones de poder y distribución de recursos (van Dijk, 1999: 29-30).

A partir de estos rasgos típico-ideales se puede intentar definir la naturaleza de otros textos o segmentos de conversación, ya sea que se acerquen o alejen de la categoría de discurso político:

- Existen, por ejemplo, “conversaciones fuera de registro” (no públicas) como las que resultan de las “comunicaciones privilegiadas” que ciertos políticos mantienen con determinados periodistas. Este tipo de conversaciones se puede volver discurso político en la medida en que, una vez publicadas sean funcionales al proceso político, es decir, en la medida en que permiten “la oposición o la crítica no oficial [contra los líderes de] la institución, organización o el propio partido [...] permite que los medios, las contribuciones populares a las decisiones políticas, se realicen o cambien” (van Dijk, 1999: 31).
- Otro caso son las conversaciones informales (también fuera de registro) en el parlamento. Éstas se vuelven discurso político, si se refiere a un tema político y son funcionales al proceso político, por ejemplo, si son auxiliares en “la preparación de los expositores, en el cambio de la información o la persuasión mutua de los miembros del parlamento” (van Dijk, 1999: 32).
- Las conversaciones o las conferencias hechas por parlamentarios fuera del escenario oficial con diversos interlocutores oficiales y no oficiales: negociadores, representantes de organizaciones políticas o sociales, ciudadanos, etc. Su categorización y análisis como discurso político depende de tomar en cuenta los rasgos que ya hemos definido: si tocan temas políticos, si son funcionales al proceso político, etc²⁷.

²⁷ Tomar en cuenta estos rasgos típico-ideales es particularmente importante cuando tomamos en cuenta el amplio espectro de la acción política que transcurre fuera de la política oficial. Por ejemplo, es evidente que los editoriales, las noticias y los programas de T.V. pueden versar sobre temas políticos y ser públicos. Pero ello, según van Dijk, no los hace discurso político pues su funcionalidad con respecto al proceso político es más bien indirecta, y normalmente no persigue metas políticas, en la medida en que no se trata del discurso de un representante de una determinada posición política. van Dijk prefiere clasificarlos como “discursos mediáticos”, aún cuando también estén dirigidos a los políticos. Por supuesto, esto es muy discutible, pues

2. 2. 3. El análisis del discurso político

Cómo señalan Chilton y Schaffner (1997: 308), el análisis del discurso político consiste principalmente en establecer relaciones entre características del texto o conversación políticas (en términos de las elecciones lingüísticas realizadas por un actor determinado) y las funciones estratégicas del discurso (coerción, resistencia, encubrimiento, legitimación). En otras palabras, trata de determinar por intermedio de qué estructuras lingüísticas el emisor del discurso cumple esas metas.

Así pues, desde este punto de vista, se puede decir que no existen estructuras lingüísticas que sean específicas del discurso político. El análisis del discurso político trata de establecer qué estructuras específicas del discurso se vuelven efectivas en determinados contextos políticos para que el emisor realice sus fines (van Dijk, 1999: 38; Fernández Lagunilla, 1999: 21).

El análisis del discurso políticos transcurre a través de los siguientes niveles:

muchos editoriales pueden ser escrito por miembros de algún partido. En incluso, como lo señala Gamson (1998), los medios mismos pueden convertirse en actores dentro de las arenas políticas.

TABLA 4: Niveles o dimensiones en el análisis del discurso político

NIVELES O DIMENSIONES	CONTENIDO
Temas o Macroproposiciones semánticas	<ul style="list-style-type: none"> • Analiza la conversión de un acontecimiento en un tema o tópico político • Trata los tópicos políticos como macroproposiciones semánticas que establecen el significado general de un texto político. • Analiza cómo aparecen los <i>sujetos</i> y los <i>predicados</i> dentro de dichas macroproposiciones.
Superestructura y esquematización	<ul style="list-style-type: none"> • Analiza los esquemas o estructuras mediante las cuales se ordenan las proposiciones que forman el texto político: narración, argumentación, etc.
Semántica local	<ul style="list-style-type: none"> • Analiza las proposiciones semánticas de menor nivel, a través de las cuales se precisa y detalla el significado general ofrecido por las macroproposiciones semánticas. • Incluye el análisis de aspectos como: coherencia local, estrategias de descripción y de representación, etc.
Léxico	<ul style="list-style-type: none"> • Analiza las categorías y términos individuales utilizados en un texto político. • Trata de establecer las categorías y términos que son característicos de determinados actores políticos.
Sintaxis	<ul style="list-style-type: none"> • Analiza las estructuras sintácticas utilizadas en un texto político: pronombres, oraciones activas y pasivas, frases nominales, etc.
Retórica	<ul style="list-style-type: none"> • Analiza las funciones persuasivas del discurso político • Trata de establecer el tipo de estrategias utilizadas en un discurso político para llevar a cabo la finalidad de ser persuasivo: metáforas, analogías, rimas, repeticiones, etc.
Actos de habla e interacción	<ul style="list-style-type: none"> • Analiza las formas que asume el discurso político en el curso de una interacción: mandatos acusaciones, afirmaciones, negativas, etc. • Un aspecto fundamental es ver cómo a través de esta interacción, uno de los polos produce la <i>legitimación</i> de su propio discurso

Fuente: Elaboración propia a partir de van Dijk (1999)

Análisis de los temas. Temas o tópicos serán reconocidos como políticos si hacen referencia a algún aspecto o componente de lo que se conoce como campo o dominio de la política. El discurso político combina sus temas con los provenientes de otros campos sociales. Podría decirse que la inclusión dentro del discurso político de esos temas, en principio externos (educación, salud, igualdad de género, aborto, etc.), es lo que se denomina como *politización de los problemas o formación de la agenda*.

Típicamente el discurso político se refiere a los temas o tópicos en términos de *sujetos y predicados*. Los sujetos son, normalmente, instituciones u organizaciones políticas (organismos públicos, los representantes de los poderes estatales, los grupos empresariales, las ONGs, sindicatos, partidos políticos, etc.). Los predicados, por su parte, tienen dos características relevantes:

- Se da un papel destacado a las acciones de los actores políticos: puesta en práctica de políticas, toma de decisiones, regulación, control, etc. O bien sus contrapartes: protesta, oposición, desafío, etc.
- Tienden a estar orientados al futuro: las referencias al presente tienden a ser negativas, las referencias al futuro tienden a ser positivas, las referencias al pasado tienden a ser ambiguas (van Dijk, 1999: 42-43).

Los tópicos tienden a ser también *evaluaciones*. En esta medida, los tópicos políticos se construyen según el principio polarizador NOSOTROS y ELLOS: el NOSOTROS se evalúa positivamente, mientras que ELLOS son evaluados negativamente. Mediante estas evaluaciones se pueden convertir en tópicos políticos las propiedades negativas de ELLOS y las propiedades positivas de NOSOTROS. Del mismo modo, se pueden des-tematizar las propiedades negativas de NOSOTROS, y las propiedades positivas de ELLOS.

Análisis de las superestructuras y la esquematización. El tópico o tema tiende a ser presentado de una determinada manera dentro del discurso político. Según van Dijk (1999: 47; 2000: 36) el discurso político tiende a presentarse de dos formas esquemáticas: como argumentaciones o como narraciones. Cuando asume una forma argumentativa, el discurso político presenta el esquema de presentación de premisas, refutación de los argumentos contrarios y obtención de conclusiones. Cuando asume una forma narrativa, el discurso políticos tiende a asumir el esquema de presentación del problema y los personajes, desarrollo del nudo problemático, clímax y conclusión. En ambos casos, también se hace uso del principio general del discurso político-ideológico: auto-presentación positiva, presentación negativa de los otros.

Análisis de la semántica local. Resulta interesante estudiar aquellas estructuras de menor nivel por medio de las cuales se especifican los detalles que se refieren al tópico político. Una vez establecido el tema, y elegida la forma de presentación del mismo, existen una serie de estrategias que permiten ofrecer detalles sobre el tema. Algunas de dichas estrategias son:

- Utilización de significados contrastivos siguiendo el principio general de autopresentación positiva y presentación negativa de los otros.
- Utilización de proposiciones con predicados positivos sobre el grupo propio. Estas proposiciones tienden a ser explícitas, directas y afirmativas.
- Utilización de proposiciones que detallan los actos positivos propios y los actos negativos de los otros.
- En términos de la estructura argumentativa del discurso político, normalmente las proposiciones de un discurso político poseen una coherencia local *condicional*. En otras palabras, las proposiciones se presentan como el desarrollo de un modelo causal, es decir, como una explicación sobre un estado de la realidad.

Análisis del léxico. Se ocupa de estudiar la “variación léxica”, es decir, trata de identificar el tipo de categorías que utilizan los actores políticos para referirse a ciertos acontecimiento, o bien a ciertos actores políticos. Como dice van Dijk, no significa lo mismo referirse a los grupos armados como “terroristas” (*terrorist*) que como “luchadores por la libertad” (*freedomfigthers*)²⁸. “El componente léxico es, por lo tanto, el componente

²⁸ El ejemplo es particularmente interesante para nuestra cultura. Las palabras mencionadas por van Dijk constituyen denominaciones frecuentes en la prensa europea y norteamericana para referirse a grupos armados irregulares en otros países. Es de llamar la atención que no utilicen el término “guerrilleros”, o más bien, que de hecho la traducción de dicho término sea una de las dos anteriores. En México, y en América Latina, la palabra “guerrillero” suele tener connotaciones neutrales o positivas, dada la historia del fenómeno guerrillero.

más obvio (y también fructífero) del análisis ideológico del discurso [...] Teóricamente, esto significa que la variación de elementos léxicos [...] es un importante medio de expresión ideológica en el discurso. Dependiendo de cualquier factor contextual [...] los usuarios de la lengua pueden escoger diferentes palabras para hablar sobre las cosas, las personas, las acciones o los acontecimientos. Las opiniones personales o de grupo de los participantes, esto es, las actitudes e ideologías, son una restricción contextual importante y, en consecuencia, una fuente principal de variación léxica” (van Dijk, 1999b: 259).

Estudiar el léxico del discurso político implica enfocar la atención en las palabras individuales: su ausencia, su presencia, la forma en que se usan, etc. Se pueden distinguir cinco características léxicas dentro del discurso político:

- 1) El vocabulario
- 2) El uso de palabras técnicas
- 3) El uso de palabras imprecisas
- 4) El uso de eufemismos
- 5) El uso de palabras connotadoras

La primera característica indica que los distintos actores políticos se distinguen por que utilizan determinadas palabras características (o que no utilizan determinadas palabras características). Empíricamente podría buscarse el uso de neologismos, fraseos novedosos, la eliminación de determinadas palabras o frases. “De manera más general, el vocabulario de cualquier comunidad de discurso poseerá un número diferente de distinciones lingüísticas para referirse a los fenómenos, dependiendo de la importancia que se les atribuya”. (Gastil, 1992: 475) En otras palabras, diferentes grupos sociales poseen diferentes percepciones sobre la realidad, y ello se reflejará en el vocabulario que utilizan

para referirse a él. Determinados grupos sociales utilizarán un vocabulario más elaborado para referirse a ciertos fenómenos de la realidad, en comparación con otros grupos sociales.

Las palabras técnicas son términos que poseen “significados precisos y a menudo complejos y son específicos de una comunidad de lenguaje” (Gastil, 1992: 475). Las palabras técnicas son utilizadas, en principio, con la intención de ganar en especificidad, es decir, de ganar precisión en la función de referencia del lenguaje. Sin embargo, las palabras técnicas también cumplen funciones de exclusión política. “El uso de numerosos acrónimos y términos técnicos puede hacer que los argumentos sean ininteligibles para aquellos que no pertenecen a la comunidad lingüística y provoca que los oyentes le atribuyan un prestigio indebido al hablante” (Gastil, 1992: 476).

Existen tres razones, por las cuales los actores políticos utilizan palabras imprecisas en su discurso: *a)* porque la vaguedad permite que los oyentes infieran significados contradictorios de una misma sentencia, lo cual abre la posibilidad de que el hablante obtenga el asentimiento general de los oyentes, aunque por causas eminentemente diferentes; *b)* porque la vaguedad proporciona camuflaje, es decir mediante la vaguedad se puede ocultar hechos perturbadores o la ignorancia misma del hablante; *c)* porque el uso constante de palabras vagas reduce la atención del público, volviéndolo menos crítico. (Gastil, 1992: 476) Existe otro nivel en el cual puede ser examinada la imprecisión de las palabras. La imprecisión de determinadas palabras puede ser no sólo el resultado de las intenciones manipuladoras de los actores políticos, sino el resultado de una lucha entre los actores políticos por definir el significado de dicha palabras.

Análisis de la sintaxis. El orden de las palabras en una oración tiene dos tipos de funciones políticas: por un lado el énfasis o realce, y por el otro el encubrimiento. Esto se

logra mediante la colocación destacada de palabras y frases. Esta forma de capturar la atención sigue la lógica del principio general del discurso político-ideológico.

Este aspecto del análisis del discurso ha sido uno de los más estudiados en el discurso político. Por ejemplo, la utilización de los pronombres ha sido resaltada clásicamente por la mayoría de los analistas del discurso político. Por ejemplo, Chilton y Schaffner (2000: 310-311) señalan que el uso de los pronombres es esencial para la formación de la identidad en el discurso político: “los pronombres y los significados que a ellos se les atribuye [...] ofrecen una especie de mapa de las relaciones sociopolíticas implícitas en el discurso”.

Podríamos decir que este mapa tiene dos niveles. En primer lugar, en un nivel inmediato, se encuentra el conjunto de relaciones entre emisor, destinatario y los terceros que escuchan u observan, dentro de la situación de habla inmediata (digamos, una sesión de la Cámara de Diputados). En segundo lugar, en un nivel más abstracto, se encuentra el conjunto de actores políticos pertenecientes al universo político del hablante y las relaciones existentes entre ellos, a los que se hace referencia o se presupone, aunque no se dirija a ellos de forma directa. En consecuencia, la identidad puede establecerse a ambos niveles. “Estas relaciones se encuentran notoriamente mediadas por pronombres, que dibujan un ‘espacio’ político o social en donde las personas y los grupos ocupan una ‘posición’” (Chilton y Schaffner, 2000: 311).

Con respecto al nivel primario, el uso de los pronombres por parte del emisor está destinado, primero a preparar a los oyentes para que presten atención al discurso, pero además a definir al hablante como una fuente de información o conocimiento autorizada. Estas estructuras “*fuerzan* a los oyentes a adoptar determinados roles comunicativos y político y *legitiman* al hablante, o más bien presupone su legitimidad. Hay otras funciones

que cumplen los pronombres, al ser “sujeto de verbos particulares”. Por ejemplo cuando se trata de verbos que “pertenecen a los campos semánticos del decir, del sentimientos y de la acción”, el hablante se coloca en “el lugar de narrador veraz o mensajero, por una parte, y de hombre de acción, por otra” (Chilton y Schaffner, 2000: 311, puede verse también Fernández Lagunilla, 1999: 53-55).

Otras categorías sintácticas muy estudiadas en el análisis del discurso político, son las oraciones pasivas y las nominalizaciones. Ambas son formas de construcción oracional que permiten transmitir información, produciendo encubrimiento. Como dice Fernández Lagunilla (1999: 57): “Las construcciones de las que nos ocupamos ahora se han caracterizado desde el punto de vista pragmático como formas de expresión indirecta: importa no el contenido que se dice explícitamente en ellas sino el que se presupone o queda implícito, lo que permite al político escapar de su responsabilidad como sujeto de la enunciación ante un contenido comprometido o delicado [son] formas mitigadoras de la aserción, o formas de generalización y de evasión, muy útiles en la comunicación política, o simplemente como ejemplo de una sintaxis abreviada que viene bien a las intenciones manipuladores del discurso político”.

Como señalan Chilton y Schaffner (2000: 320-321). Normalmente una oración posee los siguientes elementos: agente, procesos, paciente, lugar, causa o propósito e instrumentos. En términos llanos: quien hace qué, a quién, en dónde, por cuáles motivos y con qué. La forma de organización de estos elementos puede revelar el cumplimiento de ciertas funciones estratégicas.

Por ejemplo, consideremos que las oraciones están conformadas por cuatro núcleos: sujeto, verbo, objeto y frases preposicionales. Contemplemos las siguientes dos oraciones.

TABLA 5: Ejemplo de ocultamiento mediante una oración pasiva

Sujeto	Verbo	Objeto	Frases preposicionales
El gobierno <i>agente</i>	envió <i>movimiento</i>	tropas <i>tema</i>	a los Balcanes <i>meta</i>
Las tropas <i>tema</i>	fueron enviadas <i>movimiento</i>		a los Balcanes <i>meta</i>

La forma en que los diversos elementos de la oración quedan distribuidos en los núcleos estructurales de la oración puede cumplir funciones encubridoras. Obsérvese como la segunda oración del ejemplo anterior, es una oración pasiva que “permite omitir por completo la referencia explícita al agente” (Chilton y Schaffner, 200: 321). Así se puede evitar responsabilidad por parte del emisor.

Análisis de la retórica. Se ocupa de indagar las estrategias mediante las cuales los actores incrementan el poder persuasivo de su discurso, por ejemplo, mediante la metáfora y la analogía. Las metáforas son recursos cognitivos para formar y comunicar conceptualizaciones de la realidad que pueden ser de algún modo problemáticas. Desde el punto de vista de la interacción, las metáforas le permiten al hablante evitar referencias directas (que afecten su prestigio o resulten demasiado reveladoras) (Chilton y Schaffner, 2000: 318). En el discurso político, las metáforas más socorridas son de tipo mariner, bélico, relacionadas con enfermedades o de tipo médico, relacionadas con la construcción y la arquitectura, relacionadas con los deportes, etc. Existen también “frases hechas de valor metafórico”. Ejemplos de ellas son los proverbios y aforismos del habla coloquial, y frases que pertenecen al acervo cultural de una comunidad. (Fernández Lagunilla, 1999: 70-72).

Las estrategias retóricas hacen referencia a al estilo o forma de argumentar. Nuevamente, el presupuesto teórico es que los diferentes actores políticos pueden distinguirse por sus diferentes estilos de argumentar. Existen cuatro estrategias retóricas relevantes en el discurso político:

- 1) La complejidad integrativa
- 2) Los rituales
- 3) Las metáforas
- 4) Los mitos

Un discurso integrativamente complejo es aquél que reconoce la existencia de más de un punto de vista con respecto a un asunto particular y trata de integrarlos a todos, o algunos, de alguna manera. La posición que ocupa un actor político dentro del sistema influye en el grado de complejidad integrativa de su discurso. Un aspecto importante es que los funcionarios que tienen a su cargo la toma de decisiones desarrollarán un discurso con mayor complejidad integrativa en comparación con la oposición política (Gastil, 1992: 487).

Un discurso ritual es aquél que utiliza fórmulas convencionales dentro de ceremonias recurrentes, por ejemplo, el discurso que se pronuncia dentro de una ceremonia de investidura presidencial. La principal función del discurso ritual es proporcionar un sentido instantáneo de comunidad entre el hablante y la audiencia (Gastil, 1992: 487).

El uso de metáforas tiene la misma lógica que hemos visto con respecto al uso de palabras imprecisas y las implicaciones: permite que el oyente realice inferencias a partir de lo que escucha o lee. “Si la metáfora es utilizada repetidas veces, el oyente puede, inadvertidamente, comenzar a asumir y a actuar como si los dos fenómenos comparados, de hecho, estuvieran cercanamente relacionados”. (Gastil, 1992: 488) Mediante el uso de

metáforas los actores políticos tratan de comunicar una interpretación sobre un determinado asunto político, de tal manera que se despierte en la audiencia un estado de ánimos específico.

Mediante los mitos, los hablantes políticos, tratan de dar mayor fuerza a su discurso. Un mito puede definirse como una teoría causal simple y no falsable, que justifica las acciones y las afirmaciones políticas, y que es ampliamente compartida por la comunidad discursiva hacia la que se dirige el hablante. El discurso mítico permite que argumentos débiles adquieran fuerza. Dado que resulta imposible disprobar los mitos, y dado que ya tienen apoyo público, “el resultado neto es que se vuelven claramente invulnerables al asalto intelectual, pues los contraejemplos usualmente son desechados como irrelevantes o deleznable”. Los mitos también proporcionan un sentimiento de comunidad a los miembros de la comunidad de discurso, alentando la lealtad y la cohesión grupal. Los mitos también inducen respuestas emocionales en el público (Gastil, 1992: 489).

2. 2. 4. Discurso parlamentario

Los debates parlamentarios constituyen unos de los géneros más importantes dentro del campo del discurso político (van Dijk, 2001a; 2001b; Biryukov y Sergeyev, 1993; Birkuyov, Gleisner y Sergeyev, 1995). Esta prominencia se debe a las características que posee la institución parlamentaria dentro del sistema de democracia representativa. Los debates parlamentarios son el lugar en donde las diferentes fuerzas ideológicas existentes en la sociedad, en la forma de los partidos políticos que las representan, se confrontan en la esfera pública. Los debates parlamentarios no sólo son públicos, sino que además quedan registrados, de manera que quedan a disposición para un escrutinio posterior. La importancia de los debates parlamentarios como género del discurso político está

íntimamente relacionada con el lugar que ocupa la institución parlamentaria en los sistemas de democracia representativa. Por tanto, quizá sea necesario bosquejar, así sea brevemente, el papel de la institución parlamentaria dentro de la teoría y la práctica de la democracia representativa.

Según Robert Dahl (1992), el gobierno surge de la necesidad (inevitable) de que los individuos se *asocian* para alcanzar determinados *finés*. Para lograr estos fines, la asociación adoptará ciertas *políticas* (es decir, ciertos medios considerados idóneos para alcanzar los fines). Estas políticas generan *obligaciones* entre los miembros de la asociación, principalmente de actuar en forma congruente con ellas. Esta obligación, normalmente, se expresa a través de una ley. Es por ello que las decisiones de la asociación se consideran *obligatorias* o *vinculantes*. Los decisores constituyen el *gobierno* de la asociación (Dahl, 1992: 132).

El gobierno, como proceso, entonces es un procesos de *toma de decisiones* (*decision making* o *policy making*). Este proceso tiene dos etapas analíticas diferenciables. Primero, fijar el programa de acción, es decir, el proceso de selección de asuntos sobre los cuales se tiene que decidir. Segundo, decidir la solución que se va a aprobar, es decir, la adopción o rechazo de una política de manera concluyente, a esto se le llama *etapa decisoria*. La etapa decisoria abarca los debates, acuerdos y votaciones acerca de los *medios* para resolver un *asuntos* sobre el cual se ha decidido previamente que se tiene que tomar una decisión.

Lo anterior es lo que Dahl llama “orden político” (*polity*), que es la estructura del proceso de toma de decisiones en una asociación política. Un orden político democrático, por su parte, es aquél en el que las decisiones obligatorias son tomadas por los mismos que están sometidos a las decisiones. En otras palabras, una orden político es democrático,

cuando las decisiones no son impuestas *externamente* a la asociación sobre las que se imponen. Así pues, al “tomar decisiones obligatorias, se han de computar como igualmente válidas las opiniones de todos los ciudadanos respecto a la conveniencia de adoptar las políticas” (Dahl, 1992: 133-134). Un orden político democrático, entonces, es aquel, en el cual en el proceso de toma de decisiones (en sus dos etapas) toma en cuenta, sin discriminación, la opinión de todos los ciudadanos que forman el *demos* (como dice Dahl) de una sociedad.

Según Dahl la transformación de la idea democrática (de los antiguos a los modernos) coincide con la transformación de su *sede*: de la ciudad-Estado al Estado nacional. Este fue un movimiento político, y no sólo una transformación intelectual. Ahora bien, este movimiento “ha modificado profundamente la forma en que se concibe la materialización de un proceso democrático” (Dahl, 1992: 258).

El primer cambio, y el que nos interesa fundamentalmente, es la introducción de la idea de *democracia representativa*. Lo que se introduce es la noción de que, en un sistema político de gran escala, los ciudadanos no pueden participar siempre, por sí mismos, en la etapa decisoria del proceso, sino que han de delegar en representantes su participación²⁹. Por tanto, en una democracia representativa, “la mayor parte de las leyes [es sancionada] no por los propios ciudadanos sino por sus representantes electos” (Dahl, 1992: 261).

La democracia representativa supone todo un conjunto de instituciones políticas que son las que participan en el proceso de toma de decisiones. La democracia representativa, por tanto, consiste en una circuito de relaciones entre diversas instituciones. Según Bernard

²⁹ En las democracias modernas existen mecanismos a través de los cuales los ciudadanos sí pueden participar directamente en la etapa decisoria de la toma de decisiones: el plebiscito y el referendo. Se les conoce como mecanismos de “democracia directa”.

Manin (1992: 12-19) una democracia representativa está fundada en cuatro principios básicos. En primer lugar, los gobernados eligen a los gobernantes. En consecuencia, el gobierno representativo adquiere su carácter del hecho de que el *estatus* de gobernante es *conferido* por la voluntad de los gobernados. Por tanto, la elección es un modo de designación y legitimación de los gobernantes. En segundo lugar, los gobernantes conservan un cierto margen de independencia con relación a los gobernados. El mecanismo de selección de los gobernantes, les ofrece a éstos alguna independencia frente a la voluntad de los gobernados. Dos principios (legales incluso) sostienen este margen. En primer lugar, la prohibición del mandato imperativo. En segundo lugar, la prohibición de la revocabilidad de los representantes. En tercer lugar, la opinión pública sobre temas políticos puede expresarse más allá del control de los gobernantes. Frente al margen de independencia que gozan los gobernantes, los gobernados pueden manifestar libremente sus opiniones políticas. La libertad de opinión pública crea un vínculo de control entre los gobernantes y los gobernados. La libertad de opinión pública requiere de dos elementos. En primer lugar, la posibilidad de que los ciudadanos accedan a la información política, lo cual supone un cierto carácter público de las decisiones gubernamentales. En segundo lugar, la libertad de expresar las opiniones políticas. Finalmente, la decisión colectiva deriva de la deliberación. Esto se vincula con la institución central de la democracia representativa, a saber, el Parlamento. La idea de representación, así, se vincula con una instancia de decisión compuesta por una pluralidad de individuos libres en sus opiniones.

Así, pues, el parlamento es una institución central en el sistema democrático representativo. Un parlamento es una asamblea o sistema de asambleas, de carácter permanente, en cuyo seno se expresa una pluralidad de “voces” (que corresponden, más o menos, a una pluralidad de intereses y orientaciones políticas existentes en la sociedad) y

que tiene un vínculo “representativo” con la ciudadanía que compone una comunidad política. Al hablar de asamblea, se hace referencia a un cuerpo colegiado, cuyos miembros mantienen relaciones paritarias entre sí (no jerárquicas). En tanto tienen carácter permanente, los parlamentos no son instancias discontinuas, sino que son un elemento constante y central en la toma de decisiones políticas en un determinado sistema. En tanto órganos plurales, los parlamentos constituyen la sede de expresión de la diversidad de intereses que existen en la sociedad. Finalmente, se trata de órganos que tienen un vínculo orgánico con la ciudadanía, mediante un conjunto de mecanismos electorales (Cotta, 1988: 266; 1991: 1124).

Por tanto, los parlamentos pueden considerarse como instituciones mediadoras, a través de las cuales los ciudadanos pueden participar en el proceso democrático de toma de decisiones. Para saber como cumplen los parlamentos esta función mediadora es indispensable hablar acerca de la estructura y la dinámica de la institución parlamentaria.

Por estructura del parlamento vamos a entender “los esquemas organizativos definidos por un complejo *corpus* de normas jurídicas (constitucionales, legislativas, reglamentarias y consuetudinarias) [así como] la naturaleza y las características de los sujetos que lo componen”. (Cotta, 1988: 287). En esta medida, en el examen de la estructura de un parlamento determinado se deben tomar en cuenta los siguientes aspectos:

- El número de cámaras que la componen.
- Las características de los legisladores, en especial la relación que sostienen los legisladores con los partidos políticos.
- Las relaciones mayoría-oposición en el interior del parlamento.
- Las características del sistema de comisiones que funciona en el parlamento.

Por funciones del parlamento, vamos a entender el papel que desempeñan los parlamentos en un sistema político democrático, bajo el entendido de que son “los instrumentos políticos del principio de la soberanía popular. De este papel nacer para el parlamento el derecho y el deber de intervenir, si bien en formas diferentes, en todos los estadios del proceso político”. (Cotta, 1991: 1129) De ahí se derivan cuatro funciones parlamentarias fundamentales: “representación, legislación, control del ejecutivo y legitimación [...] según la colocación que cada parlamento tiene en el sistema político, varía el relieve que las distintas funciones asumen; inclusive en determinadas situaciones políticas, ciertas funciones pueden atrofiarse reduciéndose al puro aspecto formal”. (Cotta, 1991: 1129)

En los términos de nuestro planteamiento, el conocimiento de la estructura y de las funciones de los parlamentos democráticos, nos permite conocer la configuración de los parlamentos en tanto lugares de producción de discurso; es decir, nos permite establecer, las condiciones de producción del discurso.

Así, un análisis de la estructura de los parlamentos, según las indicaciones de Cotta, nos permite establecer varios puntos.

En los parlamentos actuales, los partidos políticos juegan un papel central: “En líneas generales los parlamentos contemporáneos se configuran como asambleas de sujetos colectivos, es decir, de partidos” (Cotta, 1988: 290). Ello no quiere decir que los legisladores no tengan margen de acción frente a las posturas de los partidos, pues la disidencia individual puede presentarse incluso en aquellos parlamentos en donde la disciplina partidaria es más fuerte (Cotta, 1988: 290). Pero esa características conduce a la necesidad de analizar las relaciones entre los legisladores y los partidos políticos que

representan, pues en esas relaciones se puede localizar claves para comprender el comportamiento legislativo de los legisladores individuales.

La disciplina partidista juega un papel esencial en la dinámica del comportamiento parlamentario. Dadas las condiciones de la representación política moderna, el balance entre autonomía del legislados y su disciplina hacia el partido es crucial para comprender las diversas formas de actuación de un legislador. La disciplina es necesaria para evitar que el comportamiento del legislador se convierta en una acción meramente motivada por el interés personal. La autonomía es necesaria para evitar que los intereses del partido se impongan sin ninguna consideración hacia la responsabilidad que tiene el legislador frente a sus electores (Béjar Algazi, 2003). Las vicisitudes de este delicado equilibrio son particularmente importantes en México, pues una objeción central que se hace del comportamiento parlamentario actual es que refleja la preeminencia de los intereses partidistas, sobre la formación del bien público. En esta concepción, la conducta poco cooperativa de los partidos para modificar la política en áreas importantes (fiscal, energética, laboral, etc.) resulta de cálculos referidos a las ganancias electorales, que se han convertido en el principal punto de referencia de la acción de los partidos políticos (Espinoza Toledo, 2003). Una investigación sobre el discurso parlamentario, puede mostrar cómo se manifiesta esta tensión durante los procesos de deliberación.

En los parlamentos actuales, la presencia de comisiones para la realización regular del trabajo legislativo, resulta de crucial importancia dadas “las dimensiones numéricamente amplias de las asambleas, el volumen y la tecnificación del trabajo parlamentario” (Cotta, 1988: 295). Cotta propone analizar las comisiones a lo largo de un *continuum* que va de aquellos sistemas de comisiones fuertes, hasta sistemas de comisiones más débiles. Según Cotta, un sistema de comisiones fuerte implica una menor posibilidad

de control del ejecutivo sobre las decisiones adoptadas por el parlamentos, así como una mayor capacidad de influencia en las decisiones de las minorías legislativas, en la medida en que comisiones fuertes e institucionalizadas, tienden a tomar sus decisiones a partir de criterios más técnicos y especializados, y a tener mayor autonomía con respecto a las direcciones políticas del ejecutivo y de los partidos mismos. (Cotta, 1988: 296)

Por otra parte, al analizar las funciones del parlamento, obtenemos las siguientes observaciones:

Aunque en general se considera que la función legislativa (es decir, la elaboración de leyes) es la función más característica de los parlamentos democráticos, Cotta, considera que en la actualidad, más bien debe pensarse que en la producción legislativa, diversos actores desempeñan diversos papeles. En otras palabras, “el ejecutivo, responsable de la función de gobierno, interviene incluso en el sector de la legislación. La actividad legislativa en todas sus fases (iniciativa, discusión, deliberación) se transforma entonces en el fruto de una intervención conjunta de parlamento y órganos de gobierno”. (Cotta, 1991: 1130) En este caso, lo importante es identificar el grado de fuerza de cada institución en el proceso legislativo. Es decir, identificar, si es el parlamento o si es el ejecutivo, quien produce más iniciativas legislativas, o cuál de los poderes tiene mayor capacidad para fijar las prioridades políticas (la agenda), etc. Para comprender la dinámica de la fase de deliberación, es importante tomar en cuenta lo que antes se ha dicho sobre la estructura interna de los parlamentos. Cuando las comisiones son más fuertes y más institucionalizadas. “creando un ambiente más restringido y discreto, favorecen las formas negociadas y conciliadoras de decisión”. De hecho comisiones más fuertes y más institucionalizadas otorgan al parlamento una mayor capacidad “de intervenir sobre las iniciativas legislativas externas [...] para modificarlas, enmendarlas”. (Cotta, 1991: 1131)

Así pues, hay que poner de relieve otras dos funciones de los parlamentos democráticos. En primer lugar, su función de representación política. Mediante ésta, los parlamentos transmiten las opiniones y elecciones políticas existentes entre el público, y, en función de la fuerza diferencial que cada una de aquellas opiniones y elecciones tenga, se pueda traducir en decisiones que orientan la acción de los órganos de gobiernos. Aunque los parlamentos no son las únicas instancias de representación existentes en el sistema político, si juegan un papel estratégico en la representación política ya que por su vínculo electoral con la ciudadanía política, tienen en su interior un mecanismo de “responsabilización política”, que permite un control del mismo. Pero además, los parlamentos “a causa de su estructura, permiten una disposición pluralista de la representación y al mismo tiempo ofrecen mecanismos formales e informales de reducción del pluralismo”. (Cotta, 1988: 300) Es decir, los parlamentos permiten la ritualización de los conflictos político, y al mismo tiempo ofrecen incentivos para la cooperación entre los distintos partidos a fin de ofrecer decisiones políticas a los problemas de gobierno. (Cotta, 1988: 300-301)

Finalmente, los parlamentos juegan un importante papel de control político. El “peso político real del órgano representativo debe valorarse también sobre la base de la eficacia de su actividad de control” (Cotta, 1991: 1132). En el caso específico de los sistemas presidencialistas, el parlamento tiene diversas instancias de control sobre el poder ejecutivo: la amenaza de obstaculizar partes del programa de gobierno del ejecutivo que requieren forma legislativa, o la aprobación parlamentaria, o bien cortar los fondos a los programas gubernativos. “Pero en líneas generales el instrumento parlamentario de control más común consiste en el hacer público y señalar a la opinión pública la actuación del ejecutivo a través de interrogaciones, interpelaciones e investigaciones. Naturalmente este

tipo de acción tiene como condición de eficacia la existencia de un público atento a los sucesos políticos y capaz de influir sobre el proceso político” (Cotta, 1991: 1132).

¿Dónde se sitúa, entonces, la propuesta de esta investigación? De acuerdo con lo que hemos dicho anteriormente, para nosotros el discurso que emiten los legisladores en situaciones de debate parlamentario, es una puerta de acceso hacia sus creencias y modelos de realidad con los que perciben los problemas sobre los que tienen que decidir. En este sentido, esta investigación se coloca en línea con aquellos estudios que tratan de observar las creencias de las élites políticas, a través de una estrategia metodológica particular.

La pregunta que debemos responder ahora es, por qué el discurso parlamentario puede ser considerado como un objeto legítimo para el estudio de las creencias políticas. Lo primero que viene a la mente es que el parlamento, como institución, dentro de los sistemas democráticos está diseñado de tal manera que el discurso se convierte en una forma de acción central.

La definición más clásica de la institución parlamentaria es que ésta es una es una institución para adoptar resoluciones. En el Parlamento se “procura reunir o converger a posiciones diferentes interesadas en concertar entre sí, en lograr un acuerdo común”. El criterio anterior, se traduce en una específica forma de organizar los Parlamentos modernos, con la finalidad de obtener “la más óptima convergencia de las distintas posiciones ahí representadas para facilitar la deliberación o discusión de sus propuestas y la toma de acuerdo comunes.[...]La democracia [...] es típicamente parlamentaria. En ella impera la razonabilidad, surgida en un escenario libre, que facilita la contraposición dinámica y constante de argumentos y la seguridad, detrás del debate público, que se promueve con la persuasión, la comprensión, el reconocimiento y el consenso entre la razones exhibidas.”

(Planas, 2001: 70-79). El parlamento es una institución para adoptar resoluciones a través de la discusión.

En principio, entonces, el discurso parlamentario puede ser considerado como un discurso deliberativo. En esta concepción es un discurso caracterizado por un tópico o problema, sobre el cual tiene que tomarse una decisión, en términos de medios para alcanzar ciertos fines. Es también un discurso de naturaleza argumentativa, en el cual se exponen argumentos imparciales (en el sentido de que no esconden segundas intenciones) sobre el problema y las soluciones posibles. Finalmente es un discurso que exige una disposición específica de los participantes: la disponibilidad a cambiar su posición con respecto al problema, ante la fuerza del mejor argumento, es decir, el discurso deliberativo concluye con la adopción de una decisión que, ante la vista de los argumentos expuestos, es la más razonablemente justa.

Esta caracterización del discurso parlamentario alentaría una agenda de investigación orientada a calibrar la calidad del discurso parlamentario en una situación concreta. La pregunta sería la siguiente ¿qué tan deliberativo es un discurso parlamentario en una ocasión concreta o con respecto a un asunto concreto? Pero no es esta la pregunta que estamos persiguiendo en esta investigación. Antes bien, nos interesa destacar esta naturaleza (teórica) deliberativa del discurso parlamentario por lo que implica en términos empíricos. Siguiendo a Elster (1998), podemos decir que la naturaleza deliberativa de la institución parlamentaria obliga a los hablantes a “decir más de lo que quisieran decir”. Elster llama a esto el “papel civilizatorio de la hipocresía social”. En su opinión, cuando los actores políticos persiguen una meta específica, no siempre revelarán sus verdaderas intenciones, sin embargo, la situación de deliberación los obligará a presentar argumentos para justificar sus acciones. A pesar de que esas justificaciones no coincidan con sus

verdaderas intenciones, tendencialmente la situación de deliberación obligará a dicho ajuste, principalmente porque la naturaleza pública del proceso democrático, permitirá castigar a aquellos actores que muestren inconsistencias entre sus acciones y sus justificaciones. Así pues, lo que nos interesa es que el discurso parlamentario tiende a revelar las creencias de quienes hablan en el parlamento. En otras palabras, refleja sus sistemas de creencias a partir de las cuales justifican y orientan sus acciones.

Resaltemos entonces varias características de los parlamentos como lugares de producción de discurso, a la luz, de lo que hemos aprendido con Cotta:

En los parlamentos actuales, los legisladores no hablan simplemente a título individual, sino como representantes de los partidos políticos. Aunque siempre existe un margen de acción para que los legisladores hablen a título individual, la presencia del partido siempre es fuerte.

En los parlamentos actuales, el discurso parlamentario transcurre en, por lo menos, dos escenas distintas cuyas características son diferentes: por un lado, el pleno de la asamblea parlamentaria, por el otro la escena de las comisiones parlamentarias.

Finalmente, en los parlamentos actuales, no sólo la producción legislativa es central, sino también el control de las acciones del poder ejecutivo. Aunque existen diversos mecanismos para efectuar dicho control, uno de ellos, que debe retener nuestra atención es el de “publicidad”, es decir, el hacer público y de conocimiento en la opinión pública la actuación del ejecutivo, a través de un conjunto de operaciones discursivas: interrogación, interpelación, investigación.

¿Qué es, entonces, el discurso parlamentario? Es aquella modalidad del discurso político que tiene su sede en el parlamento. Para caracterizarlos debemos hacer referencia a sus agentes, a sus formas de expresión y a sus productos.

El discurso parlamentario puede ser descrito, inicialmente, como un *tipo de conversación institucionalizada*. Esto quiere decir que rasgos típicos de la conversación (miembros de la misma, toma de turnos, duración de las intervenciones, inicio de la conversación, terminación de la misma, etc.) están regulados explícita y formalmente, tanto por la presencia de un reglamento, como por la presencia de autoridades con capacidad de imponerlo en el caso de violaciones. Esto es evidente en el caso de los *debates parlamentarios en el pleno*.

Sin embargo, el discurso parlamentario no se reduce al debate parlamentario. Por tanto, siguiendo aquí a Carbó (1995), sugerimos que el discurso parlamentario no sólo incluye una interacción comunicativa oral, sino que también incluye la interacción mediante *textos escritos*. En este sentido, el discurso parlamentario sigue el flujo del *proceso legislativo*, es decir, el proceso mediante el cual una iniciativa se convierte en ley. Desde este último punto de vista, el discurso parlamentario coincide con el proceso legislativo mismo. Así, el discurso parlamentario iniciaría con el ingreso de una iniciativa de ley al pleno de la cámara, continuaría con su examen en comisión y la formación del dictamen respectivo, seguiría el flujo de su discusión en el debate parlamentario en el pleno, y concluiría con su rechazo o su aprobación y posterior envío a la otra cámara. Esta concepción implica la inclusión de un participante que no habíamos considerado previamente. En efecto, concebido de esta manera, un participante en el discurso parlamentario sería el Ejecutivo quien, ejerciendo su facultad legislativa, puede participar en el proceso legislativo.

No obstante, el discurso parlamentario puede ser extendido aún más considerando otras posibilidades de escenificación discursiva inherentes a las funciones parlamentarios tratadas más arriba. Por ejemplo, un aspecto de la función de control que ejerce el

parlamento sobre el poder ejecutivo, es llamar a los funcionarios de la rama ejecutiva para consultarlos o preguntarles sobre determinados aspectos de su oficina. En México, estas acciones de control asumen la forma de comparecencias que ocurren durante la glosa de los informes anuales de gobierno, y también como citatorios que son girados a los funcionarios del ejecutivo cuando un asunto particular es considerado como de importancia y se requieren las explicaciones personales del funcionario en cuestión.

En esta investigación extenderemos la noción de discurso parlamentario para abarcar los últimos dos fenómenos. En efecto, en esta investigación nos interesará estudiar, como discurso, todas aquellas producciones discursivas producidas por los legisladores en las diferentes escenas discursivas que ofrece el trabajo parlamentario: su trabajo en las comisiones, en el pleno, la presentación de iniciativas propias (en su caso), su participación en las comparecencias de funcionarios del ejecutivo. Se trata de reunir *corpus* lo más exhaustivos posibles con referencia a nuestros dos estudios de caso en las diferentes oportunidades de participación discursiva.

2. 3. RECAPITULACIÓN

En este apartado quisiera realizar un resumen de los argumentos ofrecidos anteriormente. La intención es formalizar los rasgos más sobresalientes de nuestra exploración teórica y construir un modelo de análisis con los supuestos teóricos que guiarán esta investigación.

Nuestro universo de observación será la Cámara de Diputados del Congreso General de la Unión de México, es decir, una institución parlamentaria. Como señalamos, las instituciones parlamentarias ocupan un central en un sistema de democracia representativa, pues constituyen un nodo central dentro del proceso de toma de decisiones. También dijimos que dadas las peculiaridades de la institución parlamentaria (expresadas

en sus estructuras y sus funciones, así como la modalidad deliberativa de la toma de decisiones que prevalece en su seno), el discurso asume un papel central dentro del comportamiento parlamentario.

Según la definición que hemos dado sobre el fenómeno del discurso, éste es tratado como un transmisor de creencias. De acuerdo con esta definición, creemos que en el discurso expresado por los legisladores dentro de la institución parlamentaria (véase nuestra definición de discurso parlamentario) es una puerta de acceso a los modelos cognoscitivos que los legisladores tienen acerca tanto de la situación de debate parlamentario, como con respecto a los asuntos sobre los cuales se debate. Postulamos también que, en tanto representantes de un partido político, el discurso de los legisladores mostrará diferencias dependiendo del partido de que provengan.

Ahora bien, el punto central de nuestro proyecto de investigación, es que cuando se trata de asuntos políticos (*issues*), el discurso de los legisladores tenderá a organizarse siguiendo la estructura de creencias que hemos denominado marco interpretativo. Un marco interpretativo es, según nuestra definición, una particular manera de organización cognoscitiva que, a la manera de una rejilla, permite interpretar eventos de una particular manera, al tiempo que niega otras posibles interpretaciones. Si bien podemos considerar que los marcos son estructuras utilizadas en cualquier tipo de situación social (véase nuestra discusión sobre el concepto de marco interpretativo en la obra de Erving Goffman), los marcos que se utilizan para interpretar asuntos políticos tienen la siguiente estructura típica.

Nuestra propuesta de investigación consiste en aplicar al discurso de los legisladores de los tres principales partidos con representación en la Cámara de Diputados, las herramientas del análisis de discurso señaladas anteriormente, e inferir los marcos

interpretativos con los cuales los legisladores entraron al debate sobre los asuntos de los cuales tratan nuestros dos estudios de caso.

Debemos destacar que el concepto de marco interpretativo fue diseñado para responder a problemas de investigación diferentes, aunque relacionados con la pregunta fundamental por la construcción social de la realidad. Para el caso de los teóricos de los movimientos sociales, el concepto de marco interpretativo fue diseñado para responder a la pregunta referente acerca de los factores que incentivan (o inhiben) la participación. Mediante el concepto de marco se hizo hincapié en que un factor que motiva la participación, es la existencia de percepciones comunes de la realidad entre organizaciones del movimiento social y base movilizada. Por otra parte, el concepto de marco también se utilizó para entender la forma en que los movimientos sociales participan en la esfera política. Mediante el concepto de marco se llamó la atención a la forma en que los movimientos sociales tratan de introducir determinadas definiciones de los problemas y, por tanto, determinadas soluciones dentro del proceso de la decisión pública. Si bien, existen pocas posibilidades de que dichas definiciones y soluciones formen parte del proceso final de la decisión y la implementación de las políticas, para los movimientos sociales es indispensable en dicho proceso de construcción, pues sólo de esta manera pueden generar un apoyo público hacia sus posiciones.

En el caso de la política pública, el concepto de marco ha sido utilizado de dos maneras fundamentalmente. En primer lugar, ha sido utilizado para llamar la atención hacia un problema que no había sido considerado por las primeras generaciones de investigadores sobre políticas públicas, a saber, que las políticas no pueden ser consideradas simplemente como la búsqueda de los mejores medios para un fin determinado. Ello es así, porque en la construcción del fin está involucrado un aspecto interpretativo, es decir, la formulación del

problema ocurre a través de la utilización de un marco interpretativo. Un marco interpretativo, en este sentido, es la estructura cognitiva a través de la cual se define un problema público. En la versión de Schon y Rein, la utilidad de desmontar la estructura de los marcos interpretativo que utilizan los actores durante la ocurrencia de una controversia política, es que ello podría contribuir a la resolución de la controversia. En otras palabras, una vez que descubrimos la metáfora generativa que subyace a cada marco particular, es posible observar las respectivas cualidades y defectos de cada una, abriéndose la posibilidad de arribar a un nuevo tipo de metáfora que contribuya a formar una solución cooperativa del problema público. Otra versión hace referencia al papel más general que cumplen las “ideas” dentro del proceso de la política pública. Según esta versión, en determinados campo de la política (principalmente en la política económica) los sistemas de conocimiento (la teoría económica, por ejemplo) pueden llegar a jugar un papel fundamental en la formulación de los problemas y la formación de las soluciones. La cuestión principal, en este caso, es determinar cómo llegan a adquirir dicha influencia. Las primeras versiones que trataron de medir la influencia de las ideas en la políticas, se ocuparon de los factores institucionales que facilitaban dicha influencia: desarrollo de la profesión, formas de vínculo entre el mundo académico y la estructura política, rutinas burocráticas, etc. Versiones más recientes, han tratado de llamar la atención sobre el peso mismo de las ideas. En esta segunda versión, el concepto de marco ha sido utilizado para mostrar la forma en que determinadas coyunturas una política particular es mostrada ante el público. Se trata de identificar así las estrategias mediante las cuales, una política pública, adquiere legitimidad (o no la adquiere). La forma que adquiere el relato causal que articula la interpretación del problema público, es central para lograr esa legitimidad.

Cada una de las versiones anteriores ofrece versiones similares, pero también diferentes sobre lo que es un marco interpretativo y sobre la forma en que puede ser utilizado como herramienta de investigación.

Mientras que todos coinciden que el marco interpretativo es una estructura cognitiva, no siempre existe acuerdo sobre los componentes de esta estructura cognitiva. Los teóricos de los movimientos sociales son los que más han explorado estos componentes. En general, los investigadores de otras áreas han coincidido con estas estructuras, pero ponen un énfasis especial en determinados componentes y lo detallan con más profundidad. Por ejemplo, para el caso de los movimientos sociales, las estructuras del marco que parecen tener mayor relevancia, son las que se refieren a la cuestión de la identidad del movimiento social. Así, la formación de “campos de identidad” parece ser una cuestión crucial en el caso de los marcos de los movimientos sociales. Del mismo modo parece ser crucial la formación de motivos morales para la acción. Esto parece derivarse del hecho de que, como señalan los investigadores en esta área, los marcos para la acción colectiva, son marcos orientados a la acción y, en esta medida, lo principal es alentar dicha acción.

En el caso del análisis de la política pública, los marcos se refieren a la forma de definición de los problemas públicos, un componente central es el relato causal construido para dar sentido a una definición particular de los problemas.

Una última cuestión se refiere a los actores involucrados en la generación y utilización de marcos interpretativos. No existe un acuerdo sobre este punto. Como señalamos anteriormente, en la investigación sobre movimientos sociales conviven dos perspectivas sobre los marcos. Por un lado, se los concibe como “gramáticas” es decir, como conjunto de reglas que determinan la forma en que hemos de percibir los eventos. En

otras palabras, desde esta perspectiva, se considera a los marcos como estructuras cognoscitivas durables que son adaptadas por los actores a circunstancias concretas y cuya fuente última es una determinada cultura política. Por otro lado, los marcos pueden ser concebidos como “herramientas culturales”, es decir, como creencias que pueden ser utilizadas y manipuladas por los actores sociales en cada situación concreta. Desde esta perspectiva, los actores construyen sus percepciones de los eventos estratégicamente, dependiendo de los factores contextuales inmediatos y los marcos aparecen así como estructuras cognoscitivas “emergentes”, más que como estructuras perdurables. Debemos decir que no se ha llegado a zanjar este problema teórico, el cual, por lo demás, remite a versiones rivales sobre los fenómenos culturales como vimos anteriormente. Debemos decir, más bien, que dicha división ha conducido a formas de investigación diferentes que, como dicen Williams y Benford (2000), no deben conducirnos a tratar de determinar su relativa superioridad o inferioridad, sino a percibir las como formas de investigación complementarias.

Como quiera que sea, las diferentes corrientes de investigación reseñadas arriba han señalado a actores claves en la utilización o generación de marcos: activistas de los movimientos sociales, organizaciones de movimientos sociales, profesionales de la política pública, administradores, políticos.

Según la perspectiva anterior, nuestro concepto de marco será el siguiente: es una estructura cognoscitiva a través de la cual los actores tratan de hacer sentido de los problemas públicos que discuten y también tratan de hacer sentido de la coyuntura política presente. En el primer sentido, el marco produce un relato causal del problema público a través del cual identifica víctimas, eventos causales y agentes causales. Especifica, asimismo, soluciones congruentes con ese relato causal y proporciona motivos morales para

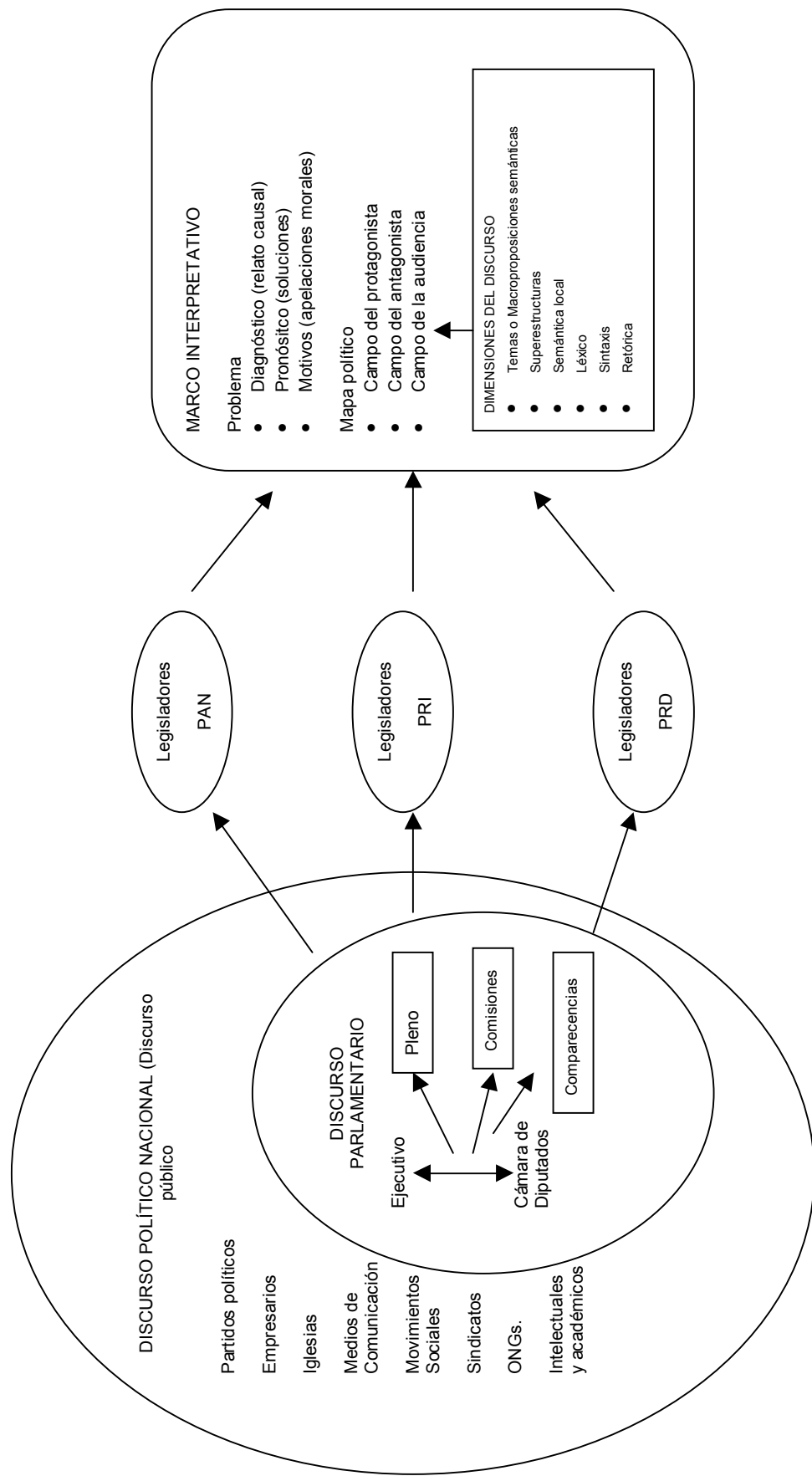
abrazar esa concepción particular. En el segundo sentido, el marco produce un mapa de las relaciones políticas existentes y trata de incidir sobre la coyuntura política. El marco cumple así dos funciones. Por un lado, en tanto marco del problema, trata de promover una determinada política, especificando sus razones. Por el otro lado, el marco de las relaciones políticas trata de influir en la coyuntura política creando imágenes negativas de los contrincantes e autoimágenes positivas. Ambos componentes del marco van relacionados, pues precisamente a través de sus opciones de política los actores tratarán de crear autoimágenes positivas.

Ahora bien, esta perspectiva un tanto simplista de la función de los marcos en la situación parlamentaria puede resultar engañosa. Lo que describimos anteriormente, es una estructura típica ideal de los marcos del discurso parlamentario. La investigación empírica debe mostrar que tan completos son los marcos en la vida real. Nuestra pregunta central de investigación se relaciona con este aspecto. En efecto, de acuerdo con la estructura que hemos propuesto, podemos decir que el discurso posee dos funciones, o para decirlo con Vivien Schmidt (2000), podemos distinguir entre un discurso coordinador y un discurso legitimador. Nuestra utilización de estos términos, sin embargo, no coincide con los que le da la autora mencionada. Desde nuestro punto de vista, un discurso coordinador trata de buscar la cooperación de los actores. En esta perspectiva creo que es razonable esperar que el discurso contenga la mayor cantidad de información para producir el convencimiento de los actores de los que se espera cooperación. En nuestros términos, el marco del problema será más complejo. Por su parte, un discurso legitimador, más que estar dirigido a la resolución de un problema, estaría dirigido a producir imágenes legitimadoras de los actores políticos. En esta medida, el marco de las relaciones políticas tenderá a ser más prominente. Como dijimos anteriormente ambos aspectos están íntimamente relacionados

así que quizá no sea posible esperar comportamientos tan claramente definidos como los que estamos proponiendo. En todo caso, creemos que esta definición de marco interpretativo puede resultar de utilidad para estudiar concretamente un aspecto del comportamiento parlamentario: el discurso.

Resumimos el modelo en el siguiente esquema:

Figura 2: Modelo analítico



3. DISEÑO METODOLÓGICO

3. 1. DESCRIPCIÓN DEL DISEÑO METODOLÓGICO

El diseño metodológico debe definir dos cuestiones: en primer lugar, los datos relevantes según nuestra pregunta de investigación (y, por tanto, las técnicas adecuadas de recolección de los mismos); y en segundo lugar, el procesamiento de los datos.

La primera dificultad que debemos confrontar en nuestro caso particular es la diversidad conceptual existente para analizar un mismo fenómeno, algo que se hace evidente en nuestro marco teórico. Ahí hemos expuesto y comentado las diversas aproximaciones existentes sobre el estudio de factores culturales en los procesos políticos, ya sean estos de movilización política o de toma de decisiones. Sin embargo, aunque todas esas aproximaciones guardan un cierto parecido, es cierto, por otra parte, que todas ellas parecen presentarnos diferentes opciones conceptuales para aproximarnos al mismo objeto.

A esta diversidad conceptual debe agregarse la existencia de problemas metodológicos. Creemos que es John L. Campbell (1998, 2002a, 2002b) quien mejor los ha expuesto. Este autor considera que uno de los principales problemas que han enfrentado los estudios que se ocupan de la relación entre las “ideas” y los procesos políticos de decisión, es que a menudo no “toman en serio” a las ideas. En otras palabras, los analistas que han estudiado las ideas en realidad, se ocupan de investigar cuáles factores institucionales son los que intervienen para provocar que determinadas ideas influyan en algún proceso político particular. Como reacción a esta postura, anota Campbell (2002a: 33), otros analistas han propuesto que, “si estamos interesados en comprender la forma en que las ideas mismas influyen en la hechura de políticas, entonces, un enfoque más fructífero es concentrarse en la naturaleza del discurso político”.

No obstante, esta elección por el estudio de la naturaleza del discurso político en los procesos de política no está exenta de sus propios problemas metodológicos. En particular, Campbell (2002a) señala que existen tres propuestas metodológicas para estudiar la relación entre el discurso y la política pública. La primera propuesta consiste en hacer diseños experimentales. Normalmente estos diseños tienen la intención de buscar cómo responden los sujetos experimentales ante diferentes formulaciones discursivas de un mismo asunto político. Estos diseños experimentales han encontrado que los sujetos no son necesariamente persuadidos por los discursos políticos, sino que utilizan sus esquemas cognitivos para interpretar los diferentes mensajes políticos y normalmente eligen apoyar aquellos mensajes que más se acercan a la estructura de sus esquemas cognitivos previos.

La segunda propuesta, que se deriva en cierto modo de la anterior, consiste en construir, sobre la base del material aportado por entrevistas, modelos de los “mapas conceptuales” con que los hacedores de políticas interpretan los asuntos de políticas. Estas investigaciones han demostrado que estos mapas conceptuales tienen una importancia central sobre la forma en que los hacedores de políticas observan los problemas y sobre el tipo de soluciones que tenderán a preferir.

Finalmente, la tercera propuesta, es realizar análisis cualitativos que enfatizan la descripción histórica densa. Estos estudios utilizan análisis detallados de los documentos de política, de los debates y de las historias, para determinar, por ejemplo, cómo es que los hacedores de políticas definen los problemas y las crisis, dependiendo de sus presuposiciones cognitivas y normativas. Estos estudios consideran que en los procesos de reformas de política, los propugnadores de dicha reforma deben buscar la forma de adecuar su definición de los problemas y de las soluciones, a la estructura del discurso político

nacional prevaleciente, y deben enfrentar, asimismo, los contradiscursos elaborados por los adversarios a la reforma.

Ninguno de estos tres esquemas metodológicos tiene una primacía epistemológica sobre los otros. En realidad cada uno de ellos responde a preguntas de investigación diferentes y a opciones teóricas diferentes.

Para nuestra investigación, la discusión metodológica elaborada por Campbell nos ayuda para iniciar nuestro diseño metodológico. Creemos que tanto nuestra pregunta de investigación, así como el hecho de que estas cuestiones casi no se hayan explorado en México, aconsejan realizar un diseño cualitativo. El diseño cualitativo estaría destinado a la observación en detalle de procesos, para especificar sus diversos componentes, y sólo secundariamente tendría como finalidad la de producir generalizaciones. Al indagar por las funciones del discurso parlamentario en dos procesos legislativos, nuestra intención es tratar de examinar con el mayor detalle posible la estructura de los discursos y observar las interacciones discursivas entre las diferentes partes.

Para penetrar la estructura de los discursos, proponemos que nuestra unidad de análisis son los “textos”. Por textos vamos a entender, siguiendo a Donati (1992), a aquellas unidades de discurso que tienen un principio y un fin reconocibles, ya sea en términos físicos (como por ejemplo un libro o una cuartilla escrita), o bien en términos espaciales y temporales (por ejemplo un discurso ofrecido frente a una audiencia). En tanto unidades de análisis, los textos son los objetos de observación de nuestra investigación. Son ellos los que contienen los datos que nos interesan. Los textos no son, por sí mismos datos.

En consecuencia, para obtener datos a partir de los textos, nuestra intención es someterlos a un tipo de análisis textual (o análisis de discurso) al que hemos denominando “análisis de marcos”. La finalidad de este análisis de marcos es reconstruir el sistema de

significado que subyace a un texto, tratando de determinar la organización de las creencias que han permitido construirlo. La peculiaridad de este tipo de análisis textual, es que para llevar a cabo esa reconstrucción no utiliza los instrumentos de análisis que son usuales en la mayoría de los análisis de discurso (por ejemplo, las palabras, los enunciados, o las secuencias de enunciados, la organización de los elementos lingüísticos, etc.). En el análisis de marcos, se considera que el sistema de significado de un texto está compuesto por “marcos”. Estos marcos no se equivalen con una unidad lingüística de un tipo, sino que son una forma de organizar el texto en su totalidad, en especial los textos que se refieren asuntos políticos. Según nuestro modelo, el análisis de marcos debe revelar la forma en que un texto particular está organizado por tres tipos de marcos: el marco de pronóstico-diagnóstico; el marco motivacional y el marco interactivo.

El marco de pronóstico-diagnóstico³⁰ se refiere a la forma en que, en un texto, se problematiza un asunto de política, se construye un modelo mediante el cual se identifican las fuerzas causales que provocaron el problema, y se proponen medidas para su resolución y se designan a los agentes adecuados para implementar esas medidas. Mediante este tipo de marco, el texto articula los componentes principales del fenómeno político, las relaciones que se establecen entre ellos, y hace predicciones con respecto a las posibles formas en que se puede modificar dicho fenómeno. Normalmente, este marco no sólo incluye la designación del problema de política, su modelo causal, y las soluciones propuestas, sino que también incluye las “evidencias” a través de las cuales se trata de dar credibilidad y verosimilitud tanto al modelo construido como a las soluciones preferidas. Por evidencias entenderemos, siguiendo en esto a Giandomenico Majone (1997 [1989]:

³⁰ También podría denominarse “relato causal” (Stone, 1989, 1999) o “componente cognitivo del marco” (Schmidt, 2001; Campbell, 1998, 2002)

45), aquellas informaciones o datos que son seleccionados dentro del conjunto disponible e introducidos en cierto punto del argumento para persuadir a un auditorio particular de la verdad o falsedad de una afirmación. Las informaciones y los datos se convierten en evidencias una vez que son introducidos en un argumento que trata de hablar a favor o en contra de una determinada interpretación sobre los problemas de política. Así pues, para identificar el marco de pronóstico-diagnóstico en un texto, se hace preciso identificar los siguientes elementos en un texto:

- 1) *La forma en que se denomina al problema de política*: La identificación del problema consiste en la etiqueta que se pone sobre un determinado evento político. Esa etiqueta es lo que hace del evento un tópico de discusión público, y a la vez orienta hasta cierto grado el sentido de dicha discusión. Esa etiqueta es un concepto que designa el área de discusión. Como veremos, en nuestro ejemplo, la etiqueta utilizada para designar el asunto de política “energía eléctrica” es diferente y abre (y cierra) oportunidades de discusión. Por ejemplo, el discurso presidencial utilizará la palabra “reforma”, mientras que los opositores preferirán utilizar la palabra “privatización”. Como señala Gerhards (1995: 229), estas palabras resumen los contextos amplios del problema, concentran la atención del público y simplifican la comunicación sobre el tópico.
- 2) *El modelo causal para explicar el problema de política*: El modelo causal consiste en las proposiciones existentes en un texto mediante la cual, el problema de político es vinculado con sus condiciones antecedentes. El modelo causal es una proposición (o conjunto de proposiciones) a través de las cuales se trata de clarificar el mecanismo mediante el cual el problema ha surgido. Como ya hemos visto, existen múltiples modelos causales disponibles en el discurso político (Stone, 1989).

Conviene señalar sin embargo que en general dos son importantes para nuestra investigación. Existen, por un lado, aquellos modelos causales de *personalización* mediante los cuales, se trata de referir las causas de un problema a un agente dotado de responsabilidad moral. Por otro lado, existen aquellos modelos causales *complejos*, que tratan de referir las causas de un problema a la interacción entre múltiples factores que carecen de responsabilidad moral.

- 3) *Las evidencias aducidas para darle credibilidad al modelo*: Como dice Giandomenico Majone (1997 [1989]), en el proceso de argumentación sobre políticas, los actores políticos tienen a su disposición una fuente inagotable de información (estadísticas, testimonios, análisis previamente elaborados, etc.) que pueden utilizar para demostrar la validez empírica de sus modelo causales. Una evidencia no es sólo una información, sino una información introducida para dar fuerza persuasiva a un argumento. En nuestro caso nos interesa identificar el tipo de información que cada actor político utiliza para dar fuerza a sus argumentos.
- 4) *El tipo de soluciones ofrecidas para resolver el problema de política*: Las soluciones se identifican como el tipo de instrumentos propuestos por los actores para dar solución al problema identificado. Se trata de proposiciones mediante las cuales se señala claramente qué instrumentos de política permitirán resolver el problema en función del modelo causal elaborado previamente.
- 5) *Las evidencias aducidas para darle credibilidad a las soluciones*: Al igual que sucede con el modelo causal, las soluciones ofrecidas también deben ser creíbles de forma empírica. De esta manera, se hace necesario ubicar nuevamente en este caso el tipo de evidencias (estadísticas, testimonios, análisis, etc.) que son invocados por los actores para sustentar sus soluciones preferidas.

Debemos aclarar que los anteriores son los componentes ideales de un marco de pronóstico-diagnóstico según nuestro modelo. Pero ello quiere decir que es probable que en un texto particular no se encuentren contenidos todos esos componentes (o incluso que el marco de pronóstico-diagnóstico no exista). Lo importante es que mediante la definición de estos componentes tratemos de sacar el máximo de información posible con respecto a un texto particular³¹.

El marco motivacional³² se refiere a la forma en que en un texto se justifica y se legitima al marco de pronóstico-diagnóstico. Es preciso diferenciar esta función de justificación y legitimación realizada por el marco motivacional, con respecto a la función de “fundamentación” que cumplen las evidencias³³. Mientras que las evidencias tratan de ofrecer una verosimilitud al marco de pronóstico-diagnóstico, y apelan así a nuestro entendimiento cognitivo, el marco motivacional trata de justificar y legitimar “moralmente” el marco de pronóstico-diagnóstico. Esta justificación y legitimación “moral” apela a nuestro entendimiento normativo, es decir, a nuestro sentido de lo que es correcto y valioso. En este sentido, el marco motivacional trata de ofrecer razones morales por las cuales se trata de justificar las medidas contenidas en el marco de diagnóstico-pronóstico. El marco motivacional, en consecuencia, puede identificarse a partir de los siguientes componentes:

- 1) *La “urgencia” del problema*: Identificamos la “urgencia” del problema a partir de aquellas proposiciones que especifican los vínculos entre el problema y las condiciones cotidianas de la vida de las personas. En otras palabras, se trata de identificar aquellas proposiciones en las que los actores políticos señalan los

³¹ Por supuesto, esta misma observación es válida para los siguientes tipos de marcos que serán definidos más adelante.

³² También podría denominarse “componente normativo del marco” (Schmidt, 2001; Campbell, 1998, 2002).

³³ Y que, como dijimos forman parte propiamente del marco de diagnóstico-pronóstico.

posibles efectos que sobre la vida cotidiana de las personas puede tener el problema y las soluciones preferidas por cada uno de ellos.

- 2) *La “corrección moral” del problema*: Identificaremos la “corrección moral” a partir de aquellas proposiciones que hacen referencia a la forma en que la solución de un determinado problema permite la implantación de valores universales, como por ejemplo “libertad”, “democracia”, “soberanía”, etc. Como dice Gerhards (1995: 230), “Estas pautas de valor son códigos generales que se constituyen a lo largo de clivajes políticos estructurados. La interpretación de fenómenos nuevos a lo largo de la escala Izquierda/Derecha es una forma, utilizada frecuentemente por los partidos políticos, de cargar normativamente un asunto”

El marco interactivo³⁴ hace referencia a una de las características centrales del discurso político: su carácter polémico. Como señalan Chilton y Schafner (1997), mediante el discurso, el hablante político no sólo construye los asuntos sobre los que habla, sino que construye un mapa político de la coyuntura en la que habla. Construye así su identidad política y la de sus adversarios y trata de intervenir en la correlación de fuerzas de la coyuntura. En este sentido, mediante los marcos interactivos, los actores construyen “campos de identidad” (Hunt, Benford y Snow, 1994) que resultan cruciales en los procesos de debate para tratar de ganar posiciones ante la opinión pública. Para identificar el marco interactivo en un texto, se deben identificar los siguientes componentes:

- 1) *Definición del protagonista*: Es posible detectar en un texto las autodefiniciones que producen los actores políticos. La herramienta más útil en este aspecto es la identificación del uso de los pronombres personales, en particular, la primera

³⁴ También podría denominarse “campos de identidad” (Hunt, Benford y Snow, 1994) o “dimensión interactiva del discurso” (Schmidt, 2001).

persona del plural: NOSOTROS. Este uso permite identificar lo que se denomina el “nosotros político”, así como sus alcances referenciales. A esta identificación se le debe sumar aquellos elementos lingüísticos que siguiendo al pronombre, permiten identificar las autovaloraciones que produce el orador político. Aquí, es preciso tomar en cuenta qué tipo de valoración producen las proposiciones que incluyen un NOSOTROS.

- 2) *Definición del antagonista*: Igualmente, es posible observar las definiciones que producen los actores políticos con respecto a sus adversarios recurriendo a la identificación del uso de los pronombres, en este caso la tercera persona del plural: ELLOS. Del mismo modo que en el caso del protagonista, es preciso identificar el tipo de valoraciones que se producen sobre ELLOS en las proposiciones en las que aparece este pronombre.

Como señalamos, este análisis textual será aplicado a textos. Ahora bien, ¿de dónde extraeremos nuestro *corpus textual*? Dado que nuestro universo de observación es la Cámara de Diputados entre 1997 y 2004, nuestro *corpus* estará formado por todos aquellos textos que forman parte de la producción discursiva de esta institución sobre los dos asuntos que hemos definido como nuestros estudios de caso: la cuestión indígena y la cuestión de la energía eléctrica. Esa producción discursiva incluye: iniciativas de ley presentadas ante la Cámara de Diputados, debates en el pleno, intervenciones en comparecencias de funcionarios públicos, e intervenciones en comisiones o comités legislativos.

Todo este *corpus textual* debe ser individualizado y clasificado. En este momento, nuestro sistema clasificatorio se supone simple. Nuestra intención es individuar cada texto por referencia a su autor. Más precisamente, nos interesa identificar los textos en función de

los actores políticos que consideramos centrales en nuestra investigación: los textos producidos por el gobierno en turno, los textos producidos por los diputados del PRI, los textos producidos por los diputados del PAN, y los textos producidos por los diputados del PRD. Indudablemente, cuando profundicemos en la recolección de los materiales documentales nuestro sistema clasificatorio se volverá más complejo.

Ya dijimos que la finalidad del análisis de marcos es reconstruir el sistema de significado de un texto. No obstante, la finalidad de la investigación no es simplemente reconstruir los sistemas de significado de textos individuales e independientes. En realidad, consideramos que los textos son instancias individuales de un discurso más general. Así, todos los textos producidos por los legisladores del PRI con respecto al asunto de la cuestión indígena componen el discurso parlamentario del PRI con respecto a la cuestión indígena. En este sentido, una segunda etapa de análisis en nuestro diseño, es integrar los diversos análisis de los textos individuales para conformar el análisis del discurso global de los actores contemplados. Este análisis debe mostrarnos las continuidades o los cambios (si los hubiere) en el contenido de los marcos definidos previamente.

En otras palabras, nuestro objetivo es caracterizar el discurso emitido por los principales partidos parlamentarios para saber fundamentalmente dos cosas: en primer lugar, si los parlamentarios producen un discurso tendiente a la resolución de problemas, o bien sigue una finalidad puramente estratégica tratando de alentar las posibilidades electorales del partido al que se pertenece. En segundo lugar, definir con precisión las posiciones ideológicas que adoptan actualmente los partidos parlamentarios con respecto a estos asuntos de político, y así contribuir a incrementar nuestro conocimiento sobre las dimensiones ideológicas de la lucha política en la actualidad en nuestro país.

Finalmente, pero se trata de algo muy importante, como nos señala van Dijk (1999) todo análisis de discurso debe estar contextualizado. Esto es más importante aún en el caso del discurso político. La importancia del discurso político, ya lo hemos señalado, es que es intrínsecamente proactivo. Mediante el discurso político, los actores tratan de intervenir en la misma realidad socio-histórica sobre la que hablan. En este sentido, complementaremos nuestro análisis textual, mediante la realización de una narración histórica de los principales eventos que transcurren afuera del recinto parlamentario, y que dan sentido político e histórico al debate parlamentario. Para realizar esta narración recurriremos principalmente a fuentes secundarias (publicaciones periódicas impresas, análisis elaborados por otros autores, etc.).

3. 2. UNA ILUSTRACIÓN DEL DISEÑO METODOLÓGICO: EL DEBATE SOBRE LA ENERGÍA ELÉCTRICA (FEBRERO DE 1999)

Para ilustrar el camino metodológico expuesto anteriormente, vamos a presentar a continuación un relato sobre la coyuntura que se abrió, una vez que el presidente Ernesto Zedillo hizo pública su intención de enviar una iniciativa legislativa al Congreso de la Unión para modificar los artículos constitucionales 27 y 28, referidos al control que ejerce el Estado mexicano sobre la industria eléctrica. En este relato enfatizaremos las posiciones asumidas por los principales participantes, y a través del análisis de su discurso público, trataremos de clasificar las diversas interpretaciones que se ofrecieron sobre el asunto durante el debate. Como se trata únicamente de una ilustración utilizaremos sólo una parte del material que se utilizará en la investigación y, asimismo, cubriremos un espacio de tiempo muy reducido: únicamente el mes de febrero de 1999. Nuestra intención es mostrar el potencial de nuestro diseño metodológico.

3. 2. 1. El mensaje presidencial

Como señalamos, el 2 de febrero de 1999, mediante un mensaje a la nación emitido por televisión, el presidente Ernesto Zedillo anunció su intención de enviar una propuesta de reforma a los artículos constitucionales 27 y 28 para modificar el marco legal que rige a la industria eléctrica mexicana. Si bien no es inusual que los presidentes de la república emitan mensajes públicos cuando pretenden llevar a cabo reformas constitucionales, resulta interesante, sin embargo, hacer algunos comentarios sobre este mensaje en particular.

Lo primero que debe llamar nuestra atención es el hecho de que en su mensaje, el presidente, anunciaba que enviaría su iniciativa al Congreso de la Unión al día siguiente, 3 de febrero. Sin embargo, en ese momento el Congreso de la Unión se encontraba en receso, pues la sesión ordinaria de la 57 Legislatura iniciaría hasta el 15 de marzo. Según el artículo 78 constitucional, cuando el Congreso de la Unión está en receso, una Comisión Permanente se encarga de realizar diversos trámites propios del Congreso. La fracción III de este artículo faculta a dicha Comisión Permanente para admitir iniciativas de ley dirigidas a las Cámaras y tiene la obligación de remitirlas a la comisión respectiva para que se despachen de inmediato en el período de sesiones. Así pues, al enviar su iniciativa dentro de un período previo al período ordinario de sesiones, el presidente trataba de asegurar que el asunto quedara inscrito dentro de la agenda de trabajo legislativa, pero también, y quizá de manera más crucial, se embarcaba en un verdadero circuito de comunicación política sobre el asunto en cuestión.

Aquí es preciso mencionar un segundo aspecto llamativo. Ernesto Zedillo envió su iniciativa hacia un Congreso de la Unión inédito en la historia política del país. En efecto, como sabemos, las elecciones intermedias de 1997 habían provocado un reacomodo de la representación política en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores. Se

configuró así una situación de “gobierno dividido”. En términos del “proceso de las políticas” definido constitucionalmente³⁵, esto significa la posibilidad de que en el proceso de toma de decisión, un actor dentro del proceso puede convertirse en un “jugador con capacidad de veto”, es decir en un actor con capacidad de detener el proceso (impidiendo así que surja una nueva política) o con la suficiente capacidad para realizar modificaciones radicales en el resultado del proceso. Según se define en el artículo 72 constitucional, el proceso de políticas referido a una reforma constitucional, el presidente, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores son, en este caso, los jugadores con capacidad de veto dentro del proceso de políticas definido constitucionalmente. Es decir, para que un proceso de políticas tenga algún resultado requiere de la anuencia de todos ellos: la negativa de alguno de ellos bloquea el proceso e impide el surgimiento de una nueva política. No obstante, no hay que olvidar que tanto la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores son cuerpos colectivos de toma de decisión. Al interior de ellos es posible identificar también “jugadores con capacidad de veto” representados por las diversas fracciones parlamentarias que los integran. En este caso, la “capacidad de veto” de las fracciones parlamentarias se define en función de su contribución a la formación de una coalición mayoritaria que permita la aprobación de iniciativas de ley. En México, se definen constitucionalmente dos formas de la regla de mayoría para aprobar iniciativas de ley: la mayoría simple y la mayoría calificada. El primer tipo de mayoría, destinado a aprobar legislaciones ordinarias, consiste simplemente en la aprobación por parte de, al menos, la mitad más uno de los parlamentarios presentes en la sesión. El segundo tipo de mayoría,

³⁵ Este proceso de políticas definido constitucionalmente se refiere 1) las fases que debe recorrer una iniciativa de ley para convertirse en política de gobierno (es decir para que sea promulgada como ley); 2) los actores que toman parte en el proceso, y 3) el poder relativo que tiene cada actor para influir en los resultados del proceso de políticas (Nacif, 2003).

destinado a aprobar reformas constitucionales (entre otras decisiones) estipula la necesidad de una mayoría de dos tercios de los parlamentarios presentes en la sesión para considerar aprobada una iniciativa.

A raíz de las elecciones de 1997, en la Cámara de Diputados, la fracción parlamentaria del PRI reunía una mayoría simple de diputados, pero era incapaz de reunir por sí mismo una mayoría calificada. En este caso, la fracción parlamentaria del PAN se convertía en un actor con capacidad de veto, al menos en lo que se refiere a las reformas constitucionales, pues la magnitud de esta fracción permitiría construir una coalición de mayoría calificada si se uniera a la fracción parlamentaria del PRI. En cambio en la Cámara de Senadores, el PRI podía, por sí mismo reunir una mayoría calificada, sin que las fracciones del PAN o del PRD o de cualquiera de los demás partidos tuviera capacidad de veto. Esta distribución de la representación política abría la posibilidad de que la Cámara de Diputados se convirtiera en un obstáculo para el proceso de reforma constitucional, pues si no se lograba formar una coalición de mayoría calificada, la iniciativa no sería aprobada por la Cámara de Diputados y el proceso se bloqueaba. Esta es precisamente la posibilidad de “parálisis gubernamental” que surge en condiciones de gobierno dividido y que ha sido señalada por los especialistas como una deficiencia crónica de los regímenes presidenciales.

Esta larga digresión es necesaria para recordar el contexto político en el cual Ernesto Zedillo anunciaba su reforma constitucional. En este contexto político, en donde se incrementa la posibilidad de que una reforma política de envergadura sea rechazada, el mensaje a la nación pronunciado por el presidente, adquiere una dimensión interesante a los

ojos de esta investigación³⁶. Según Lujambio y Martínez (2002) en situaciones de gobierno dividido, el presidente puede generar incentivos para la cooperación utilizando un proceso comunicativo, lo que denominan “salir al público”. Al “salir al público”, el presidente decide abiertamente hacer de un determinado asunto un objeto de debate público, en lugar de concentrarse únicamente en la negociación más o menos privada con aquellos actores con poder suficiente para aprobar o bloquear su iniciativa. “Salir al público” tiene una intencionalidad esencialmente comunicativa: el presidente trata de generar una “corriente de opinión pública” favorable a su iniciativa de tal forma que los legisladores recalcitrantes se vean incentivados a cooperar, pues su oposición podría ser juzgada desfavorablemente por la opinión pública y tener costos electorales. No obstante, al embarcarse en esta decisión, el presidente debe tener la capacidad de comunicar el asunto de manera convincente. En otras palabras, se embarca en una “política comunicacional”, donde las cuestiones de interpretación y presentación discursiva de los asuntos se vuelven cruciales.

Creemos que es posible interpretar de esta forma el mensaje emitido por Ernesto Zedillo el 2 de febrero de 1999. Cobra así pleno sentido el enfoque de nuestra

³⁶ Aquí rozamos un tema que es una preocupación central de los politólogos mexicanos actualmente. Para los críticos del presidencialismo, la situación de gobierno dividido tiene un enorme potencial de producir “parálisis gubernamental”, porque los actores políticos carecen de incentivos para producir decisiones colectivas de manera cooperativa. Mientras que estos críticos consideran que esta poca propensión a la cooperación por parte de los actores políticos es casi inevitable, recientemente en México se han llevado a cabo trabajos que ponen en cuestión esta tesis y tratan de descubrir las condiciones bajo las cuáles es posible producir cooperación entre los actores políticos, aún en condiciones de gobierno dividido. Benito Nacif (2003, 2004), por ejemplo, utilizando un modelo espacial para analizar las preferencias de política de los partidos políticos con representación en la Cámara de Diputados, muestra que a pesar de todo, los partidos de oposición llegan a cooperar con el partido en el gobierno en las decisiones políticas basados en los cálculos que realizan entre su propia política preferida, la política con mayor probabilidad de ganar y la política existente. Según el modelo, los partidos de oposición encuentran incentivos para cooperar con el partido gobernante si perciben que la política de propugnada por éste se encuentra cerca (aunque no sea idéntica) a la política ideal que ellos prefieren. En otras palabras, los partidos opositores asumirán un comportamiento maximizador de sus preferencias tratando de obtener algo, en lugar de no obtener nada.

investigación, según el cual las ideas y la forma en que éstas se elaboran discursivamente, tienen un efecto sobre el proceso de decisión política.

Dado que este mensaje abre el espacio para la discusión pública sobre el asunto de la energía eléctrica en México, analizaremos con cierta exhaustividad esta pieza discursiva aplicando nuestra metodología de análisis de marcos. El texto puede consultarse íntegramente en el Apéndice I.

Según nuestro enfoque, el mensaje puede ser estructurado en tres partes identificables:

- 1) *Marco de diagnóstico-pronóstico*: En su mensaje el presidente se esfuerza por recalcar que el problema que origina la iniciativa no es presente, pero se encuentra en el futuro cercano. El relato causal es el siguiente: el crecimiento de la demanda de electricidad durante los próximos seis años implica la necesidad de realizar cuantiosas inversiones en la industria (ejemplo: “se requiere invertir 250 mil millones de pesos en los próximos seis meses que es más de lo que gasta el gobierno federal en educación, salud y seguridad social en un año”). El actual esquema de inversión (que “se sustentó en grandes inversiones hechas exclusivamente por el Estado”) impide realizar ese gran esfuerzo. Es preciso pasar a un nuevo esquema de inversión. Este es el punto esencial de la reforma: “abrir posibilidades a fin de que los particulares puedan invertir en la generación, distribución y comercialización de energía eléctrica”.
- 2) *Marco motivacional*: La claridad cognitiva en la definición del problema se ve complementada por un sostenido tono de urgencia que recorre el inicio del mensaje. El mensaje inicia calificando al tema del mensaje como “vital para el futuro de México”. Inmediatamente en el siguiente párrafo, el presidente previene a la

audiencia con respecto a asuntos que, de no resolverse pueden representar “graves obstáculos para el avance de México”. Dos párrafos más adelante se adelanta que el problema de abasto ocurrirá dentro de dos años. En el siguiente párrafo se previene para que “el futuro de México no se vea frenado”. Este tono de urgencia sirve para introducir la definición del problema, que vimos en el inciso anterior. Después de la presentación del problema varias frases tratan de legitimar la propuesta, tratando de presentarla como “correcta moralmente”. Una primera estrategia consiste por supuesto en mencionar que la iniciativa corresponde a la urgencia del problema; si el problema es tan grave, la inacción se presenta como “inmoral”: “si hoy no tomamos las decisiones correctas la infraestructura eléctrica sería insuficiente en pocos años y se convertiría en un obstáculo para el crecimiento de la economía y para la creación de empleos”. Una segunda estrategia es presentar la continuidad de la política propuesta con el sentido histórico de la industria eléctrica mexicana. El presidente realiza una breve narrativa de la industria eléctrica mexicana, destacando sus logros, y concluye que el esquema de financiamiento exclusivamente estatal era “lo conveniente entonces”. Pero eso fue una etapa, a la cual sigue la actual etapa que sigue persiguiendo los mismos fines, pero que requiere de nuevos instrumentos. Finalmente existe un incipiente intento de legitimar la propuesta en función de una concepción renovada de las funciones del Estado: “Para que no se frene la industria eléctrica y el gobierno pueda atender mejor otras importantes necesidades sociales con los recursos que tenemos, es preciso abrir el sector eléctrico a la inversión privada”.

- 3) *Marco de la interacción*: Ya hemos señalado que mediante el discurso, el hablante, no sólo hace referencia a un asunto y lo define de alguna u otra manera, sino que

también mediante ese discurso trata de establecer el campo de interacción es decir trata de establecerse un “mapa político” (Chilton). En otras palabras, mediante el discurso el hablante trata de fijar su propia posición frente a los otros y trata de legitimar su propia posición. En el texto que estamos analizando, no es difícil ver cómo el hablante legitima su propia posición haciendo referencia a su investidura: él es el Presidente de la República y hace uso de “todas” las facultades que le confiere la Constitución para tomar decisiones colectivas a favor de México. Pero más allá de esta, obvia mención a su identidad, resulta significativo señalar cómo se establece el campo de interacción mediante el uso de las personas verbales. En particular, hay un juego interesante entre la primera persona del plural (nosotros) y la primera persona del singular (yo). Por un lado, existen varios momentos en los cuales, mediante el uso de la primera persona del singular, el presidente asume explícitamente la responsabilidad de las acciones: “una muy importante reforma constitucional que mañana mismo **propondré**”; “Como Presidente de la República, es **mi** deber ejercer todas las facultades que **me** otorga la Constitución para anticipar y resolver”; “La adaptación que **propongo**”; “Para lograrlo, **propondré** al Congreso de la Unión”; “La reforma que **propongo**”; “Que se considere que esta propuesta **la hago** pensando sólo en el futuro del país”. Mediante este uso se recalca el origen de la iniciativa política. Por otra parte, existe una serie de usos de la primera persona del plural que complementan lo anterior: “Por eso **debemos emprender** ya una profunda reforma”; “Ahora es preciso ver más adelante, y **asegurarnos** de que la industria eléctrica”; “Ahora **debemos** avanzar a una nueva etapa”; “Es preciso que **hagamos** ahora lo necesario”; “En lo que resta de esta administración, y trabajando junto con el Congreso de la Unión, **debemos** hacer los cambios jurídicos”;

“Propongo que **realicemos** un examen abierto y objetivo del tema”. Mediante este uso se recalca que la iniciativa concierne a todos y que es responsabilidad de todos resolver. Este doble uso delimita el campo de la interacción: propone la realización de un debate colectivo donde **todos nosotros** estamos interesados, pero el centro del debate es lo que **yo propongo**. En otras palabras, en el mensaje se ponen los límites del debate: por un lado, es una invitación a que todos participen, pero debe quedar claro que el tema del debate es únicamente la propuesta emitida por el Presidente, quien además se muestra como el propietario de la iniciativa política³⁷.

Aunque ciertamente el documento de la iniciativa podría permitirnos hacer un análisis más completo del discurso referido a la energía eléctrica, por el momento, consideraremos únicamente este mensaje a la nación. Después de todo es posible ver en él los tres principales componentes de un discurso de políticas. En lo que sigue, trataremos de seguir la dinámica discursiva que se sucedió durante el mes de febrero. Resaltaremos dos elementos. En primer lugar, trataremos de observar cómo el Presidente elabora ciertos aspectos de su discurso inicial (ya sea personalmente o por medio de representantes del Poder Ejecutivo, principalmente su secretario de Energía, Luis Téllez). En segundo lugar, trataremos de analizar el discurso opositor desarrollado principalmente por el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME)³⁸.

³⁷ El asunto no es trivial. Este análisis parece dar apoyo a la hipótesis sostenida por Schmidt (2000, 2001) en el sentido de que cuando un contexto institucional tiende a favorecer la concentración del poder de decisión (cómo en el caso del régimen presidencialista), el discurso de las políticas puede clasificarse como *discurso comunicativo*, mediante el cual se trata de convencer a la población en general de la necesidad y de corrección de medidas tomadas por una élite restringida. En este tipo de discurso, el debate no se refiere a la definición del problema y al tipo de soluciones adoptadas (ambos aspectos se consideran ya dados), sino únicamente trata de persuadir con respecto a la necesidad y la legitimidad de la decisión.

³⁸ Quiero recalcar que no son estos los únicos actores que participan en el debate. La participación de los partidos políticos es muy importante, así como la de personajes políticos especialmente importantes. Pero dado que mi intención es presentar una ilustración del funcionamiento del diseño metodológico, me pareció

3. 2. 2. El discurso del Poder Ejecutivo

Previsiblemente durante el mes de febrero, el discurso emitido por representantes del Poder Ejecutivo estuvo dirigido a elaborar algunos puntos específicos del discurso de políticas emitido por el Presidente en su mensaje a la nación. Fundamentalmente se trató de hacer más explícito el diagnóstico-pronóstico enunciado, y se trató de enfatizar sobre todo la “gravedad” del problema y la “corrección moral” de la decisión.

Así, por ejemplo, al día siguiente, el secretario de Energía, Luis Téllez, convocó a una conferencia de prensa el 3 de febrero, en el cual detalló varios puntos sobre la reforma propuesta por el presidente Ernesto Zedillo. Reiteró que el problema fundamental que enfrentaría en el futuro próximo la industria eléctrica mexicana sería que el Estado carecería de los recursos necesarios para cubrir la demanda de energía eléctrica previsible. Detalló que esa demanda de energía era el resultado, fundamentalmente de una dinámica demográfica y económica que producía dos resultados: por un lado, la elevación gradual de los niveles de vida y, por el otro, el incremento del número de hogares en el país. Ambos factores impulsarán hacia arriba la demanda de electricidad de una forma muy pronunciada. Por otra parte, se hizo más explícita la corrección moral de la decisión de abrir la posibilidad de la inversión privada en la industria eléctrica, cuando Luis Téllez mencionó que habría “costos sociales enormes” de no aprobarse la reforma:

el hecho de que no podamos tener una adaptación de nuestro marco legal implicaría que el Estado tuviera que utilizar recursos muy importantes que se desviarían para mantener la infraestructura eléctrica o no se podría mantener el ritmo de la demanda y cubrir otras necesidades. Se tendría que tomar una decisión con costos sociales muy fuertes, e incluso la incertidumbre de que muchas empresas nacionales y extranjeras que hoy se están estableciendo desistirían (de invertir) ante la perspectiva de que pudiera haber ausencia del fluido que requieren para operar. Esto sería muy grave para todos los mexicanos, y sobre todo para quienes se van a incorporar a la fuerza de trabajo³⁹.

más útil simplificar un poco el análisis, tomando en cuenta sólo unos pocos actores. En la investigación misma, el análisis será inevitablemente más completo y complejo.

³⁹ La Jornada, 4 de febrero de 1999; Reforma, 4 de febrero de 1999.

En una amplia entrevista, el subsecretario de Operación Energética de la Secretaría de Energía, Leopoldo Gómez González, reiteraría estos temas y aportaría nuevos datos sobre el mismo. Por ejemplo, trató de dar una idea de la magnitud de las inversiones que se requerían en el sector eléctrico durante los próximos años, señalando que el monto sería de aproximadamente una cuarta parte—249 mil millones de pesos—del presupuesto aprobado para 1999. La reiterada mención a la magnitud de las inversiones necesarias, es utilizada para referirse inmediatamente a la “corrección moral” de la reforma. La continuación de un esquema de inversión puramente estatal, no sólo es una imposibilidad fáctica derivada de la escasez de recursos que enfrenta actualmente el Estado mexicano, sino que también se convertiría en una injusticia para la mayoría de los mexicanos, ya que el Estado mexicano estaría en imposibilidad de gastar dinero en programas de bienestar social: “tenemos requerimiento de erogaciones de inversiones en el sector eléctrico que el gobierno federal difícilmente podría hacer por sí solo sin afectar otras áreas. Son recursos de una magnitud mucho muy grande, que representan una cuarta parte del presupuesto aprobado para este año”⁴⁰.

Unos días más tarde, nuevamente Luis Téllez trató de hacer más ilustrativa la gravedad y la corrección moral de la propuesta, al detallar que el déficit de operación conjunto entre la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Luz y Fuerza del Centro era del orden de los 70 mil millones de pesos, a lo cual debería añadirse un adeudo de 52 mil 612 millones de pesos a la iniciativa privada por la construcción de nuevas plantas generadoras⁴¹. Y el 19 de febrero la Secretaría de Energía, junto con la CFE, emitió un comunicado conjunto en el cual se detallaba las acciones “de emergencia” a las que se

⁴⁰ La Jornada, 10 de febrero de 1999.

⁴¹ La Jornada, 16 de febrero de 1999.

había tenido que abocar el gobierno para hacer frente al crecimiento “extraordinario” de la demanda de energía eléctrica. Así, a mediados de 1997 se implementó el Programa de Acción Inmediata (PAI), que incluyó la construcción de cinco plantas generadoras de energía de 150 megawatts (MW) cada una. Este programa implicó: “un esfuerzo extraordinario en materia presupuestal que afectó otros rubros del gasto público y que permitió minimizar el riesgo durante la presente administración.” Este programa representaba el límite del esquema de inversión existente pues el programa sólo prometía ofrecer un margen de reserva de electricidad necesario para satisfacer la demanda hasta el año 2000⁴².

Así pues, el discurso proveniente del Poder Ejecutivo, se caracterizó por una reiteración del discurso inicial emitido por el Presidente de la República, tratando de crear “evidencias”⁴³ que le dieran cada vez mayor credibilidad. No obstante, no fue éste el único contenido del discurso. Este reforzamiento del discurso inicial, también tenía el objetivo de evitar que el marco del debate introdujera otros problemas u otras interpretaciones del problema. Por ejemplo, como veremos, el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) trató de introducir dos problemas en el marco del debate: la situación de los trabajadores de la industria eléctrica bajo el nuevo régimen, y el asunto de las tarifas eléctricas. El discurso de los representantes del Poder Ejecutivo evitó convertir esos temas en problemas. Por ejemplo, Luis Téllez señaló que por lo menos durante el periodo de transición, las

⁴² La Jornada, 19 de febrero de 1999.

⁴³ Hablamos de “evidencias” en el sentido en que lo maneja Giandomenico Majone, quien señala que: “La evidencia no es lo mismo que los datos o la información. Es una información seleccionada dentro del conjunto disponible e introducida en cierto punto del argumento para persuadir a un auditorio particular de la verdad o falsedad de una afirmación [...] Por tanto, los criterios utilizados en la evaluación de la evidencia difieren de los utilizados en la evaluación de los hechos. Los hechos pueden evaluarse en términos de cánones más o menos objetivos, pero la evidencia debe serlo de acuerdo con diversos factores peculiares de una situación dada, tales como la naturaleza específica del caso, el tipo de auditorio, las reglas establecidas para el efecto y la credibilidad del analista” (Majone, 1997 [1989]: 45).

condiciones de trabajo de los electricistas no cambiarían⁴⁴. Y varios días más tarde, en una reunión con la plana mayor del Sindicato Único de Trabajadores Eléctricos de la República Mexicana (SUTERM) el mismo presidente señaló que ninguna manera significará afectar los intereses de los trabajadores. Ese mismo día, el director de la CFE Alfredo Elías Ayub definió que son los miembros del SUTERM quienes tienen asegurado el empleo, “los más calificados y los que tienen un contrato colectivo bastante rentable, adecuado”⁴⁵.

Por otra parte, la discusión del asunto de las tarifas eléctricas se hizo de modo cauto, pero nuevamente tratando de evitar que se convirtiera en el tema central. Por ejemplo, Luis Téllez, señaló que la iniciativa estaba dirigida a ofrecer un mayor abasto de electricidad a “precios competitivos”, pero dijo las tarifas continuarán aumentando conforme al programa de ajustes escalonados, pero ello sólo durante los próximos dos años, mientras que a partir de diciembre del año 2000, señaló, regirán otras normas aún no especificadas. Días más tarde llegaría a señalar que con base en experiencias similares en otros países, una vez abierto el sector público a la inversión privada, las tarifas han llegado a tener reducciones hasta de 30 por ciento, además de la consiguiente reducción en los subsidios y transferencias gubernamentales⁴⁶.

En resumen, durante este mes el discurso del Poder Ejecutivo referido a la reforma constitucional sobre la industria eléctrica presentó claramente las características de un discurso *comunicativo* en el sentido en que Vivien Schmidt (2000, 2001) utiliza este término. Se trató de reforzar el discurso inicial emitido por el presidente, reforzando su marco de diagnóstico-pronóstico mediante la presentación de “evidencias” en el sentido

⁴⁴ La Jornada, 4 de febrero de 1999.

⁴⁵ La Jornada, 25 de febrero de 1999.

⁴⁶ La Jornada, 16 de febrero de 1999.

antes mencionado⁴⁷. Al mismo tiempo, se trató de reforzar el sentido de gravedad del problema y enfatizar la “corrección moral” de la solución ofrecida. Finalmente se trató de evitar que otros actores pudieran introducir legítimamente otros problemas en el marco de la discusión ya sea declarándolos como no-problemas o como temas irrelevantes para la cuestión. En este sentido, el sentido del discurso era legitimar una medida de política ya elaborada en todos sus puntos por una élite restringida, en lugar de construir una medida de política tomando en cuenta la participación de los sectores involucrados.

3. 2. 3. El discurso del Sindicato Mexicano de Electricistas (SME)

Aunque el discurso opositor hacia la propuesta del presidente Ernesto Zedillo provino de varias fuentes, una de las más destacadas fue la del Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) que agrupa a los trabajadores que trabajan en Luz y Fuerza del Centro, la compañía paraestatal descentralizada que provee de energía eléctrica a los estados del centro del país y al Distrito Federal.

En una controversia de políticas, el discurso opositor hacia una medida de política debe tratar de disminuir la credibilidad del discurso hegemónico siguiendo dos estrategias principalmente. Por un lado, cuestionando el marco de diagnóstico-pronóstico dominante. Esto se puede hacer de tres formas. En primer lugar, proponiendo definiciones diferentes del problema considerando, es decir, creando un relato causal alternativo que identifique las causas del problema en factores diferentes sostenidos por el discurso dominante. En segundo lugar, cuestionando las “evidencias” esgrimidas a favor del relato causal dominante. Finalmente, introduciendo nuevos problemas dentro del discurso, de tal manera que se llegue a poner en cuestión si el problema que define el discurso dominante es en

⁴⁷ Véase nota 11.

realidad el más importante. Por otro lado, se puede cuestionar el marco motivacional. Esto también se puede hacer de dos formas. En primer lugar, cuestionando el grado de “gravedad” del problema presentado por el discurso dominante. En segundo lugar, apelando a otros valores y normas con respecto a las cuáles la solución ofrecida por el discurso dominante no es “correcta moralmente”. Como veremos, el SME utilizó todas estas estrategias.

Desde el primer momento en que el SME hizo pública su posición opositora a la reforma constitucional en materia de energía eléctrica, se esforzó por poner en cuestión el marco de diagnóstico-pronóstico ofrecido por el discurso del Poder Ejecutivo. Este cuestionamiento tuvo varias vertientes. La primera y la más evidente (para algunos comentaristas la más burda) fue convertir en problema mismo la iniciativa presidencial. De esta manera, se convertía en problema político, no la industria eléctrica, sino la iniciativa política presidencial. Según este relato causal la iniciativa presidencial ponía en riesgo la soberanía nacional al poner en manos de inversores privados (nacionales y extranjeros) una industria básica para el desarrollo nacional. El secretario general del SME Rosendo Flores declaró en entrevista:

Es una mentira, una incongruencia en el discurso gubernamental, afirmar que lo que se busca es darle viabilidad al sector. Por el contrario, permitir la participación del capital privado en este sector estratégico para la soberanía nacional es beneficiar a unos cuantos. Ahí está el negocio, esa es la verdadera intención del Estado [...]El apoyo que mantenga el Estado beneficiará ahora a los empresarios, por eso hemos dicho con toda claridad que no estamos de acuerdo en la iniciativa⁴⁸.

No hay que subestimar el atractivo de este tipo de relato causal. En particular este tipo de relatos tiene el atractivo de poder señalar un agente causal rápidamente identificable, al cual se le puede asignar responsabilidad. Como dice Deborah Stone (1989),

⁴⁸ La Jornada, 4 de febrero de 1999.

este tipo de relatos causales son extremadamente importantes en un discurso de políticas, porque permiten más fácilmente movilizar favorablemente a la opinión pública, por el simple hecho de que resultan más fáciles de comprender. Este relato causal sería recurrente en las sucesivas intervenciones públicas del SME. Citaremos algunos ejemplos:

De prosperar la iniciativa del Ejecutivo, el gobierno creará un esquema similar al aplicado en la privatización de la red carretera o instituciones bancarias; es decir, utilizar recursos públicos para financiar y subsidiar la rentabilidad de las empresas privadas, una especie de 'focoproa' en el que el gobierno deberá continuar como el principal generador de energía (Mario Govea, Coordinador de la Comisión Técnica del SME).⁴⁹

El secretario de Energía pretende colocar a la industria eléctrica, estratégica para el desarrollo nacional, a los dictados del FMI y a los planes estratégicos del presidente de Estados Unidos. (José Antonio Almazán, integrante del Comité Central del SME)⁵⁰

Nuestro concepto de soberanía y nacionalismo es el mismo que expresó el presidente Adolfo López Mateos en 1960 cuando se nacionalizó la industria y se garantizó el control de este bien estratégico. Ahora, la iniciativa de Zedillo no sólo afecta al SME sino a todos los usuarios y a la soberanía del país. (Ramón Pacheco, vocero del SME)⁵¹

Por otra parte, se cuestionó el relato causal del discurso presidencial. Para el SME el rezago en la capacidad instalada para responder a las demandas de energía eléctrica, no se debe únicamente al crecimiento “extraordinario” de la demanda de electricidad. Tampoco aceptaba el argumento de que el Estado carecía de los recursos necesarios para enfrentar esta demanda. Más bien, consideraba, una vez más, que el rezago era producto de decisiones políticas intencionales que trataban de mermar el funcionamiento de la industria eléctrica, en particular de Luz y Fuerza del Centro. Por ejemplo, Rosendo Flores precisó ejemplos de este tipo de comportamientos:

El proyecto para construir una nueva planta generadora en Luz y Fuerza del Centro con una inversión de 450 millones de pesos fue suspendido a consecuencia de los recientes recortes presupuestales. A cambio se autorizó una partida de 100 millones de pesos para los gastos ordinarios de las cuatro pequeñas plantas que operan actualmente los trabajadores del SME. [...] tampoco se han destinado los recursos necesarios para dotar de un mantenimiento a fondo de las redes de distribución (aéreas y subterráneas), sectores que sólo reciben 'mantenimientos correctivos e incluso parches para evitar riesgos mayores. [...] el intento del gobierno responde a la descapitalización del sector eléctrico, originada justamente por una política de Estado que incluye ineficiencias administrativas y un progresivo endeudamiento. Nosotros no creemos que quieran ordenar la casa

⁴⁹ La Jornada, 6 de febrero de 1999.

⁵⁰ La Jornada, 12 de febrero de 1999.

⁵¹ La Jornada, 19 de febrero de 1999.

para venderla, creo que les conviene más que siga desordenada para venderla más fácil y más barata⁵².

Por otra parte, el SME trató de cuestionar las “evidencias” aportadas por el gobierno federal para subrayar la “gravedad” del problema eléctrico. Sobre la base de reportes técnicos basados en sus propias fuentes, el sindicato hizo ver que la cantidad de recursos requeridos para cubrir la demanda de electricidad en los años próximos era sensiblemente menor a la aducida por el discurso del poder Ejecutivo:

Con base en informes oficiales y de sus comisiones técnica y económica, el SME expone que para garantizar la expansión y modernización del sistema eléctrico para los próximos seis años, los recursos necesarios para la generación ascienden a 84 mil 737 millones de pesos.

De ese monto, 80 mil 208 mdp provendrían de la inversión privada, mediante los esquemas vigentes de construcción, arrendamiento, transferencia y producción externa de energía, considerados luego de la apertura de este sector a la iniciativa privada, con base en las modificaciones de 1992; el resto, 4 mil 529 mdp, provendría de recursos asignados a la Comisión Federal de Electricidad (CFE)⁵³.

3. 2. 4. El discurso parlamentario

De manera paralela, al debate generado en los medios de comunicación, la iniciativa siguió su cauce legislativo. El 3 de febrero la iniciativa fue admitida por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y fue turnada para que fuera dictaminada por las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, de Energía y Recursos no Renovables, y a la Comisión de Estudios Legislativos del Senado de la República. Estas comisiones calendarizaron un conjunto de actividades para analizar la propuesta. Se decidió llevar a cabo seis foros regionales públicos, y tres reuniones privadas con el secretario de Energía, así como las comparecencias del Director de la CFE y del propio secretario de Energía. Según el calendario, esta última comparecencia, que se celebraría el 8 de abril, sería la última actividad previa al trabajo de dictamen de la iniciativa.

⁵² La Jornada, 4 de febrero de 1999.

⁵³ La Jornada, 27 de febrero de 1999.

Precisamente tomaremos parte del texto de la comparecencia⁵⁴ para mostrar el funcionamiento de nuestra metodología de análisis de marcos aplicada al discurso parlamentario. Es preciso mencionar el formato de la comparecencia, según se desprende del acuerdo tomado por todos los grupos parlamentarios en la sesión del Senado del 29 de marzo de 1999. La comparecencia daría inicio con la intervención de un representante de cada uno de los grupos parlamentarios representados en el Senado de la República, en el siguiente orden: Partido Revolucionario Institucional; Partido de la Revolución Democrática; Partido Acción Nacional. Después, el Secretario de Energía haría uso de la palabra hasta por treinta minutos. A continuación se desarrollarían tres rondas de preguntas, en donde intervendrán representantes de cada uno de los grupos parlamentarios representados en el Senado de la República. Al término de cada ronda el secretario de Energía daría respuesta a los cuestionamientos de la misma, pudiendo haber una contrarréplica de los Senadores⁵⁵.

Para llevar a cabo nuestro ejercicio metodológico tomaremos en cuenta únicamente las primeras intervenciones previstas según el formato, ya señalado, de la comparecencia. De esta forma nuestro *corpus* estará formado por tres textos más o menos similares en extensión (El discurso del senador del PRI consta de 165 líneas⁵⁶; el del PRD 195 líneas y el del PAN 193 líneas). Además, cada una de las intervenciones iniciales están diseñadas explícitamente para presentar la postura inicial de los partidos, lo cual, desde nuestro punto

⁵⁴ Nos basamos en la transcripción del Diario de los Debates del Senado de la República, consultado a través de Internet en la siguiente dirección: <http://www.senado.gob.mx/diario.php>

⁵⁵ El texto del acuerdo es tomado también del Diario de los Debates del Senado de la República consultado en la dirección de Internet indicada en la nota anterior

⁵⁶ El conteo se hizo formalizando los textos utilizando un solo tipo de fuente y de tamaño (Arial, 11 pts.) a renglón seguido.

de vista, permite dar mayor visibilidad a las estrategias discursivas seguidas por cada uno de los legisladores. Se pueden consultar los textos íntegros en el Apéndice II.

3. 2. 4. 1. El discurso del PRI

La posición del grupo parlamentario del PRI fue expresada por el senador Manuel Medellín Millán. Hemos denominado a la estrategia discursiva seguida por el senador del PRI como el “discurso de apoyo responsable”. Este discurso se caracteriza en primer lugar por carecer de un marco de diagnóstico propio. En otras palabras, asume desde el principio como algo dado el marco de diagnóstico elaborado por la iniciativa presidencial. Carece de un “relato causal” propio, y por su misma ausencia reafirma la validez del relato causal ofrecido en el discurso presidencial. No hay referencias a la definición del problema, ni se aportan evidencias para sostener la credibilidad del relato causal ofrecido por el presidente. Esto es, por supuesto, los que se espera de un partido en el gobierno ya que, como vimos anteriormente, la estrategia central del discurso opositor es restar credibilidad al relato causal, ya sea en términos cognitivos o en términos normativos. En esta medida, el discurso elaborado por el senador del PRI asume la forma de una larga glosa que trata de resumir y clarificar al texto de la iniciativa misma. Así, por ejemplo, el senador del PRI resume la iniciativa del siguiente modo:

En esto consiste la reforma constitucional, desmonopoliza, señala prioridades, obliga a la rectoría del Estado y preserva el dominio sobre las redes.

Esta forma de glosa se mantienen durante la mayor parte del discurso, en la medida en que la exposición se desarrolla a través de una segmentación del texto en apartados titulados (“Reforma estructural”, “Reforma gradual”, “Presencia del Estado”, etc.). En cada uno de ellos se expone un breve resumen del contenido de la iniciativa y se proponen algunas adiciones o precisiones sobre los instrumentos o los propósitos de la iniciativa.

Esto, en general indica nuevamente la estrategia de apoyo. Aceptado el relato causal, se acepta en general el diagnóstico que se desprende de él. Por ejemplo, en el apartado “Presencia del Estado”, el senador resume un punto de la iniciativa según el cual:

La iniciativa prevé que el Estado mantenga el despacho eléctrico, así como la generación nuclear. La exposición de motivos compromete, también, las inversiones para ampliar la red a colonias populares y comunidades rurales; habla de conservar las plantas hidroeléctricas que dependen de presas, con otros usos como el riego y la contención de avenidas.

A continuación propone complementar lo expuesto en la iniciativa añadiendo lo siguiente:

La fracción del PRI en el Senado sostiene que el Estado debe mantener, también, la exclusiva de la generación geotérmica y que el sector paraestatal debe quedarse con todas las hidroeléctricas de las presas. También sostenemos que en el campo de la transmisión, la actividad del Estado no debe restringirse sólo al control operativo, sino a su manejo integral, incluyendo la expansión y el mantenimiento de la red.

Así, pues, en el discurso del senador del PRI tanto el marco de diagnóstico, como el marco de pronóstico son apoyados. Ya no se trata de reforzar el discurso presidencial mediante la aportación de evidencias, sino mostrando la forma de una correcta “responsabilidad legislativa” que consiste en el análisis cuidadoso de lo presentado y la adición de las modificaciones pertinentes:

Desde que la iniciativa fue recibida y turnada por el pleno de este Senado, las tres comisiones de dictamen hicieron pública su actitud de proceder a un análisis cuidadoso [...] La divisa es cumplir con responsabilidad y resolver, junto con compañeros de otros partidos, sin prisas, pero sin demora, una reforma que México necesita y que no se la vamos a negar.

En suma, el discurso del senador del PRI no añade nada al componente cognitivo del discurso elaborado por el presidente de la República. En esta medida, el discurso trata de engrosar el componente normativo del discurso. La primera forma de hacerlos es equiparando la iniciativa del presidente Ernesto Zedillo con la nacionalización llevada a cabo por el presidente Adolfo López Mateos, señalando que ambas iniciativas de política persiguen los mismos valores:

impulsar el desarrollo nacional con justicia ofreciendo un servicio público satisfactorio y generalizado.

Al final el senador del PRI reitera el argumento de corrección moral definido por el discurso presidencial y referido a una recomposición de las tareas correctas que debe desempeñar el Estado mexicano en la nueva situación nacional e internacional:

Aun con recursos suficientes la reforma tendría sentido porque, primero es educar, cuidar la salud, ampliar infraestructura, impulsar el empleo, procurar y administrar justicia, dar seguridad pública y seguridad social, construir vivienda, preservar la seguridad nacional, defender a nuestros migrantes, combatir la pobreza, promover la democracia, gobernar como la República lo exige.

El discurso de apoyo elaborado por el senador del PRI trata de establecer un marco interactivo no conflictivo. Por ejemplo, el establecimiento de la identidad del orador (mediante el uso de la primera persona del plural) es recurrentemente no confrontativa, en la medida en que no va acompañada de una definición explícita de un oyente. La forma que asume el nosotros político en el discurso es esencialmente pragmático. Primero porque restringe frecuentemente el alcance de ese “nosotros”. De las 31 ocasiones en que el senador utiliza la tercera persona del plural (ya sea mediante un pronombre o mediante un verbo conjugado en esa persona) en 16 ocasiones hace explícito que se refiere únicamente a los “senadores del PRI”. De esta manera, el orador asume una identidad restringida, al sostener que actúa como miembro de un conjunto definido no sólo por sus siglas partidarias sino por un papel político profesional (legislador). En segundo lugar, porque ese nosotros siempre se refiere a acciones que realizan los senadores del PRI con respecto a la iniciativa misma, y no con respecto a lo que hacen otros actores. Así, predominan verbos como “proponemos”, “analizamos”, “sostenemos”, “hacemos”, “señalamos”. A este nosotros político pragmático, “profesional”, lo complementa una casi desaparición del adversario político. No hay, de hecho, mención alguna que permita sostener la existencia de

contrincantes políticos, antes bien, el discurso apunta a la formación de algo así como un “campo de consenso” en el cual predomine el comportamiento responsable y profesional:

La divisa es cumplir con responsabilidad y resolver, junto con compañeros de otros partidos, sin prisas, pero sin demora [...].

En resumen, denominamos al discurso del senador del PRI como el “discurso del apoyo responsable”, porque en su desarrollo se trata de evitar abrir el debate para reformular el diseño de la política ya establecido por el discurso presidencial. Se trata de restringir el debate asumiendo como dado el pronóstico formulado en la iniciativa presidencial, y restringiendo la discusión a las posibles mejoras o añadidos que se puedan hacer sobre los instrumentos concretos para poner en marcha la política. Asimismo, el tono de la discusión se trata de suavizar al máximo al lograr que en el discurso casi desaparezca uno de sus componentes más característicos (véase la sección 2.2 sobre el discurso político), es decir el carácter polémico, mediante la identificación de un protagonista y un adversario político. En suma, nuevamente en el discurso del senador del PRI se advierte esa característica propia del “discurso comunicativo” identificado por Vivien Schmidt (2000, 2001): no se trata de elaborar una política a partir de la participación de diferentes actores políticos, sino de legitimar y justificar una política que ya ha sido elaborada por una élite restringida de hacedores de política.

3. 2. 4. 2. El discurso del PRD

El discurso del senador perredista Héctor Sánchez López puede denominar como el “discurso opositor-político”. En general, este discurso repite todas las características que identificamos en el discurso opositor del SME que tratamos anteriormente. Dos estrategias son claramente visibles. En primer lugar, lo que podemos llamar “desplazamiento del relato causal”. Este desplazamiento consiste en salir de los límites impuestos por el discurso de

política elaborado por el presidente de la República y el discurso del senador del PRI, y definir un problema nuevo. En otras palabras, el senador del PRD convierte a la iniciativa misma en un problema y se aboca a definirlo y a crear un relato causal adecuado. Si el discurso presidencial puede ser identificado propiamente como un “marco de política” (un esfuerzo discursivo por establecer una secuencia que se pretende objetiva entre causas y efecto respecto a asuntos políticos), el discurso del senador del PRD parece tener la intención de plantear un “marco político”, es decir, es un esfuerzo por develar las motivaciones estratégicas de los hacedores de la política. En esta medida, una parte importante de su discurso es ofrecer las pruebas por las que se revelan los “motivos” de la presentación de la iniciativa. Por ejemplo:

Es grave que el gobierno federal continúe sumiso a las directrices del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, y a sus compromisos contraídos con gobiernos de otros países, mismos que se anteponen a los intereses nacionales.

Usted sabe muy bien que la intención de privatizar el sector eléctrico obedece a compromisos asumidos por el gobierno federal en el Acuerdo Marco firmado en febrero de 1995, a cambio de que el gobierno de los Estados Unidos nos otorgara un préstamo de 19 mil millones de dólares del Fondo de Reservas del Territorio, y aval por otras cantidades que sumaban casi 50 mil millones.

La estructura “conspirativa” de este discurso es característica de los discursos opositores en el campo político (véase cómo aparece esta misma estructura conspirativa en el discurso elaborado por el SME) y se acerca a los rasgos propios del discurso de los movimientos sociales (véase la sección 2.1.2., sobre el análisis de marcos en los movimientos sociales), en donde el imperativo de la movilización requiere la definición de una injusticia. La creación discursiva de la injusticia requiere la identificación, o mejor dicho la “personificación” de un agente causal dotado de “voluntad intencional” al cual se le puede asignar culpa o “responsabilidad moral”. Así pues, el desplazamiento del relato causal, tal y como aparece en el discurso del senador del PRD, indudablemente “politiza” el asunto objeto del debate, pues descarrila la discusión de la vía de la evaluación de las

cadena de medios-fines para diseñar una política, y la coloca en la vía de revelar las motivaciones estratégicas de los actores.

No obstante, la anterior no es la única estrategia presente en el discurso del senador del PRD. Una segunda estrategia, consiste en poner en cuestión el relato causal del discurso presidencial, tratando de restar credibilidad a las evidencias aducidas a favor del dicho relato causal. El senador del PRD, por ejemplo, lleva a cabo varios ejercicios aritméticos, aclarando que utiliza datos extraídos de publicaciones oficiales, para mostrar que el discurso presidencial se contradice en cuanto a las necesidades futuras de flujo eléctrico y la cantidad de recursos necesarios para satisfacerlas. Por ejemplo:

Otra incongruencia del texto sobre el cambio estructural del sector eléctrico, es el que establece que los inversionistas privados han programado para los próximos 3 años la instalación de 5 mil 800 megawatts de plantas generadoras, con una inversión de 3 mil 600 millones de dólares. Esto significa que con similares costos medios de inversión para los 13 mil megawatts, se requerirían un total de 8 mil millones de dólares, que equivalen a 80 mil 600 millones de pesos actuales; por ello cabe hacer el siguiente cuestionamiento: Si el costo más importante de la infraestructura eléctrica de los próximos 6 años es de 80 mil 600 millones de pesos en generación, más otra cantidad equivalente en los procesos conjuntos de transmisión y distribución, tenemos una cantidad de 161 mil 380 millones de pesos. Consideremos 15 por ciento más para inversión en rehabilitación y modernización, lo que arrojaría una cifra de 185 mil millones de pesos, casi 65 mil millones de pesos menos de los que se señala en la iniciativa.

El senador del PRD crítica otros dos tipos de evidencias contenidas, ahora, en el marco de diagnóstico del discurso presidencial. En primer lugar, crítica la previsión de que con la iniciativa se dará paso a la formación de mercados especializados en cada una de las ramas que conforman la industria eléctrica, terminando con el monopolio público:

Basta señalar la experiencia de empresas como la Minnesota Power, la Edison, la Met American Energy, la Central en Softwest Corporation. Todos están buscando la unificación de generación, transmisión y distribución y no los están separando.

En segundo lugar, crítica la previsión de que con la iniciativa bajarán las tarifas. Señalando al monto de los subsidios que se otorgan actualmente, el senador concluye que la iniciativa al cancelarlos tendría como consecuencia una pronunciada alza de las tarifas eléctricas:

El sector eléctrico nacional se ha desarrollado bajo una política de subsidios, que en 1998 representó un monto aproximado de 19 mil 277 millones de pesos. Estos subsidios básicamente se aplican para cubrir el impuesto, que como aprovechamiento el gobierno aplica al sector eléctrico.

La estructura tarifaria actual protege principalmente al consumo doméstico que agrupa a la gran mayoría de los 27 millones de mexicanos de escasos recursos, así como también a la tarifa agrícola, un efecto inmediato de la privatización sería el aumento de tarifas de consumo doméstico y agrícola en más del 300 por ciento, similar a los incrementos en la prestación de los servicios concesionados.

Esta crítica al relato causal del discurso presidencial ocupa la mayor parte del discurso del senador del PRD, de tal manera que el marco de diagnóstico alternativo que se desprende de la crítica ocupa una parte menor del discurso (17 líneas). En estas pocas líneas, el senador del PRD bosqueja un marco de pronóstico-diagnóstico que tienen los siguientes ejes:

- a) El problema no es la falta de recursos *per se*, sino la estructura administrativa del sector eléctrico que provoca que los recursos de las empresas del sector (CFE y Luz y Fuerza del Centro) no sean administradas por ellas mismas, sino que están subordinadas al gobierno federal.
- b) En consecuencia, la solución es otorgar a estas empresas “autonomía presupuestal”, para que puedan disponer de los recursos que ellas mismas generan
- c) Y adicionalmente terminar con los subsidios injustos.

El marco motivacional, o componente normativo del discurso del senador del PRD, está íntimamente vinculado con la crítica que hace al relato causal del discurso presidencial. En efecto, desde el momento mismo en que se hace de la iniciativa un problema, a través del relato “conspirativo” mencionado anteriormente, se pone en duda la corrección moral de la iniciativa, pues se pone en duda si la iniciativa está dirigida realmente a resolver un problema.

Este es, señor Secretario, el verdadero compromiso que cumple el gobierno federal con los Estados Unidos y no es con el pueblo de México, es con los Estados Unidos de América; es un compromiso anticonstitucional, como se desprende de su lectura.

Del mismo modo, la inconsistencia en las evidencias refleja la improbidad moral de la iniciativa:

¿En qué se basaron para obtener la cifra de la que hablan? ¿Hay proyectos que no conocemos? ¿Hay proyectos que no se han presentado a la opinión pública y que debiéramos conocerlos?

Finalmente, el marco interactivo que plantea el discurso del senador del PRD traduce un mapa político conflictivo. Su carácter polémico es abierto. Llama la atención, nuevamente, la construcción de la identidad del orador a partir del “nosotros”. Existe una tendencia a ampliar el campo de la identidad desde donde se dirige el orador. Casi al principio de su discurso el senador deja en claro que no sólo habla en nombre de su grupo parlamentario, ni siquiera de su partido, sino de un conjunto social mucho más amplio:

Desde el momento en que el Presidente dio a conocer dicha iniciativa, distintos actores políticos, económicos, académicos y sociales **levantamos** nuestras voces para manifestarnos en contra de dicha propuesta. **Nuestra negativa** a la intención de desnacionalizar la industria eléctrica **la hacemos** tomando en consideración elementos históricos, políticos, sociales, financieros y técnicos, suficientemente sólidos y con base en las experiencias que han dejado los procesos de privatización anteriores en nuestro país, así como en el extranjero.

Esta extensión de la identidad, mediante la ampliación del campo referencial del “nosotros” se mantendrá durante todo el discurso. En ningún momento hará el senador una acotación sobre el alcance de esa referencia. Así pues, el senador parece no hablar principalmente como legislador, es decir, como un miembro de una agencia especializada dentro del proceso político (véase, en cambio, la forma en que se construye el “nosotros” en el discurso del senador del PRI), sino que se asume efectivamente como “representante popular”, cuya misión es llevar a las instancias de decisión las preocupaciones “populares”. De esta manera, el senador del PRD construye un “protagonista político” en el campo del debate sobre la energía eléctrica. Apenas bosquejado, la tendencia es construir un “sujeto popular” que se opone a la iniciativa. Y a este protagonista se opone su correspondiente “antagonista” del cual el propio secretario de Energía es una personificación:

Estamos convencidos que la discusión de dicha iniciativa es de suma trascendencia para el presente y futuro de la nación. Y va más allá de los intereses del dogmatismo tecnocrático del actual grupo en el poder.

El momento es oportuno para recordarle señor Secretario Téllez Kuenzler, ¿verdad?, y a todos los que no tienen patria más que el dinero [...]

Este marco conflictivo de interacción, decididamente polémico, parece ser diametralmente opuesto al marco de “cooperativo” de interacción que aparece en el discurso del senador del PRI. Y podríamos obtener entonces la conclusión opuesta a la que establecíamos al hacer el análisis del discurso del senador del PRI; que el marco conflictivo así propuesto trata de cancelar de entrada la posibilidad misma del juego político de la negociación.

En resumen, denominamos a la intervención del senador del PRD como un discurso “opositor político”, porque reúne las características de los discurso movilizados propios de los movimientos sociales que protestan contra una determinada política. Hacemos hincapié en lo “político” al señalar que uno de los contenidos centrales de este tipo de discurso es ofrecer un relato causal que trata de introducir la identificación de “agentes moralmente responsables” a los cuáles se les puede asignar culpa por la injusticia cometida. Consideramos que esta estrategia “politiza” el asunto pues trata de revelar las motivaciones estratégicas que se ocultan por detrás de una determinada medida de política. Al concentrarse en estas motivaciones ocultas, el asunto deja de verse como un asunto meramente técnico y se vuelve en algo propiamente “político”. No obstante, eso no quiere decir que el discurso opositor-político carezca de elementos cognitivos. Subrayamos que el discurso opositor también produce un cuestionamiento del discurso presidencial en sus propios términos, es decir en sus términos técnicos. Pero esta segunda estrategia consiste en socavar la credibilidad de las evidencias que apoyan al discurso presidencial y ofrecer otras evidencias que permitan definir el problema de una manera diferente y ofrecer, así, un

diagnóstico diferente. Esta estrategia también está contenida dentro del discurso del senador del PRD.

3. 2. 4. 3. El discurso del PAN

A la intervención del senador Francisco Xavier Salazar Sáenz, la hemos denominado el “discurso crítico-técnico”. Este discurso comparte algunas de las características del discurso “opositor” en la medida en que también pone en tela de juicio el relato causal ofrecido en el discurso presidencial, y asimismo trata de crear un nuevo marco de diagnóstico-pronóstico. No obstante, la forma en que se realiza este cuestionamiento es diferente al del discurso opositor.

Este discurso acepta un aspecto del relato causal del discurso presidencial, la gravedad del asunto y la necesidad de llevar a cabo un cambio de políticas en el sector de la energía eléctrica. En esta medida, la crítica del senador panista nunca recurre, como lo hace el discurso opositor, a definir como un problema la acción de la presentación de la iniciativa. Lo que pone en cuestión el discurso del senador panista es el “alcance” de la reforma propuesta en el discurso presidencial. En este sentido, se propone un nuevo marco de diagnóstico y de pronóstico. La crítica expone que el relato causal de la iniciativa presidencial es incompleto porque el problema no es únicamente la industria eléctrica en sí. Para decirlo de otra manera, el relato ofrecido por el presidente es engañoso porque no toma en cuenta las relaciones de causa-efecto que se establecen entre diversos elementos que influyen en el desempeño de la industria eléctrica. La cuestión del financiamiento es, en efecto, un aspecto fundamental de la “necesaria” reforma de la industria eléctrica, pero dicha reforma será incompleta e inútil si no se asume una perspectiva más amplia sobre todos los elementos que intervienen en el funcionamiento de la industria eléctrica. Así,

considera que en realidad, la reforma a la industria eléctrica sólo tendrá sentido dentro de una “reforma estructural en materia de energéticos”, cuyo horizonte sea de “20 o 25 años”. Al iniciar de esta manera su discurso, el representante del PAN, pone las bases de lo que ocupará la mayor parte de su intervención: exponer pormenorizadamente un marco de diagnóstico alternativo al que se presenta en la iniciativa presidencial.

La parte central de este marco de pronóstico alternativo es la necesidad de tomar en cuenta el papel que juegan otros tipos de energéticos en la producción de electricidad. En otras palabras, lo que intenta subrayar el senador del PAN es que la industria de la electricidad forma una “totalidad” con la producción de energéticos derivados principalmente del petróleo: la reforma de la industria eléctrica, por tanto, sólo tiene sentido si contempla asimismo mecanismos para asegurar que el abastecimiento de esos insumos energéticos quede garantizado:

Debe considerar también los insumos que consumirá la industria generadora de electricidad y su disponibilidad.

El mercado mundial de generación de electricidad registra una creciente participación de las plantas de ciclo combinado, como resultado de su eficiencia en el consumo de combustible y de la flexibilidad de su tamaño.

Estas nuevas y eficientes tecnologías así como las tradicionales termoeléctricas, funcionan en su mayoría con hidrocarburos.

El abastecimiento y los precios de los hidrocarburos, en consecuencia, son una parte central para determinar el comportamiento futuro de la industria eléctrica. Pero es precisamente este aspecto el que no está contemplado en la iniciativa. En este punto, el senador del PAN introduce un nuevo problema: la forma en que en México se producen y se venden los hidrocarburos. Dada la injerencia gubernamental en esos asuntos, y dado que la iniciativa no contempla un cambio en este sentido, entonces el problema no es tanto si se da una reforma en la industria eléctrica, sino si se darán los mecanismos antecedentes que

permitirían hacer funcionar cualquier tipo de reforma en la industria eléctrica. Así bosqueja el senador del PAN este nuevo problema:

El hecho es que en México, la ventaja de ser un importante productor y explotador de hidrocarburos, no se ha traducido en beneficios para la población en general, ni a los subsectores que requieren de éstos como insumos de primera importancia, porque su control y venta principalmente son para subsanar las deficiencias presupuestales del gobierno federal.

Dicho de otra manera, los ingresos por la venta de hidrocarburos le han servido y beneficiado principalmente al gobierno, pero no a la población.

En México, si el petróleo baja, las gasolinas suben y si sube el precio, también suben.

Es evidente que la petroquímica y la industria eléctrica están estrechamente relacionadas y que también actualmente el monopolio del gobierno en la industria petroquímica explica la discrecionalidad en la fijación de precios con fines estrictamente recaudatorios.

Consecuentemente no podemos hablar de una política integral de energéticos, ya que mientras la dependencia de los recursos petroleros siga siendo tan importante para el gobierno, la supuesta eficiencia derivada de la competencia entre generadores de electricidad, obedecerá a criterios ajenos a las condiciones del mercado y de los beneficios de la población y tendrá influencias de intereses económicos y políticos del gobierno.

Observamos en este extracto todas las características de un nuevo marco de diagnóstico, es decir de una nueva definición del problema. El problema es que la petroquímica y la industria eléctrica “están estrechamente relacionadas”. En consecuencia, el desempeño de la industria eléctrica está en función de los insumos que recibe de la industria petroquímica. Como la industria petroquímica es un “monopolio del gobierno”, los precios de los insumos son “fijados a discrecionalidad”. En consecuencia, “factores ajenos al mercado” intervendrán necesariamente distorsionando las supuestas ventajas de establecer mercados en el sector de la industria eléctrica. Tenemos aquí un nuevo relato causal del asunto, el cual es resumido por el senador panista bajo la etiqueta de la necesidad de tener una “reforma integral de la política de energéticos”.

Nuevamente, ha ocurrido un desplazamiento del debate con respecto a los límites que han sido fijados por el discurso presidencial. Se ha introducido un nuevo problema no contemplado en la iniciativa original y, en consecuencia, el orador trata de hacer la inferencia de que el debate debe empezar por el cuestionamiento mismo del relato causal ofrecido por el discurso presidencial. Una vez establecido el nuevo relato causal, el senador panista se aboca a construir un marco de pronóstico adecuado. Una “política integral en materia de energéticos” debe contemplar, además del vínculo entre el precio de los hidrocarburos y la industria eléctrica, al menos otros tres elementos: en primer lugar, la “investigación orientada al desarrollo de nuevas tecnologías, de fuentes energéticas alternas, limpias, renovables y eficientes”; en segundo lugar, la protección al medio ambiente; y finalmente un plan nacional de ahorro de energía.

Esta exposición conduce al senador panista a establecer un marco interactivo diferente al que ha sido ofrecido tanto por el senador del PRI, como por el representante del PRD. Mientras que en el primer caso se trata de establecer un marco “cooperativo” a favor de la iniciativa presidencial, y mientras el segundo trata de establecer un marco “conflictivo” que trata de cancelar de entrada la validez de la iniciativa presidencial, el discurso del representante del PAN trata de establecer lo que podríamos llamar un marco “coordinador”. En este marco, no se trata de formar un consenso para apoyar y mejorar la propuesta presidencial, pero, en la medida, en que se acepta el carácter de “gravedad” del problema propuesto por el discurso presidencial, y al menos una parte de su relato causal tampoco se trata de negar toda validez a la reforma. Se trata, más bien, de colocar un nuevo escenario de discusión en el cual el debate recomience desde el principio: que el punto de debate no sea la iniciativa presidencial, sino la forma en que se puede producir una nueva política energética:

Con esto queda claro que no existe integralidad en la propuesta que hoy se defiende, señor Secretario.

Y por ello es necesario discutir y enriquecer este debate que ante la envergadura de los retos y la estrecha visión con que se nos ha presentado, queda corta a las necesidades del país.

Por ello, le invitamos a discutir un proyecto serio, integral y coherente de reformas al sector energético.

En resumen, el discurso del PAN se articula también como una crítica al discurso presidencial, pero asume estrategias discursivas muy diferentes a las del discurso del PRD. Si, como vimos anteriormente, una gran parte del discurso del representante del PRD consiste en tratar de desacreditar el relato causal del discurso presidencial, mediante las estrategias identificadas de la “politización” y de poner en cuestión las “evidencias” aducidas a favor de la reforma, el discurso del senador panista enfoca la mayor parte de su discurso a detallar los aspectos que tendría una reforma política alternativa. En otras palabras, ocupa un mayor espacio la descripción detallada de un marco de pronóstico alternativo. En esta medida, el discurso no está dirigido a cancelar toda posibilidad de negociación, sino que trata de crear discursivamente la necesidad de cambiar el espacio de negociación establecidos por el discurso presidencial: no se trata de discutir la iniciativa presidencial, sino de crear un nuevo espacio de debate en el cual, una vez asumida la seriedad y la necesidad de llevar a cabo una reforma en el sector energético, se discuta una “política integral” sobre el asunto.

3.3.EL UNIVERSO DE INVESTIGACIÓN: LA CÁMARA DE DIPUTADOS ENTRE 1997 Y 2004

El punto central de nuestra investigación es lo que dicen los legisladores de los principales partidos durante un período temporal caracterizado por rasgos inéditos en la Cámara de Diputados. A fin de comprender el discurso parlamentario en este período se hace necesario realizar una primera aproximación empírica a nuestro universo de observación. En lo que

sigue destacaremos tres aspectos. En primer lugar, los cambios en la composición de la Cámara en las legislaturas que cubren el período mencionado. En segundo lugar, los cambios ocurridos en la normatividad que rige el funcionamiento de la Cámara. Finalmente, recurriremos a una revisión de la literatura empírica existente sobre la Cámara de Diputados para detectar lo que, a juicio de los especialistas, ocurre actualmente con el funcionamiento de dicha institución.

No repetiremos aquí el conjunto de circunstancias que abrieron la posibilidad de una mayor presencia de la oposición en la Cámara de Diputados desde finales de la década de 1980 (presentamos un resumen de esas circunstancias, haciendo especial énfasis en las reformas electorales de 1990, 1994 y 1996 en la sección 1.2. 1. de este documento). Mencionaremos únicamente que durante el período considerado en esta investigación la Cámara de Diputados se caracteriza porque el partido en el gobierno, es incapaz de obtener una mayoría de asientos en relación con los ocupados por los partidos de oposición. En la siguiente tabla mostramos esta situación:

Tabla 5: Distribución de asientos en la Cámara de Diputados (Legislaturas LVII a LIX)

Partidos Políticos	Legislaturas					
	LVII* (1997-2000)	Porcentaje de asientos	LVIII** (2000-2003)	Porcentaje de asientos	LIX** (2003-2006)	Porcentaje de asientos
PRI	239	47.8	211	42.2	224	44.8
PAN	121	24.2	206	41.2	151	30.2
PRD	126	25.2	50	10.0	97	19.4
PVEM	8	1.6	17	3.4	17	3.4
PT	6	1.2	7	1.4	6	1.2
CD			4	0.8	5	1.0
PSN			3	0.6		
PAS			2	0.4		
TOTAL	500	100.0	500	100.0	500	100.0

*El PRI es el partido en el gobierno.

**El PAN es el partido en el gobierno.

El cuadro anterior refleja lo que ya ha sido destacado múltiples veces por los investigadores: la creciente pluralidad en el seno de la Cámara de Diputados de México. Sin embargo, una caracterización más profunda de nuestro universo de observación debe incluir referencias a por lo menos dos factores que tienen una importancia crucial en nuestra investigación, y que se vinculan con esa pluralidad. Por un lado, el marco normativo que rige a la Cámara de Diputados y sus procesos de deliberación, y por el otro, el estado que guardan actualmente sus principales instrumentos organizacionales en el trabajo legislativo: las comisiones de dictamen.

El marco normativo que rige actualmente a la Cámara de Diputados se ha modificado, acompañando los cambios en la pluralidad que ha experimentado. Este marco normativo está compuesto por tres ordenamientos legales: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 50 a 78); el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, que entró en vigor en 1934 y cuya última modificación se produjo en 1980; y la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCG), que entró en vigor en 1979 y cuya última modificación ocurrió en el 2004.

Las presiones ejercidas por la mayor pluralidad en el seno de la Cámara de Diputados, se han visto reflejadas particularmente en este último ordenamiento legal y, en consecuencia, nos referiremos a estas modificaciones en lo que sigue. Desde nuestro punto de vista las modificaciones más llamativas en este ordenamiento legal se refieren a la constitución de los órganos de gobierno de la Cámara. En buena medida, estas modificaciones apuntan en el sentido de reflejar la pluralidad política existente, así como la proporcionalidad de fuerzas. De esta manera, la LOCG estipula la existencia de tres órganos de gobierno interno de la Cámara: la Mesa Directiva (Título Segundo, Capítulo

Segundo), la Junta de Coordinación Política (Título Segundo, Capítulo Cuarto) y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (Título Segundo, Capítulo Quinto). Según la normatividad vigente, estos tres órdenes de gobierno deben reflejar la pluralidad y la proporcionalidad de la Cámara de Diputados.

Así, la Mesa Directiva, compuesta por un presidente tres vicepresidentes y tres secretarios, resultará de la votación de una lista elaborada por los Grupos Parlamentarios (artículo 17, LOCG). Por su parte, la Junta de Coordinación Política está integrada por los Coordinadores de cada Grupo Parlamentario. Su presidente será el coordinador del grupo parlamentario que hubiere obtenido la mayoría absoluta, y en caso de que ningún partido la haya obtenido, la presidencia será ocupada rotatoriamente, por un año, por los diferentes coordinadores de grupos parlamentarios en orden decreciente según el número de diputados que compongan cada grupo (artículo 31. LOCG). Finalmente, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, está conformada por el Presidente de la Mesa Directiva y los miembros de la Junta de Coordinación Política (artículo 37, LOCG).

El análisis de las atribuciones y funciones de estos órganos de gobierno muestra un aspecto que ha sido repetidamente señalado por diferentes estudiosos de la Cámara: la gran influencia que tienen los líderes parlamentarios. Así, el establecimiento de la agenda legislativa es una prerrogativa de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. En efecto, su principal atribución es establecer el programa legislativo (los asuntos que se han de discutir y aprobar), el calendario de dicho programa, la integración básica del orden del día para cada sesión, y las formas que seguirán los debates, discusiones y deliberaciones (artículo 38, LOCG). La Conferencia, pues, controla el tipo de asuntos que pueden discutirse en la Asamblea y el tiempo en que pueden

discutirse. Por su parte, una de las principales atribuciones de la Junta de Coordinación Política es que propone la integración de las comisiones, señalando sus respectivas Mesas Directivas (artículo 34, LOCG). Así, normativamente, son los coordinadores quienes tienen un poder central en la determinación de los resultados legislativos. De hecho, como lo define la propia LOCG, la Junta de Coordinación Política tiene como principal función la de impulsar entendimientos y convergencias políticas para alcanzar acuerdos a fin de que el Pleno pueda adoptar decisiones (artículo 33, LOCG). En este sentido la Mesa Directiva aparece como la ejecutora de una agenda legislativa ya previamente negociada y sobre la cual sólo puede imponer cambios menores. En efecto, la Mesa Directiva formula el orden del día de cada sesión sobre la base del calendario legislativo establecido por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (artículo 20, LOCG).

Esta conformación de los órganos de gobierno, así como el tipo de atribuciones y funciones que poseen, tiene efectos prácticos sobre el funcionamiento y el proceso legislativo, tal y como han señalado distintos autores. Esto se refleja en la situación que guardan actualmente los que, a juicio de distintos investigadores, son los principales recursos organizacionales de la Cámara de Diputados para tomar decisiones: la comisiones ordinarias.

Según Benito Nacif, la Cámara de Diputados de México tomó como modelo la Cámara de Representantes de los Estados Unidos. Esto quiere decir, en primer lugar, que en tanto contrapeso del Poder Ejecutivo se proyectaba que tuviera un papel importante en el diseño de la política pública. Esto se refleja en el proceso legislativo delineado por la Constitución, que le confiere a la Cámara no sólo la facultad de iniciativa legislativa, sino de enmendar las iniciativas legislativas provenientes del poder Ejecutivo. Acorde con esta

intención, la organización interna de la Cámara tiene un nodo fundamental en la presencia de las comisiones permanentes. Son estas comisiones las que, al menos en el papel, cumplen con las funciones sustantivas del proceso legislativo. En las comisiones, las iniciativas son examinadas, las comisiones tienen facultades de recabación de información, de consulta con los funcionarios de gobierno, pueden enmendar, etc. En definitiva, las comisiones son las que producen la materia prima sobre la cual el pleno de los legisladores realiza su trabajo (el dictamen es lo que se discute y vota en el pleno, y no la iniciativa original). No obstante, en la práctica, durante el período autoritario estas comisiones jugaron un papel muy marginal en el proceso legislativo.

Sólo muy recientemente las comisiones han empezado a cobrar una mayor importancia en el proceso legislativo en México. En parte esa mayor importancia proviene del crecimiento del pluralismo en la Cámara de Diputados. En efecto, en la LVII Legislatura, los grupos parlamentarios establecieron un acuerdo que señalaba que las presidencias y las secretarías de las comisiones deberían distribuirse proporcionalmente según las fuerzas existentes en el pleno, y la misma regla de proporcionalidad debía de observarse en la distribución de miembros de las comisiones. Dado que ello significa reproducir la situación de la falta de una mayoría absoluta en el seno de las comisiones, y dado que según el Reglamento un dictamen sólo puede pasar al pleno con la mayoría de las firmas de los miembros de la comisión, la necesidad de negociar y formar coaliciones se produce también al interior de las comisiones.

Además las comisiones poseen, según la normatividad vigente, un cúmulo de facultades que las harían actores centrales en el proceso de la política pública. Para empezar, el Reglamento señala expresamente que toda iniciativa de ley enviada a la Cámara deber ser enviada de inicio a la comisión respectiva, salvo en los casos de “urgente

y de obvia resolución”. Adicionalmente el mismo Reglamento faculta a las comisiones para enmendar toda iniciativa de ley que llegue a sus manos y, de hecho, no especifica límites para la acción de la comisión en este sentido. Por otra parte, las comisiones tienen la facultad de llamar a miembros del gobierno para que explique algún aspecto de la ley dictaminada o para que responda a cuestionamientos de los miembros de la comisión. Finalmente, las comisiones tienen la facultad de solicitar el testimonio de todas aquellas personas que puedan proporcionar información útil sobre la ley dictaminada y solicitar al gobierno la documentación que juzguen conveniente.

No obstante lo anterior, los investigadores coinciden en que las comisiones de la Cámara de Diputados aún distan mucho de convertirse en esos “centros de conocimiento especializado a largo plazo” (Rivera Sánchez, 2004: 279) en que se han convertido los comités de la Cámara de Representantes en Estados Unidos. Distintos factores han sido señalados para explicar esta situación, pero uno que tiene especial importancia en el contexto de nuestra investigación es la falta de autonomía de las comisiones en relación con los líderes parlamentarios. En efecto, de manera formal, las comisiones tienen sus propios órganos de gobierno, las Mesas Directivas, compuestas por un Presidente y los Secretarios. También formalmente, el Presidente tiene la capacidad de formular la agenda legislativa de la Comisión. No obstante, tanto normativamente como en la práctica, los presidentes y secretarios quedan en una relación de dependencia con respecto a los líderes parlamentarios. Ya hemos visto que una de las atribuciones de la Junta de Coordinación Política es precisamente la de proponer la integración de las comisiones y sus Mesas Directivas. El artículo 43 de la LOCG refuerza este precepto, aunque establece la condición de que en la selección de los presidentes y secretarios la Junta debe tomar en cuenta “los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados”. Adicionalmente, como dijimos,

los presidentes tienen la facultad formal de diseñar las prioridades legislativas de la comisión, sin embargo, la misma LOCG señala que es la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos la que tiene el control de designar los temas que han de discutirse y los tiempos para hacerlo. Así, en el artículo 45 se señala expresamente que las comisiones dictaminarán según los “términos de los programas legislativos acordados por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos”.

Tomando en cuenta lo anterior, los investigadores señalan que las comisiones de la Cámara de Diputados enfrentan un período de transición, en el cual dichos organismos tienden a reflejar el clima polarizado, politizado y disperso que asume el debate en el pleno. No obstante, también confirman que dicha situación no es uniforme en todas las comisiones y algunas de ellas han podido desarrollar mecanismos para aprovechar todas las facultades que la normatividad les confiere. En este sentido, Casalet y Torregrosa (2000) reportan un estudio de caso sobre la Comisión de Ciencia y Tecnología durante la LVII Legislatura, en la cual se pudieron llevar a cabo novedosas fórmulas de recabación de pruebas y testimonios, ampliando el número de voces que fueron tomadas en cuenta para formular el dictamen sobre la Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica.

Por lo anterior, nuestra investigación tomará en cuenta no sólo la producción discursiva que se produce en el pleno de la Cámara, sino que prestará particular atención a las actividades por las dos comisiones que tienen que ver con nuestros casos elegidos: la Comisión de Asuntos Indígenas y la Comisión de Energéticos (o Energía). En el siguiente cuadro presentamos algunos datos básicos referentes a la conformación de estas comisiones durante el período elegido de estudio.

Tabla 6: Características generales de la Comisión de Asuntos Indígenas y la Comisión de Energía entre 1997 y 2004.

	Legislaturas					
	LVII Legislatura (1997-2000)		LVIII Legislatura (2000-2003)		LIX Legislatura (2003-2006)	
	Asuntos Indígenas	Energía	Asuntos Indígenas	Energía	Asuntos Indígenas	Energía
Tamaño	29	29	30	30	30	30
Membresía	PRI: 14 PAN: 7 PRD:7 PVEM:1	PRI: 14 PAN: 7 PRD:7 PVEM:1	PRI: 13 PAN: 12 PRD: 3 PVEM:1 PT: 1	PRI: 13 PAN: 12 PRD: 3 PVEM: 1 PT: 1	PRI: 14 PAN: 9 PRD: 6 PVEM: 1	PRI: 12 PAN: 9 PRD: 5 PVEM: 2 PT: 1 CD: 1
Presidente	PRI	PRD	PRD	PAN	PRD	PAN
Secretarios	PRI PAN PRD	PRI PAN PRD	PRI PAN PAN PRD	PRI PRI PAN PRD	PRI PRI PAN	PRI PRI PAN PRD PVEM CD

En resumen, durante el período que hemos elegido para realizar nuestra investigación, la Cámara de Diputados se caracteriza por los siguientes tres aspectos. En primer lugar, presenta una gran pluralidad en su seno que se refleja en la situación de que ningún partido logra por sí mismo reunir una mayoría. En segundo lugar, esa pluralidad ha producido cambios sustanciales en su normatividad interna que han llevado, por un lado, a instaurar órganos de gobierno que reflejen esa pluralidad y cuya composición supone la realización de acuerdos y negociaciones entre los Grupos Parlamentarios. No obstante, al mismo tiempo, esa normatividad otorga un gran poder a los líderes parlamentarios en la Cámara. En efecto, los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios forman parte de dos de los principales órganos internos de gobierno de la Cámara: la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. La normatividad hace que sean los líderes parlamentarios los que en los hechos controlen la

agenda legislativa. Esto hace que los resultados del proceso legislativo, así como las formas de las deliberaciones, discusiones y debates se vean fuertemente influidos por dichos líderes. Así, mientras que formalmente, las comisiones ordinarias serían los organismos centrales para el proceso legislativo, la misma normatividad hace que en la práctica, su acción quede subordinada a la acción de los líderes parlamentarios. Diversos estudiosos coinciden en este aspecto y aportan pruebas empíricas al respecto. No obstante, también admiten que la situación no es la misma en todas las comisiones y admiten que algunas llegan a tener una mayor injerencia en la determinación de la política pública. Atentos a esta recomendación, nuestra investigación debe poner especial cuidado en el examen de la producción discursiva de las comisiones que atañen a nuestros casos elegidos: la Comisión de Asuntos Indígenas y la Comisión de Energéticos.

APÉNDICE I

Mensaje del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (2 de febrero de 1999).

Les pido su atención unos minutos para informarles sobre una muy importante reforma constitucional que mañana mismo propondré al honorable Congreso de la Unión y que será vital para el futuro de México.

Los mexicanos estamos uniendo esfuerzo y perseverancia para que el siglo XXI sea una época de crecimiento y de oportunidades para nuestro país.

Como Presidente de la República, es mi deber ejercer todas las facultades que me otorga la Constitución para anticipar y resolver desde ahora asuntos que pudiesen significar graves obstáculos para el avance de México en el inicio del próximo siglo.

Uno de estos asuntos es el abasto de electricidad que, como todos sabemos, es indispensable para el buen funcionamiento de la economía nacional y para toda la vida diaria de todas las personas.

En los años anteriores, el gobierno federal ha tomado decisiones que garantizan que no tendremos problemas de abasto de electricidad en éste y en los siguientes dos años, cuando menos.

Ahora es preciso ver más adelante, y asegurarnos de que la industria eléctrica tendrá el marco legal, la organización y los recursos necesarios para que el desarrollo futuro de México no se vea frenado por falta de un suministro eléctrico suficiente, confiable, de calidad y a precios adecuados.

Por eso debemos emprender ya una profunda reforma del sector eléctrico nacional con el fin de asegurarnos que la electricidad, lejos de limitarnos, se afiance como un factor seguro y eficaz del desarrollo de México en los primeros años del próximo siglo.

Aprovechando todo lo valioso que tiene, la industria eléctrica debe adaptarse para que contribuya plenamente al México del siglo XXI.

La adaptación que propongo comprende muchos aspectos, pero uno esencial consiste en crear las condiciones para que no falten los enormes recursos económicos que será necesario invertir a partir de un futuro muy cercano, y durante muchos años, para seguir contando con la electricidad que necesitaremos.

Para lograrlo, propondré al Congreso de la Unión una reforma a la Constitución que abra posibilidades a fin de que los particulares puedan invertir en la generación, distribución y comercialización de energía eléctrica, sin que el Estado pierda por ello la rectoría necesaria en este sector.

La reforma que propongo ve con orgullo lo que hemos logrado en el pasado en materia eléctrica, y proyecta con realismo y responsabilidad lo que tendrá que hacerse para enfrentar con éxito los desafíos que el futuro nos depara en este campo.

Los mexicanos debemos sentirnos muy satisfechos de lo que hemos alcanzado hasta ahora en nuestra industria eléctrica. En la actualidad, 95 por ciento de una población total de más de 96 millones de mexicanos disfrutamos del servicio eléctrico.

En 1960, cuando éramos sólo 34 millones, apenas 44 por ciento de la población total disponía de electricidad. Esto significa que en menos de 40 años la industria creció para darle servicio a 76 millones más de mexicanos, al tiempo que apoyaba el desarrollo que han tenido la industria, la minería, la agricultura, el comercio y todas las actividades que son parte del México moderno.

Entre estas actividades están incluidas algunas tan importantes como la educación, la salud y el abasto de agua potable.

El avance de nuestra industria eléctrica en esos años se sustentó en grandes inversiones hechas exclusivamente por el Estado. Esto era lo conveniente entonces para extender e integrar rápidamente el sistema eléctrico del país.

Hoy podemos decir que los objetivos de esa importante etapa se han cumplido muy satisfactoriamente.

Ahora debemos avanzar a una nueva etapa, reconociendo que si hoy no tomamos las decisiones correctas la infraestructura eléctrica sería insuficiente en pocos años y se convertiría en un obstáculo para el crecimiento de la economía y para la creación de empleos.

Con el fin de hacer frente al crecimiento de la demanda de electricidad durante los próximos seis años, se tendrá que invertir lo necesario para aumentar en más de una tercera parte la capacidad eléctrica instalada desde que esta industria nació en México, hace más de un siglo.

En pocos años habrá que hacer lo que antes nos tomó muchas décadas.

Este reto de crecimiento y modernización significa necesidades de inversión por 250 mil millones de pesos, sólo para los próximos seis meses.

Esto es más de lo que gasta el gobierno federal en educación, salud y seguridad social en sólo un año. Para que no se frene la industria eléctrica y el gobierno pueda atender mejor otras importantes necesidades sociales con los recursos que tenemos, es preciso abrir el sector eléctrico a la inversión privada.

Es indispensable pasar de un esquema que limita la participación privada en la industria eléctrica a uno nuevo que la promueva, en beneficio de la economía nacional, de las familias y las fuentes de trabajo. Estoy convencido de que para que esto ocurra debemos preservar la rectoría del Estado, sólo que ahora con instrumentos más modernos y eficaces.

De ser aprobada esta reforma, la participación del Estado en la industria eléctrica comprendería la conducción de la política energética del país, la realización de los programas de electrificación en el campo y en las colonias populares, el otorgamiento de subsidios transparentes y directos en los casos socialmente justificables, la generación de energía eléctrica nuclear, la operación de algunas plantas hidroeléctricas y la de otras para respaldo de todo el sistema eléctrico, el control operativo de la red nacional de transmisión en forma exclusiva y la regulación de la industria eléctrica en general.

Es importante insistir en que la reforma de la industria eléctrica que propongo ahora es, sobre todo, para el futuro. Sus causas no están en el presente, sino en el mediano y en el largo plazos. Nos estamos anticipando a ellas porque representarán fuertes exigencias a esta industria fundamental.

Es preciso que hagamos ahora lo necesario para que México tenga la industria eléctrica vigorosa que necesitaremos en los siguientes años, y para que los próximos gobiernos cuenten con más recursos para impulsar el desarrollo social del país, que es lo que más nos interesa a todos.

En lo que resta de esta administración, y trabajando junto con el Congreso de la Unión, debemos hacer los cambios jurídicos, de regulación, de organización y financieros que le permitan al próximo gobierno promover las nuevas inversiones privadas que necesitará la industria eléctrica para seguir creciendo.

Esto significa que este gobierno haría los preparativos, pero no ejecutaría ninguna acción de privatización en el sector eléctrico, pues estoy convencido de que una reforma como la que

propongo debe hacerse muy cuidadosamente, sin apresuramientos que pudiesen afectar negativamente sus beneficios y su transparencia.

También debo subrayar que la reforma del sector eléctrico no la dicta ningún apremio financiero de corto plazo. Estos se atienden con otros instrumentos de la política económica.

Y quiero también dejar muy claro que la reforma de la industria eléctrica tiene que ser respetuosa de los derechos de sus trabajadores.

El período ordinario de sesiones del Congreso de la Unión se inicia el 15 de marzo. Sin embargo, he querido dar a conocer esta iniciativa desde ahora con el propósito de que los señores y señoras legisladores, como todos los interesados en ella, puedan analizarla con el detenimiento y la amplitud que merece un tema tan importante.

Propongo que realicemos un examen abierto y objetivo del tema. Que antes de aceptar o rechazar la propuesta que hago se analicen las razones que la sustentan. Que se debata con civilidad, respetuosamente, sin prejuicios ni dogmas. Que antes de cualquier otra cosa se piense en el interés supremo de nuestra nación.

Que se considere que esta propuesta la hago pensando sólo en el futuro del país, ese futuro que todos queremos, con mejores oportunidades para nuestros hijos.

Muchas gracias por su atención.

APÉNDICE II

Intervenciones de los representantes del PRI, PRD y PAN durante la comparecencia del secretario de Energía Luis Téllez (8 de abril de 1999)

El C. Senador Manuel Medellín Milán (PRI):

Señor Presidente, señor Secretario de Energía, compañeras y compañeros Senadores:

La nación entera está atenta a la actuación del Senado de la República con relación a la iniciativa presidencial que propone reformar los artículos 27 y 28 de la Constitución, para que el sector eléctrico deje de ser exclusivo del Estado.

No podría ser de otra manera, ningún servicio es tan generalizado como la electricidad, es lo primero que demandan las comunidades rurales y urbanas; no lo pueden conseguir por sí mismos, y siempre se los ha resuelto el gobierno.

Desde que la iniciativa fue recibida y turnada por el pleno de este Senado, las tres comisiones de dictamen hicieron pública su actitud de proceder a un análisis cuidadoso, antecedido de una amplia consulta pública, que tuvo lugar en seis foros.

Participaron académicos, empresarios, consultores, dirigentes patronales y sindicales, funcionarios públicos y paraestatales, partidos y organizaciones sociales. Senadores de distintos partidos escuchamos más de 120 ponencias, muchas de ellas talentosas y con propuestas creativas, en su mayoría referidas a lo que pudiera ser la legislación secundaria y las políticas posteriores a una posible reforma constitucional.

Asumimos que no debe haber censura en su debate, que se debe dar cabida a todos los puntos de vista, anteponiendo el interés nacional a posturas particulares.

Para el PRI, señor Secretario, hay principios que no pueden vulnerarse y temas que no están a discusión: Asegurar la convicción soberana de nuestros recursos estratégicos, apuntalar la rectoría del Estado en las actividades prioritarias, preservar la presencia de la industria paraestatal en el sector eléctrico, tutelar los derechos laborales de sus trabajadores, y evitar que la participación privada se constituya en monopolio o derive en incremento de tarifas.

Múltiples voces en los foros de consulta nos recordaron fallidas experiencias de otras privatizaciones que condujeron a rescates, aumentaron tarifas y no acreditaron mayor eficiencia que el Estado.

Se trata de una iniciativa de gran trascendencia, que aunque de forma simple, en su etapa constitucional, tiene múltiples aristas de complejidad en su implantación integral.

La iniciativa plantea dos aspectos de una misma reforma. En el 27 se modifica el campo de actividad exclusiva del Estado, para reducirlo al control operativo de la red nacional de transmisión, y la energía nuclear.

En el 28 se retira la calidad de no monopólica a la presencia exclusiva del Estado en el sector eléctrico, lo que implica necesariamente la participación de otros agentes económicos. Y se establece el carácter prioritario de las actividades que dejan de ser del control exclusivo del Estado, con lo que el ejercicio de la rectoría estatal se convierte en un mandato, protegiendo seguridad y soberanía, manteniendo el dominio de la nación en las redes de transmisión y distribución.

En esto consiste la reforma constitucional, desmonopoliza, señala prioridades, obliga a la rectoría del Estado y preserva el dominio sobre las redes.

No es, por lo tanto, un mandato de privatización de la industria paraestatal, sino una apertura a la concurrencia de los particulares en una industria de transformación.

La fracción parlamentaria del PRI, atenta a las contribuciones recibidas de muy distintos grupos de la sociedad, y al margen de todo prejuicio analizó la iniciativa presidencial. Lo hicimos a la luz de nuestra plataforma de partido y del proyecto de reestructuración que publicó la Secretaría de Energía, estas son nuestras conclusiones:

Reforma estructural

La iniciativa debe valorarse como una propuesta para reestructurar al sector eléctrico, en donde el Estado deja de ser el único proveedor del servicio público, ampliando la acción de los particulares que ahora sólo pueden autoabastecerse o venderle a la CFE. No es un proyecto privatizador, sino de rearrreglo de una industria, ahora verticalmente integrada, para especializarla, crear un mercado eléctrico donde los productores realmente compitan a favor del consumidor, y que nos permita crecer al ritmo que demandan los hogares, el campo, la industria y los servicios.

El reto es asegurarnos que cada elemento del nuevo esquema sea mejor que el anterior, y que efectivamente contribuya al propósito central. No trasplantar esquemas, sino hacer uno propio y a la medida.

Reforma gradual

Para nuestro partido, el propósito medular es garantizar la expansión moderna de la industria eléctrica, con sentido económico y social, por ello la reforma debe impulsar las inversiones orientadas a nuevas capacidades de generación y distribución, no a sustituir inversión pública por privada en las instalaciones existentes.

Tras la reforma constitucional habrá que ser muy cuidadosos en la legislación secundaria, ya queremos ver el proyecto de iniciativa. Aprendiendo de los aciertos y errores de otras reformas, adecuándolas a la realidad mexicana para garantizar control del Estado, certidumbre y equidad a la inversión privada y pública, participación nacional en la construcción de la industria y, desde luego, garantía de servicio para todos, aun los más modestos y remotos, y al final, no como condición, sino como consecuencia, proceder a una desincorporación selectiva y gradual de algunas instalaciones del sector paraestatal, similares a las que establezca el sector privado.

Cualquier desincorporación bajo la vigilancia del Congreso, sin prisas, ni baratas, ni preferencias. La industria paraestatal redimensionada deberá contar con los recursos y la autonomía que le permita competir, una nueva ley de paraestatales sin ventajas, pero sin ataduras, para que la competencia sea pareja con los particulares.

Presencia del Estado

La iniciativa prevé que el Estado mantenga el despacho eléctrico, así como la generación nuclear.

La exposición de motivos compromete, también, las inversiones para ampliar la red a colonias populares y comunidades rurales; habla de conservar las plantas hidroeléctricas que dependen de presas, con otros usos como el riego y la contención de avenidas.

La fracción del PRI en el Senado sostiene que el Estado debe mantener, también, la exclusiva de la generación geotérmica y que el sector paraestatal debe quedarse con todas las hidroeléctricas de las presas.

También sostenemos que en el campo de la transmisión, la actividad del Estado no debe restringirse sólo al control operativo, sino a su manejo integral, incluyendo la expansión y el mantenimiento de la red.

Ninguna concesión sobre el nervio central de la industria eléctrica; debemos asegurarnos que la red sirva para que el mercado funcione.

Tarifas y subsidios

En teoría, un mercado competitivo propicia la reducción de costos y su traslado a precios y tarifas. Esta ventaja hay que dimensionarla a partir de la realidad mexicana. Actualmente nuestros costos son competitivos a nivel mundial y nuestras tarifas domésticas están entre las más bajas. Por lo tanto, es difícil asegurar que la reforma provoque una reducción en el corto plazo.

Sí habrá una presión permanente de la competencia.

Sí habrá beneficios de carácter social al reducir subsidios conforme bajen los costos.

Sí habrá ahorros de inversión en la generación.

Proponemos una evaluación precisa y transparente de estos impactos, cuando menos para un horizonte de 5 años; fijación de tarifas máximas y aplicación de los subsidios necesarios para no afectar a pequeños consumidores domésticos, usuarios agrícolas o regiones calurosas.

También es necesario explicitar la política de suministro de gas y combustóleo.

La reforma eléctrica debe enmarcarse en una política energética global que armonice con el petrolero y diversifique a fuentes alternas.

Monopolios naturales

Así como se prevé competencia para generar, también se anuncia que el proyecto contempla distribuidores regionales que serán necesariamente monopólicos en su área de concesión.

Nuestro partido sostiene que, por lo que hace a la generación, habrá que establecer límites de participación de mercado para evitar que se concentre en pocas empresas la capacidad de generación y se distorsione el propósito de hacerlas competir.

Rechazamos los monopolios privados más que los públicos.

También habrá que cuidar la relación de capital que tengan entre sí generadores y concesionarios. Y por lo que hace a éstos últimos, tarifas oficiales que deberán proteger al usuario popular.

Es claro que los grandes usuarios podrán obtener ventajas de un mercado más flexible para autoabastecerse o escoger un proveedor de energía.

Nuestra fracción sostiene que habrá que permitirle también a los pequeños usuarios, individualmente o en grupo, sustraerse a los monopolios regionales de distribución, cuando así convenga a sus intereses.

Diseñar un marco regulatorio que les permita recurrir a tecnologías de microgeneración para autoabastecerse; que puedan producir su propia energía en pequeña escala y en redes autónomas al margen de los concesionarios.

Que la reforma tenga opciones para todos.

Los grandes montos de inversión que requiere la industria, en los próximos años, deberán ser cabalmente aprovechados para que estimulen actividades de construcción, equipamiento y servicios de ingeniería.

Los proyectos "llave en mano" no derrama beneficios para nuestra economía. Hay que incorporar los recursos de que dispone el país.

La regulación secundaria debe estimular un creciente contenido nacional en los proyectos de generación y distribución.

Empleo y tecnología

Nadie duda que en el mediano plazo la industria requerirá de más obreros y técnicos de los que tiene ahora y que su trabajo será revalorado.

Dado que su formación toma tiempo y que se demandarán nuevas habilidades, proponemos un fondo de becas y capacitación y un fondo de desarrollo tecnológico para que sea nuestra

gente la que maneje la industria. Esta sería una de las mejores inversiones que pudieran hacerse con el recurso de las desincorporaciones.

Los Senadores del PRI sabemos que, para que los objetivos trascendentes permanezcan, las estrategias tienen que cambiar.

Los objetivos de la reforma de la industria eléctrica del Presidente Zedillo y los de la nacionalización de la industria del Presidente López Mateos son los mismos: impulsar el desarrollo nacional con justicia ofreciendo un servicio público satisfactorio y generalizado.

Las formas se adaptan a los tiempos: hoy somos más, crecemos más, demandamos más. Y conviene que más participen en esta responsabilidad compartida.

Los Senadores del PRI, al sumarnos a un proyecto que no es un abandono de las obligaciones del Estado, que no afecta nuestra capacidad soberana para conducirnos con independencia, analizamos con sentido patriótico esta reforma.

Hacemos propuestas que incorporan inquietudes de la sociedad y nos adelantamos a los criterios de la regulación secundaria.

La divisa es cumplir con responsabilidad y resolver, junto con compañeros de otros partidos, sin prisas, pero sin demora, una reforma que México necesita y que no se la vamos a negar.

Nunca hemos sostenido que lo privado funcione per se, mejor que lo público; pero sí que el desarrollo democrático nos necesita a todos.

Tampoco planteamos una retirada del Estado por falta de capacidad e inversión; señalamos prioridades de uso del dinero fiscal.

Aun con recursos suficientes la reforma tendría sentido porque, primero es educar, cuidar la salud, ampliar infraestructura, impulsar el empleo, procurar y administrar justicia, dar seguridad pública y seguridad social, construir vivienda, preservar la seguridad nacional, defender a nuestros migrantes, combatir la pobreza, promover la democracia, gobernar como la República lo exige.

Muchas gracias.

El C. Senador Héctor Sánchez López (PRD):

¿Y el señor Secretario? No lo veo. El señor Secretario, ¿no vino? ¡Ah, sí! No lo había visto, señor Secretario. Pensé que había mandado a un representante.

Compañeras y compañeros legisladores, señor Secretario Luis Téllez Kuenzler:

Comparece ante nosotros como Secretario de Energía, intentando explicar, justificar y defender a toda costa la propuesta de nacionalización de la industria eléctrica.

Recordamos, no hace mucho, señor Secretario, hace seis años, fue usted quien, con el supuesto afán de modernizar y capitalizar el campo mexicano, promovió obsesionalmente la reforma del artículo 27 constitucional. Los resultados han sido desastrosos: el campo abandonado, déficit alimentario.

Ahora, usted se presenta ante esta soberanía como un experto del sector eléctrico y ha pretendido o pretende, en unos cuantos minutos, hacernos creer de la pertinencia para modificar los artículos 27 y 28 constitucionales, para que se privatice dicha área estratégica. Desde el momento en que el Presidente dio a conocer dicha iniciativa, distintos actores políticos, económicos, académicos y sociales levantamos nuestras voces para manifestarnos en contra de dicha propuesta. Nuestra negativa a la intención de desnacionalizar la industria eléctrica la hacemos tomando en consideración elementos históricos, políticos, sociales, financieros y técnicos, suficientemente sólidos y con base en las experiencias que han dejado los procesos de privatización anteriores en nuestro país, así como en el extranjero.

Nuestro rechazo no se circunscribe únicamente al ámbito de un nacionalismo exacerbado. Tampoco a una intransigencia política, como nos pretende calificar o descalificar el gobierno federal. Por el contrario, se sustenta en la defensa de la soberanía y seguridad nacionales, en la rectoría del Estado sobre las áreas estratégicas para el desarrollo del país y en serios estudios técnicos y financieros del sector eléctrico que por sí solos o en su conjunto desechan los argumentos presidenciales esgrimidos para desnacionalizar la industria eléctrica.

Estamos convencidos que la discusión de dicha iniciativa es de suma trascendencia para el presente y futuro de la nación. Y va más allá de los intereses del dogmatismo tecnocrático del actual grupo en el poder.

Es grave que el gobierno federal continúe sumiso a las directrices del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, y a sus compromisos contraídos con gobiernos de otros países, mismos que se anteponen a los intereses nacionales.

Usted sabe muy bien que la intención de privatizar el sector eléctrico obedece a compromisos asumidos por el gobierno federal en el Acuerdo Marco firmado en febrero de 1995, a cambio de que el gobierno de los Estados Unidos nos otorgara un préstamo de 19 mil millones de dólares del Fondo de Reservas del Territorio, y aval por otras cantidades que sumaban casi 50 mil millones.

Y lo digo, señor Secretario, para recordarle parte del Acuerdo Marco, legislación aplicable al sostenimiento de la ejecución:

"El presente Acuerdo se regirá y será interpretado de conformidad con las leyes del estado de Nueva York, en la medida en que ello no sea inconsistente con las leyes federales de los Estados Unidos de América".

En este acto, y de manera irrevocable, toda nuestra nación, nuestra República y todos los mexicanos y el Banco de México se someten para todos los propósitos de este Acuerdo, y en conexión con el mismo, a la jurisdicción de la Corte de Distrito de los Estados Unidos de América, localizada en el Distrito de Manhattan de la ciudad de Nueva York.

Este tratado modifica al Tratado de Libre Comercio, debido a los nuevos acuerdos financieros, donde dice que PEMEX se compromete a no vender, no enajenar, ni hipotecar, ni celebrar convenios distintos a los especificados de este Acuerdo.

¿Dígame si eso no es someter la soberanía de este país a los requerimientos de los Estados Unidos?

Y más aún, en el anexo dos de la Disponibilidad de Información Estadística del Gobierno Federal del Fisco de México, dice:

"El Banco de México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y PEMEX deben informar trimestralmente al Banco de Reserva Federal de Nueva York".

Informan al país al año, y a los Estados Unidos cada tres meses.

El Banco de México ampliará el contenido de su más reciente publicación sobre datos oportunos mensuales para incluir información sobre los valores gubernamentales en circulación, y operaciones en FOBAPROA. Tiene que informarle de todo.

En el anexo "C" de Política Económica: El gobierno, que esto ya lo hizo, abrirá las telecomunicaciones a la competencia local y foránea; permitirá la privatización de plantas generadoras de electricidad, que quieren cumplir ahora; y permitirá una mayor participación extranjera en el sector bancario, que ya lo hicieron, de la inicialmente contemplada bajo el TLC. En este contexto, el gobierno está comprometido a llevar a cabo privatizaciones y concesiones que pudieran rendir aproximadamente entre 12 mil y 14 mil millones de dólares durante los próximos tres años.

Sanciones.- También nos pueden sancionar si no cumplimos con este Acuerdo.

El Director de MIGA (Agencia Multilateral de Garantía para Inversiones) afirma en Nueva York en 1995: "Resulta incongruente que bajo el pretexto de nacionalismo y soberanía, México se mantenga al margen de MIGA, cuando los Estados miembros de la OCDE y de la Organización Mundial de Comercio, necesitan realizar cambios constitucionales. Los Estados miembros de MIGA no deben ser propietarios de ninguna infraestructura, entre ellos, la energética, los puertos, los aeropuertos y los ferrocarriles".

Este es, señor Secretario, el verdadero compromiso que cumple el gobierno federal con los Estados Unidos y no es con el pueblo de México, es con los Estados Unidos de América; es un compromiso anticonstitucional, como se desprende de su lectura.

Señor Secretario, este es el principal motivo para privatizar el sector eléctrico y no el de una supuesta modernización que beneficie al pueblo de México.

En los comentarios que preceden a la iniciativa presidencial, así como las opiniones y comparecencias de funcionarios de la Secretaría de Energía, de la Comisión Federal de Electricidad y de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, se establece que para garantizar la demanda de electricidad que requiere el país en los próximos seis años, 13 mil megawatts, que según cálculos oficiales será de no menor a un 6 por ciento anual.

Se requerirán inversiones por 250 mil millones de pesos para modernizar los sistemas eléctricos y garantizar la prestación del servicio a la población en lo general.

La primera gran contradicción de la propuesta gubernamental se encuentra en el documento oficial, "Perspectiva del Sector Eléctrico 1997-2006", en la denominada "Propuesta de Cambio Estructural de la Industria Eléctrica en México", elaboradas ambas por la Secretaría de Energía.

En el primer documento se indica que el incremento de la capacidad de los próximos 10 años es de 13 mil megawatts; y que la inversión requerida es de 199 mil millones de pesos, o sea, 19 mil 900 millones de pesos por año.

Un año después, en el segundo documento se indica que los 13 mil megawatts es el incremento esperado en los próximos 6 años.

En el segundo documento se indica que es en los próximos 6 años con una inversión de 250 mil millones de pesos, o sea, 41 mil 600 millones por año.

¿Por qué esa diferencia, señor Secretario, en tan sólo un año?

¿A qué se debe esa incongruencia de la Secretaría, en su planeación?

Pero también resulta incomprensible que el ex director de CFE, ahora asesor del Presidente Zedillo, el ingeniero Gasca Neri, manifestara el año pasado que en los próximos 6 años deberíamos aumentar la capacidad instalada en 7 mil 600 megawatts, cifra que no coincide con los 13 mil megawatts de que habla usted.

Otra incongruencia del texto sobre el cambio estructural del sector eléctrico, es el que establece que los inversionistas privados han programado para los próximos 3 años la instalación de 5 mil 800 megawatts de plantas generadoras, con una inversión de 3 mil 600 millones de dólares. Esto significa que con similares costos medios de inversión para los 13 mil megawatts, se requerirían un total de 8 mil millones de dólares, que equivalen a 80 mil 600 millones de pesos actuales; por ello cabe hacer el siguiente cuestionamiento: Si el costo más importante de la infraestructura eléctrica de los próximos 6 años es de 80 mil 600 millones de pesos en generación, más otra cantidad equivalente en los procesos conjuntos de transmisión y distribución, tenemos una cantidad de 161 mil 380 millones de pesos. Consideremos 15 por ciento más para inversión en rehabilitación y modernización, lo que arrojaría una cifra de 185 mil millones de pesos, casi 65 mil millones de pesos menos de los que se señala en la iniciativa.

¿En qué se basaron para obtener la cifra de la que hablan? ¿Hay proyectos que no conocemos? ¿Hay proyectos que no se han presentado a la opinión pública y que debiéramos conocerlos?

Voy a pedir a la Mesa el permiso para seguir; creo que el propio Presidente dijo que esto debe darse de manera exhaustiva.

- El C. Presidente García Villa: Señor Senador, hay un Acuerdo Parlamentario aprobado o ratificado por este pleno y suscrito por los señores coordinadores, que establece que esta intervención inicial para fijar la posición de cada grupo parlamentario sería de diez minutos. El Senador Medellín Milán tomó doce. En consecuencia, dispone usted de un minuto más.

- El C. Senador Héctor Sánchez López:

Yo le pregunto, ¿por qué el Senador Millán tiene que poner los minutos que puedo tomar de más, señor? ¿Y si hubiera tomado veinte, yo podría tomar los otros diez?

Simplemente para decir, que no es el hecho de que haya tomado dos, que a partir de él debemos de hacerlo.

Probablemente el que siga pueda tomar más minutos. En ese sentido, sí le pediría, si usted le permitió dos minutos, que pudieron haber sido diez; permítame terminar con mi intervención, señor Presidente.

También se habla, otra falsedad de la propuesta es la aseveración genérica, de que en el mundo de la empresa eléctrica privada se está dejando a diferentes empresas especializadas la generación, la transmisión y la distribución; situación que es completamente falsa, porque en Estados Unidos las empresas se están integrando para manejar todo el proceso.

Basta señalar la experiencia de empresas como la Minnesota Power, la Edison, la Met American Energy, la Central en Softwest Corporation. Todos están buscando la unificación de generación, transmisión y distribución y no los están separando.

Señala también la propuesta que esta reforma permitirá financiar los pasivos laborales. Conviene aclarar que los derechos laborales forman parte del costo y no del gasto. En consecuencia, no es un pasivo sino un activo que debe de existir dentro de las empresas, señor Secretario; y si esto no existe, la empresa se lo ha gastado.

El Estado mexicano merece dar una explicación, merece una explicación por parte del gobierno y sus administradores responsables, de cuándo se gastó, en qué se gastó, quién lo autorizó, para pasar de una reserva a un pasivo.

El sector eléctrico nacional se ha desarrollado bajo una política de subsidios, que en 1998 representó un monto aproximado de 19 mil 277 millones de pesos. Estos subsidios básicamente se aplican para cubrir el impuesto, que como aprovechamiento el gobierno aplica al sector eléctrico.

La estructura tarifaria actual protege principalmente al consumo doméstico que agrupa a la gran mayoría de los 27 millones de mexicanos de escasos recursos, así como también a la tarifa agrícola, un efecto inmediato de la privatización sería el aumento de tarifas de consumo doméstico y agrícola en más del 300 por ciento, similar a los incrementos en la prestación de los servicios concesionados.

Con esto se demuestra que el objetivo de la privatización no es el de bajar tarifas, pues se olvida que la misma OCDE nos ubica como el país que tiene las tarifas más bajas.

Si consideramos que en 1998 la venta total de energía en el sector eléctrico fue de 137 mil millones de kilowatts/horas, para que los inversionistas recuperen su retorno de capital, será necesario incrementar en promedio las tarifas en casi un centavo de dólar. Esta repercusión significaría un 20.6 de incremento sobre las tarifas medias de 1998.

Si en 1982 CFE tenía una capacidad efectiva de generación de 18 mil megawatts y para 1996 se incrementó hasta 34 mil megawatts, habiéndose instalado en este periodo 16 mil 400 megawatts, la inversión ejercida fue del orden de 16 mil millones de dólares, lográndose disponer durante...

- El C. Presidente García Villa: Señor Senador Sánchez López, su tiempo se ha agotado y se ha excedido en cinco minutos. Esta Presidencia le solicita concluya su intervención.

- El C. Senador Héctor Sánchez López:

Voy a concluir señor.

Por último, los subsidios históricos son tan amplios que difícilmente empresas privadas podrán sostener las tarifas actuales, una posible privatización implicará un incremento de tarifas que afectaría directamente a 92 mil industrias pequeñas y medianas, 87 mil agricultores, 2 millones 200 mil comercios y microindustrias y a 19 millones de familias mexicanas.

Consideramos que ha llegado el momento de fortalecer, sanear y reestructurar el sector eléctrico nacional, para ello proponemos:

PRIMERO.- Autonomía presupuestal a la Comisión Federal de Electricidad y a la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, es decir, que los recursos obtenidos como resultado de su operación se apliquen directamente al sector, respondiendo del empleo correcto de estos recursos ante el gobierno federal, mediante convenios de desempeños adicionales y supervisados por el H. Congreso de la Unión.

SEGUNDO.- La Comisión Federal de Electricidad, en la actual administración, ha aportado los recursos fiscales por concepto de aprovechamiento la cantidad de 105 mil millones de pesos a precios actuales y como aportación al fondo de prestación, 50 mil millones.

Esto nos lleva a pensar que hay recursos suficientes para que CFE pueda programar su desarrollo.

TERCERO.- Llevar a cabo modificaciones a las tarifas eléctricas para no subsidiar a aquellos consumidores que tienen capacidad económica, como actualmente sucede en el servicio residencial.

Tenemos una lista de clientes muy importantes, entre ellos, ex presidentes, periodistas y políticos que prácticamente no pagan energía eléctrica, y están en una lista de servicios incortables.

El momento es oportuno para recordarle señor Secretario Téllez Kuenzler, ¿verdad?, y a todos los que no tienen patria más que el dinero, las palabras de Adolfo López Mateos cuando rescató para el pueblo de México la industria eléctrica: "Hemos de velar porque la industria eléctrica en México, se maneje con la mayor limpieza, para que todos sus beneficios sean para el pueblo y sólo para el pueblo, y todos estaremos atentos y vigilantes para señalar con índice de fuego y para castigar en forma adecuada a quienes falten a la lealtad que deben a la patria y al pueblo". Esto lo dijo Adolfo López Mateos cuando nacionalizaba la industria eléctrica.

Muchas gracias.

El C. Senador Francisco Xavier Salazar Sáenz (PAN):

Señor Presidente, compañeras Senadoras y Senadores, señor Secretario:

La reforma propuesta por la Secretaría de Energía, es interesante porque contempla algunos planteamientos, que históricamente han defendido Acción Nacional y amplios sectores de la población, en lo relativo a los sectores fundamentales para el crecimiento y desarrollo del aparato productivo nacional, como es el caso del sector eléctrico.

No obstante, la propuesta histórica de Acción Nacional no se reduce a la privatización del sector eléctrico o a la mera apertura del sector, incluyendo esquemas mixtos.

Nuestra propuesta ha sido una reforma estructural en materia de energéticos que beneficie a la sociedad en general y no sólo al gobierno y a sectores privilegiados apegados a éste.

Una política energética que sea reflejo de una rectoría inteligente y promotora de un desarrollo sano y sostenido, no para cinco años sino con una visión de largo plazo que contemple horizontes de 20 ó 25 años, cuando el exceso de oferta de hidrocarburos actual, con seguridad, será diferente.

Debe considerar también los insumos que consumirá la industria generadora de electricidad y su disponibilidad.

El mercado mundial de generación de electricidad registra una creciente participación de las plantas de ciclo combinado, como resultado de su eficiencia en el consumo de combustible y de la flexibilidad de su tamaño.

Estas nuevas y eficientes tecnologías así como las tradicionales termoeléctricas, funcionan en su mayoría con hidrocarburos.

El hecho es que en México, la ventaja de ser un importante productor y explotador de hidrocarburos, no se ha traducido en beneficios para la población en general, ni a los subsectores que requieren de éstos como insumos de primera importancia, porque su control y venta principalmente son para subsanar las deficiencias presupuestales del gobierno federal.

Dicho de otra manera, los ingresos por la venta de hidrocarburos le han servido y beneficiado principalmente al gobierno, pero no a la población.

En México, si el petróleo baja, las gasolinas suben y si sube el precio, también suben.

Es evidente que la petroquímica y la industria eléctrica están estrechamente relacionadas y que también actualmente el monopolio del gobierno en la industria petroquímica explica la discrecionalidad en la fijación de precios con fines estrictamente recaudatorios.

Consecuentemente no podemos hablar de una política integral de energéticos, ya que mientras la dependencia de los recursos petroleros siga siendo tan importante para el gobierno, la supuesta eficiencia derivada de la competencia entre generadores de electricidad, obedecerá a criterios ajenos a las condiciones del mercado y de los beneficios de la población y tendrá influencias de intereses económicos y políticos del gobierno.

Por ello es fundamental revisar en forma integral la política de energéticos a fin de que las plantas generadoras puedan operar a bajo costo, a largo plazo. Pero ello parece ser de marginal importancia en la propuesta difundida por la Secretaría bajo su cargo.

¿Por qué no se ha abordado el vínculo entre la industria eléctrica y la política de precios de los hidrocarburos?

¿No le parece, señor Secretario, que los esquemas de inversión privada en electricidad estarán sometidos a serios riesgos mientras no se garantice el abasto de insumos a precios competitivos?

Una propuesta integral debe considerar no sólo el aspecto económico que es importante, pero no el único.

Una política integral de energéticos debe considerar la importancia de la investigación orientada al desarrollo de nuevas tecnologías, de fuentes energéticas alternas, limpias, renovables y eficientes y también los mecanismos por medio de los cuales esta investigación podría llevarse a cabo en el mercado competitivo.

El papel que juega actualmente el Instituto de Investigaciones Eléctricas no ha sido relevante y su estructura en el futuro de esquema energético, sería al menos muy cuestionable.

En este sentido, además encontramos que en diversos países del mundo, donde se han llevado a cabo o se están llevando a cabo reformas en el sector, uno de los puntos más importantes es desarrollo y fomento de investigación sobre fuentes alternas de energía.

De entre los mecanismos de aplicación más utilizados podríamos rescatar la promoción de proyectos por medio de incentivos fiscales, acuerdos intersectoriales, vinculación de los sectores educativos y productivos y apoyos a la comercialización de innovaciones.

¿A qué atribuye, señor Secretario, el rezago y la dependencia que tiene México en materia tecnológica?

¿Qué solución plantea la propuesta del Ejecutivo en materia de inversión, en investigación científica destinada al desarrollo de tecnologías eficientes?

Igualmente una estrecha relación con el factor anterior, una política integral de energéticos debería estar preocupada por el medio ambiente.

Cuidarlo no es prioridad de los inversionistas privados cuyo objeto es obtener utilidades.

Y sin embargo, los consumidores sí tenemos preferencia por un medio ambiente sano.

En este sentido, es también amplia la experiencia internacional y son diversas las medidas que se están utilizando para incentivar las tecnologías limpias y no convencionales.

Por ello no se ve la importancia en la propuesta difundida y parece que debemos confiar en que otras dependencias se ajusten paulatinamente para fomentar esta importante labor.

Igualmente, ¿cómo se ha pensado formar una conciencia en la población, acerca de la importancia del ahorro de energía? Un plan nacional de ahorro de energía, como se hizo en Europa durante la crisis petrolera.

Con esto queda claro que no existe integralidad en la propuesta que hoy se defiende, señor Secretario.

Y por ello es necesario discutir y enriquecer este debate que ante la envergadura de los retos y la estrecha visión con que se nos ha presentado, queda corta a las necesidades del país.

Por ello, le invitamos a discutir un proyecto serio, integral y coherente de reformas al sector energético.

Es indispensable definir los objetivos, los métodos y los medios de una desincorporación del subsector eléctrico.

Es insuficiente la información que tenemos para pretender dictaminar las reformas constitucionales sin conocer la Ley Secundaria, y por ello es importante discutir ambos procesos de diseño legislativo en forma paralela.

Nada impide que el trabajo corresponsable, informado del Legislativo y la dependencia bajo su cargo, trabajen a la vez sobre el marco constitucional y las características peculiares y específicas que habrán de establecerse en la legislación secundaria.

De hecho esta es la única forma de garantizar que no se está firmando un cheque en blanco para que no se ejerza nuevamente la discrecionalidad que ha caracterizado al gobierno en

los procesos de desregulación hasta la fecha en telefonía, en la banca y en las carreteras, entre otros procesos.

Tener claridad es fundamental e implica un proceso largo y cuidadoso, toda vez que los asuntos no definidos son muchos.

Para Acción Nacional es particularmente preocupante el proceso de desincorporación que se nos ha planteado en una etapa coincidente y posterior a la que la Secretaría de Energía ha definido como el proceso de transición.

Es importante enfatizar la necesidad de revisar este proceso y establecer desde antes las condiciones y mecanismos por medio de los cuales se realizaría, dada la experiencia negativa de los procesos, tanto de desincorporación de activos, como de concesionamiento de infraestructura pública.

¿Cómo podremos, señor Secretario, garantizar que no habrá corrupción, favoritismo y compadrazgo en la apertura de esta infraestructura fundamental y básica para el país?

Necesitamos saber exactamente qué se va a desincorporar, cuándo se va a desincorporar, cómo se van a ajustar y cómo se van a regular, y cuanto tiempo más va a pasar antes de que sepamos cómo se van a hacer estos cambios.

En este sentido me gustaría hacer dos reflexiones que considero importantes:

En primer lugar, este cambio radical pone de manifiesto la necesidad de empezar acuerdos sobre bases confiables, es decir, discutir con seriedad, tanto los objetivos específicos de la reforma como los mecanismos que deberán aplicarse para lograrlos.

Y por ello la importancia de empezar ya a trabajar en un amplio contexto, con una lógica integral e incluyendo el marco normativo completo.

La propuesta y el cambio de perspectiva siguen las experiencias y los parámetros establecidos en otros países, en donde ha habido experiencias negativas y positivas.

En Francia, específicamente, las empresas de distribución son de muchos tipos: públicas, controladas por una empresa central o por gobiernos locales; privadas; mixtas e incluso controladas por cooperativas agropecuarias y de trabajadores.

Estas reflexiones nos permiten concluir que el espectro de posibilidades para la desincorporación y participación en el sector, en cualquiera de los niveles, es muy amplio y por tanto incluye una serie de consideraciones que aún no se incorporan a la discusión.

En Acción Nacional vemos con agrado que se puedan poner sobre la mesa de discusión alternativas tanto en lo relativo a los agentes que podrán participar como los tipos de participación que serán permitidos.

Esto permite un distanciamiento importante de las posturas radicales.

Señor Presidente, le pido su autorización...

- El C. Presidente García Villa: Concluya su intervención, por favor señor Senador.

- El C. Senador Francisco Xavier Salazar Sáenz:

Gracias señor Presidente.

Ya que no se trata de privatizar o no privatizar solamente, sino de encontrar por medio del consenso las fórmulas y los mecanismos adecuados específicamente para el caso mexicano, sin dogmatismos ni posturas parciales.

Ello nos permitirá cambiar la errática y desafortunada estrategia energética que ha seguido el gobierno hasta la fecha en esta materia y en otras desregulaciones.

Señor Secretario, no podemos aceptar que los mismos vicios en materia de regulación que se han observado en el pasado, pudieran perpetuarse ahora en este sector tan importante para el desarrollo del país.

No basta la figura de un organismo descentralizado o bien de un órgano desconcentrado con autonomía técnica y operativa, que es la que actualmente tiene la Comisión Reguladora de Energía, para satisfacer a cabalidad los requisitos de independencia, autonomía y asignación de responsabilidades que acabo de señalar.

Ante estas consideraciones, ¿qué tan dispuesto está el Ejecutivo a ceder el privilegio de la nominación y la ratificación de candidatos a los órganos de gobierno de los organismos reguladores?

¿Cuánto a conceder mayor autonomía, y en estricto sentido, autosuficiencia presupuestaria a las entidades reguladoras y operadoras del sistema eléctrico y en lo relativo a la eliminación de la discrecionalidad en el establecimiento de reglas y criterios?

¿Cuánta disponibilidad hay por parte del Ejecutivo para darles el carácter de ley?

El último punto, señor Secretario, es referente a los derechos laborales de los trabajadores.

En los últimos dos meses el Sindicato Mexicano de Electricistas ha desarrollado una campaña abierta en contra de la privatización de los activos de la industria eléctrica, argumentando entre otras cosas que el proceso de privatización iría en perjuicio de los derechos de los trabajadores del sector eléctrico.

Por su parte, la Secretaría de Energía ha reiterado que se respetarían los derechos colectivos de los trabajadores. Sin embargo, como ya es costumbre, no se han explicitado los mecanismos que permitirían respetar estos derechos.

Ante la experiencia de desincorporación en el pasado, el escepticismo de los trabajadores es legítimo por esto.

Explíquenos, señor Secretario, con todo detalle ¿cómo piensan resolver el conflicto de intereses que inevitablemente surgirá entre los nuevos inversionistas y la actual estructura sindical?

La experiencia de otros países indica mecanismos interesantes de los beneficios que recibieron los trabajadores como resultado de los procesos de desregulación.

Cito algunos ejemplos:

- a) La participación de los sindicatos asociados con operadores e inversionistas en los procesos de privatización, se les incluyó otorgándoles un porcentaje de series accionarias de la nueva empresa;
- b) Se estructuró un sistema de retiro voluntario que asignaba premios en función de la antigüedad y contemplaba la vigencia del derecho de los trabajadores obtenido durante su vida laboral, y
- c) Se organizaron empresas constituídas por trabajadores que celebraron contratos con el Estado y con las empresas beneficiarias en la mayoría de los cuales se consolidaron y siguen operando.

¿Su dependencia ha analizado estos mecanismos, ha considerado instrumentarlos?

De ser así, ¿por qué no se ha planteado abierta y detalladamente a los sindicatos y a la sociedad en general a fin de enriquecer el debate y consolidar los apoyos y consensos necesarios para un debate democrático y republicano?

Acción Nacional ha defendido siempre, donde sean posibles, esquemas sociales de producción, como la copropiedad y la cogestión, que permitan simultáneamente la creación de mercados competitivos y una distribución más equitativa de los beneficios que genere la libre competencia.

Por ello exigimos la incorporación de estas consideraciones a la discusión que hasta hoy se ha venido desarrollando solamente con base en supuestos y expectativas.

En resumen, la pregunta no debe ser si debemos o no apoyar la eliminación de restricciones a la inversión pública y privada que pide a gritos el sector eléctrico. La pregunta es: ¿Cómo hacerlo y si el actual gobierno está capacitado para encabezar una reforma de la magnitud que se está planteando?

En Acción Nacional estamos listos para analizar y presentar una estrategia de energéticos amplia, creativa, adecuada y comprometida, que es la que requiere este país.

Muchas gracias.

BIBLIOGRAFÍA

- Abelson, Robert P. (1981).
 "Psychological Status of the Script Concept." American Psychologist 36(7): 715-729
- Alcántara Sáez, Manuel (1998).
 "Democracia y valores democráticos en la clase política latinoamericana. Una segunda aproximación." Revista Mexicana de Sociología 60(2): 147-165.
- Alexander, Jeffrey C. (1984).
 "Three Models of Culture and Society Relations: Toward an Analysis of Watergate." Sociological Theory 3(2): 290-314.
- Alexander, Jeffrey C. (1988a).
 "Introduction: Durkheimian Sociology and Cultural Studies Today" en Jeffrey C. Alexander (ed.). Durkheimian Sociology: Cultural Studies. Cambridge, Cambridge University Press.: 1-21.
- Alexander, Jeffrey C. (1988b).
 "Culture and Political Crisis: 'Watergate' and Durkheimian Sociology" en Jeffrey C. Alexander (ed.). Durkheimian Sociology: Cultural Studies. Cambridge, Cambridge University Press: 187-224.
- Alexander, Jeffrey C. (1990).
 "Analytic Debates: Understanding the Relative Autonomy of Culture" en Jeffrey C. Alexander y Steven Seidman (ed.). Culture and Society: Contemporary Debates. Cambridge, Cambridge University Press: 1-27.
- Alexander, Jeffrey C. (2000).
Sociología cultural. Formas de clasificación en las sociedades complejas México, Editorial Anthropos/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede México.
- Alexander, Jeffrey C. y Phillip Smith (1993).
 "The Discourse of American Civil Society: A New Proposal for Cultural Studies." Theory and Society 22(2): 151-207.
- Asard, Erik y W. Lance Bennet (1997).
Democracy and the Marketplace of Ideas. Communication and Government in Sweden and the United States, Cambridge, Cambridge University Press.
- Axelrod, Robert (1973).
 "Schema Theory: An Information Processing Model of Perception and Cognition." American Political Science Review 67(4): 1248-1266
- Axelrod, Robert (1976a).

"The Analysis of Cognitive Maps" en Robert Axelrod (ed.). Structure of Decision: The Cognitive Maps of Political Elites. Princeton, Princeton University Press: 55-73.

Axelrod, Robert (1976b).

"The Cognitive Mapping Approach to Decision Making" en Robert Axelrod (ed.). Structure of Decision: The Cognitive Maps of Political Elites. Princeton, Princeton University Press: 3-17.

Axelrod, Robert, (ed.). (1976c).

Structure of Decision: The Cognitive Maps of Political Elites. Princeton, Princeton University Press.

Aziz Nassif, Alberto, (coord.) (2003).

México al inicio del siglo XXI: democracia, ciudadanía y desarrollo. México, CIESAS/Miguel Ángel Porrúa.

Babb, Sarah (1996).

"'A True American System of Finance': Frame Resonance in the U.S. Labor Movement, 1866 to 1886." American Sociological Review 61(6): 1033-1052

Babb, Sarah (2003).

Proyecto: México. Los economistas del nacionalismo al neoliberalismo México, Fondo de Cultura Económica.

Bateson, Gregory (1972).

Steps to an Ecology of Mind Chicago, The University of Chicago Press.

Bateson, Gregory (1972 [1955]).

"A Theory of Play and Fantasy", en Gregory Bateson, Steps to an Ecology of Mind, Chicago, The University of Chicago Press: 177-193.

Basañez, Miguel (1990)

La lucha por la hegemonía en México 1968-1990, México, Siglo XXI Editores.

Bazúa, Luis Felipe, et al. (2001).

Reestructuración del sector eléctrico en México. Una propuesta institucional, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Miguel Ángel Porrúa.

Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (1997)

La reforma electoral de 1996: una descripción general, México, Fondo de Cultura Económica.

Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000).

La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas. México, Ediciones Cal y Arena.

- Béjar Algazi, Luisa (1998).
"Democracia y representación parlamentaria en México (notas sobre un proyecto de investigación)." Revista Mexicana de Sociología 60(2): 289-305.
- Béjar Algazi, Luisa (2003).
"Representación parlamentaria y disciplina partidista: el caso de México" en Luisa Béjar Algazi y Rosa María Mirón Lince, (coords.). El congreso mexicano después de la alternancia. México, Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios/Senado de la República LVIII Legislatura: 197-227
- Berezin, Mabel (1997).
"Politics and Culture: A Less Fissured Terrain." Annual Review of Sociology 23: 361-383.
- Best, Joel, (ed.). (1995).
Images of Issues. Typifying Contemporary Social Problems. New York, Aldine de Gruyter.
- Best, Joel (1995b).
"Typification and Social Problem Construction" en Joel Best (ed.). Images of Issues. Typifying Contemporary Social Problems. New York, Aldine de Gruyter: 1-10.
- Bevir, Mark y R. A. W. Rhodes (1998).
"Narratives of 'Tatcherism'." West European Politics 21(1): 97-119.
- Bhatia, Vandna y William D. Coleman (2003).
"Ideas and Discourse: Reform and Resistance in the Canadian and German Health Systems." Canadian Journal of Political Science 36(4): 715-739.
- Biryukov, Nikolai, Jeffrey Gleisner y Victor Sergeev (1995).
"The Crisis of *sobornost'*: Parliamentary Discourse in Present-Day Russia." Discourse and Society 6(2): 149-175.
- Biryukov, Nikolai y Victor Sergeev (1993).
"Parliamentarianism and *sobornost'*: Two Models of Representative Institutions in Russian Political Culture." Discourse and Society 4(1): 57-74.
- Blyth, Mark M. (1997).
"Any More Bright Ideas?" The Ideational Turn of Comparative Political Economy." Comparative Politics 29(2): 229-250.
- Bonfil Batalla, Guillermo (1994).
México profundo. Una civilización negada México, Editorial Grijalbo.
- Boréus, Kristina (1997).

"The Shift to Right: Neo-liberalism in Argumentation and Language in the Swedish Public Debate since 1969." European Journal of Political Research 31(3): 257-286

Bourdieu, Pierre (1977 [1972]).

Outline of a Theory of Practice Cambridge, Cambridge University Press.

Bourdieu, Pierre (1991 [1980]).

El sentido práctico Madrid, Taurus Ediciones.

Boynton, G.R. (1990).

"Ideas and Action: A Cognitive Model of the Senate Agriculture Committee." Political Behavior 12(2): 181-213.

Brown, Gillian y George Yule (1983).

Discourse Analysis Cambridge, Cambridge University Press.

Bueno Montalvo, Fernando (1994)

"La participación del sector privado en la generación de electricidad", en La modernización del sector eléctrico, México, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal/Centro de Investigación y Docencia Económicas: 69-87.

Calvín, Claudia y Jesús Velasco (1997).

"Las ideas y el proceso de conformación de las políticas públicas: una revisión de la literatura." Política y Gobierno 4(1): 169-188

Campbell, John L. (1998).

"Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy." Theory and Society 27(3): 377-409

Campbell, John L. (2002a).

"Ideas, Politics and Public Policy." Annual Review of Sociology 28: 21-38.

Campbell, John L. (2002b).

"Pour convaincre les sceptiques: à propos des idées et des critiques de la théorie du choix rationnel." Sociologie et Sociétés 34(1): 35-50.

Campos Aragón, Leticia, (coord.) (2003).

El modelo británico en la industria eléctrica mexicana. México, Facultad de Ingeniería-UNAM/Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM/Dirección General de Asuntos del Personal Académico-UNAM/Siglo XXI Editores.

Cansino, César (2000).

La transición mexicana: 1977-2000 México, CEPACOM.

Cansino, César, Sergio Ortiz Leroux y Moisés López Rosas (1998).

- "La rebelión del coro: la nueva legislatura en México" en César Cansino (coord.) (ed.). Después del PRI. Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México. México, CEPCOM: 115-130.
- Carbó, Teresa (1984).
Discurso político: lectura y análisis México, Secretaría de Educación Pública/CIESAS.
- Carbó, Teresa (1987).
"¿Cómo habla el poder legislativo en México?" Revista Mexicana de Sociología 49(2): 165-180.
- Carbó, Teresa (1995).
El discurso parlamentario mexicano entre 1920 y 1950: un estudio de caso en metodología de análisis de discurso México, CIESAS/El Colegio de México.
- Carbó, Teresa (1996).
"Sobre por qué hacer un estudio de discurso parlamentario en un régimen presidencialista" en Esteban Krotz, (coord.). El estudio de la cultura política en México (perspectivas disciplinarias y actores políticos). México, CONACULTA/CIESAS : 215-251
- Cárdenas Morales, Natividad (2001).
El debate en torno a la cuestión indígena. Antología mínima México, Ediciones Delfos.
- Carrillo, Ulises y Alfonso Lujambio (1998).
"La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación presupuestal en la LVII Legislatura del congreso mexicano." Revista Mexicana de Sociología 60(2): 239-263.
- Casalet, Mónica y María Luisa Torregrosa (2000)
"Las nuevas formas de construcción de consenso. Análisis de la trayectoria de trabajo de la Comisión de Ciencia y Tecnología de la LVII Legislatura de la H. Cámara de Diputados", en Germán Pérez y Antonia Martínez (ed.). La Cámara de Diputados en México. México, Miguel Ángel Porrúa/FLACSO/Cámara de Diputados LVII Legislatura: 219-241.
- Casar, María Amparo (2000).
"Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México 1997-1999." Política y Gobierno 7(1): 183-202.
- Casar, María Amparo (2001)
"Las elecciones del 2 de julio y la LVIII Legislatura", en Luis Salazar (coord.), México 2000: alternancia y transición a la democracia, México, Cal y Arena: 389-421.

- Cobb, Roger W. y Charles D. Elder (1986 [1972]).
Participación en política americana. La dinámica de la estructuración de la agenda
 México, Noema Editores.
- Converse, Phillip E. (1964).
 "The Nature of Belief Systems in Mass Publics" en David E. Apter (ed.). Ideology and Discontent. New York, The Free Press: 206-261.
- Cotta, Maurizio (1988).
 "Parlamentos y representación", en Gianfranco Pasquino, Stefano Bartolini, Maurizio Cotta, Leonardo Morlino y Angelo Panebianco, Manual de ciencia política, Madrid, Alianza Editorial: 265-310.
- Cotta, Maurizio (1991).
 "Parlamento", en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, Diccionario de política, México, Siglo XXI Editores: 1122-1134
- Cotta, Maurizio (1991).
 "Representación política", en Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, Diccionario de política, México, Siglo XXI Editores: 1384-1390.
- Crespo, Ismael y Antonia Martínez (2000).
 "La forma de gobierno en México: presidencialismo *versus* parlamentarismo." Polis 00. Sucesión Presidencial y Cambio Político(Número Extraordinario): 71-88
- Chalaby, Jean K. (1996).
 "Beyond the Prison-House of Language: Discourse as Sociological Concept." British Journal of Sociology 47(4): 684-698.
- Chihu Amparán, Aquiles (1999).
 "Estrategias simbólicas y marcos para la acción colectiva." Polis 99. Estudios Psicosociales, Sociológicos y Políticos: 41-65.
- Chihu Amparán, Aquiles (2000).
 "El análisis cultural de los movimientos sociales." Sociológica 15(42)
- Chihu Amparán, Aquiles (2001).
 "El discurso de los candidatos del PRI, PAN y PRD a jefe de Gobierno del Distrito Federal en el 2000." Sociológica 16(45-46): 417-443
- Chilton, Paul y Mikhail Ilyin (1993).
 "Metaphor in Political Discourse: The Case of the 'Common European House'." Discourse and Society 4(1): 7-31.
- Chilton, Paul y Christina Schäffner (1997).

- "Discurso y política" en Teun A. van Dijk (ed.). El discurso como interacción social. Barcelona, Gedisa Editorial: 297-329.
- Dahl, Robert (1989).
La poliarquía. Participación y oposición Madrid, Editorial Tecnos.
- Dahl, Robert (1992).
La democracia y sus críticos Barcelona, Ediciones Paidós.
- Davies, Scott (1999).
"From Moral Duty to Cultural Rights: A Case Study of Political Framing in Education." Sociology of Education 72(1): 1-21
- de la Garza, Enrique et al. (1994a)
Historia de la industria eléctrica en México, Tomo I, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.
- de la Garza, Enrique et al. (1994b)
Historia de la industria eléctrica en México, Tomo II, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.
- de Remes, Alain (2001).
"Elección racional, cultura y estructura: tres enfoques para el análisis político." Revista Mexicana de Sociología 63(1): 41-70.
- del Aguila, Rafael y Ricardo Montero (1984).
El discurso político de la transición española, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- della Porta, Donatella (1999).
"Protest, Protesters, and Protest Policing: Public Discourses in Italy and Germany from the 1960's to the 1980's" en Marco Giugni, Doug McAdam y Charles Tilly (ed.). How Social Movements Matter. Minneapolis, University of Minnesota Press: 66-96.
- Desfor Edles, Laura (1996/1997).
"Una reconsideración de la transición democrática: una crítica culturalista del caso español." Zona Abierta(77/78): 217-254.
- Devine, Fiona (1997).
"Los métodos cualitativos" en David Marsh y Gerry Stoker (ed.). Teoría y métodos de la ciencia política. Madrid, Alianza Editorial: 145-160.
- Díaz-Polanco, Héctor (1998).
La rebelión zapatista y la autonomía México, Siglo XXI Editores.
- Díaz-Polanco, Héctor y Consuelo Sánchez (2002).

México diverso: el debate por la autonomía México, Siglo XXI Editores.

Dobbin, Frank R. (1993).

"The Social Construction of the Great Depression: Industrial Policy during the 1930s in the United States, Britain and France." Theory and Society 22(1): 1-56.

Dobbin, Frank R. (1994).

Forging Industrial Policy: The United States, Britain and France in the Railway Age Cambridge, Cambridge University Press.

Donati, Paolo R. (1992).

"Political Discourse Analysis" en Mario Diani y Don Eyerma (ed.). Studying Collective Action. London, Sage: 136-167.

Dudley, Geoffrey y Jeremy Richardson (1997).

"Competing Policy Frames in EU Policy Making: The Rise of Free Market Ideas in EU Steel Policy 1985-1996." European Integration online Papers 1(13)

<http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-013.htm>.

Edelman, Murray (1971).

Politics as Symbolic Action. Mass Arousal and Quiescence New York, Academic Press.

Edelman, Murray (1980 [1964]).

The Symbolic Uses of Politics Urbana, University of Illinois Press.

Edelman, Murray (1985).

"Political Language and Political Reality." PS 18(1): 10-19.

Elster, Jon, (ed.). (1998).

Deliberative Democracy. Cambridge, Cambridge University Press.

Espinoza Toledo, Ricardo (2003).

"La necesaria revalorización del Congreso" en Luisa Béjar Algazi y Rosa María Mirón Lince, (coords.). El congreso mexicano después de la alternancia. México, Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios/Senado de la República LVIII Legislatura: 229-241

Espinoza Toledo, Ricardo (2003).

"La oposición parlamentaria en México". XXIV International Congress of the Latin American Studies Association, Dallas, Texas, 27-29 de marzo.

<http://136.142.158.105/Lasa2003/EspinozaToledoRicardo.pdf>

Eulau, Heinz y John C. Wahlke (1978).

The Politics of Representation. Continuities in Theory and Research, London, Sage Publications.

- Fairclough, Norman (1992).
Discourse and Social Change Cambridge, Polity Press.
- Fairclough, Norman (1995).
Critical Discourse Analysis: The Critical Study of Language. London, Longman.
- Fernández Lagunilla, Marina (1999).
La lengua en la comunicación política I: El discurso del poder Madrid, Arcos Libros.
- Ferree, Myra Marx, et al. (2002).
"Four Models of the Public Sphere in Modern Democracies." Theory and Society 31(3): 289-324
- Ferree, Myra Marx y Frederick D. Miller (1985).
"Mobilization and Meaning: Toward an Integration of Social Psychological and Resource Perspectives on Social Movements." Sociological Inquiry 53(1): 38-61.
- Fischer, Kimberly (1997).
"Locating Frames in Discursive Universe." Sociological Research Online 2(3)
<http://www.socresonline.org.uk/socresonline/2/3/4.html>.
- Gamson, William (1985).
"Goffman's Legacy to Political Sociology." Theory and Society 14(5): 605-622.
- Gamson, William (1988).
"Political Discourse and Collective Action" en Bert Klandermans, Hanspeter Kriesi y Sidney Tarrow (eds.), From Structure to Action: Comparing Social Movement Research across Cultures. Greenwich CT, JAI Press: 219-244.
- Gamson, William (1998).
"Social Movements and Cultural Change" en Marco Giugni, Doug McAdam y Charles Tilly (eds.), From Contention to Democracy. Boston, Rowman and Littlefield.
- Gamson, William y Kathryn Lasch (1983).
"The Political Culture of Social Welfare Policy" en Shimon E. Spiro y Ephraim Yutchman-Yaar (eds.), Evaluating the Welfare State: Social and Political Perspectives. New York, Academic Press: 397-415.
- Gamson, William y David Meyer (1999).
"Marcos interpretativos de la oportunidad política" en Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald (ed.). Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Madrid, Ediciones Istmo: 389-412.
- Gamson, William y André Modigliani (1989).

"Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructionist Approach." American Journal of Sociology 95(1): 1-37

Gamson, William y Gadi Wolfsfeld (1993).

"Movements and Media as Interacting Systems." Annals of the American Academy of Political and Social Sciences 528: 114-125

Garvin, Theresa y John Eyles (1997).

"The Sun Safety Metanarrative: Translating Science into Public Health Discourse." Policy Sciences 30(2): 47-70.

Gastil, John (1992).

"Undemocratic Discourse: A Review of Theory and Research on Political Discourse." Discourse and Society 3(4): 469-500

Gerhards, Jürgen (1995).

"Framing Dimensions and Framing Strategies: Contrasting Ideal- and Real-Type Frames." Social Science Information 34(2): 225-248.

Gerhards, Jürgen y Dieter Rucht (1992).

"Mesomobilization: Organizing and Framing in Two Protest Campaigns in West Germany." American Journal of Sociology 98(3): 555-596.

Giddens, Anthony (1976).

New Rules of Sociological Method: A Positive Critique of Interpretative Sociologies New York, Basic Books.

Giddens, Anthony (1995 [1984]).

La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración Buenos Aires, Amorrortu Editores.

Gil Villegas, Francisco (2001)

"Las reformas electorales de la década de los noventa y su influencia en las relaciones de la Cámara de Diputados con el Senado", en Gil Villegas, Francisco y Rogelio Hernández Rodríguez (comps.), Los legisladores ante las reformas políticas de México, México, El Colegio de México/Cámara de Diputados: 199-233.

Giménez, Gilberto (1983).

"La controversia ideológica en torno al VI Informe de José López Portillo. Ensayo de análisis argumentativo." Discurso. Cuadernos de teoría y análisis 1(1): 24-72

Giménez, Gilberto (1989).

Poder, Estado y discurso. Perspectivas sociológicas y semiológicas del discurso político-jurídico México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México.

Giménez, Gilberto (1997).

"Autoritarismo político y lengua de madera", Revista de la Universidad de México, 558:8-15

Goffman, Erving (1974).

Frame Analysis. An Essay on the Organization of Experience New York, Harper.

Goldstein, Judith y Robert O. Keohane, (eds.). (1993a).

Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change. Ithaca, Cornell University Press.

Goldstein, Judith y Robert O. Keohane (1993b).

"Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework" en Judith Goldstein y Robert O. Keohane (ed.). Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change. Ithaca, Cornell University Press: 3-30.

González, Andrés Antonius (2003).

"Cambio estructural en el sector eléctrico mexicano." Gaceta de Economía. Cambio institucional: Agenda pendiente para las políticas públicas en México 9(Número Especial): 199-223

Guerrero Villalobos, Guillermo y Daniel Reséndiz Nuñez (1994)

"La modernización institucional de la Comisión Federal de Electricidad", en La modernización del sector eléctrico, México, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal/Centro de Investigación y Docencia Económicas: 23-33.

Gutiérrez Vidrio, Silvia (1991).

"Análisis argumentativo y esquematización." Versión(1)

Gutiérrez Vidrio, Silvia (2000).

"El discurso político. Reflexiones teórico-metodológicas." Versión(10): 109-125

Hagopian, Frances (2000).

"Democracia y representación política en América Latina en los años noventa: ¿pausa, reorganización o declinación?" en Ernesto López y Scott Mainwaring (ed.). Democracia: discusiones y nuevas aproximaciones. Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes Ediciones: 265-330.

Hall, Peter A., (ed.). (1989a).

The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across the Nations. Princeton, Princeton University Press.

Hall, Peter A. (1989b).

"Introduction" en Peter A. Hall (ed.). The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across the Nations. Princeton, Princeton University Press: 3-26.

Hall, Peter A. (1989c).

"Conclusion: The Politics of Keynesian Ideas" en Peter A. Hall (ed.). The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across the Nations. Princeton, Princeton University Press: 361-391.

Hall, Peter A. (1993).

"Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain." Comparative Politics 25(3): 275-296.

Hallahan, Kirk (1999).

"Seven Models of Framing: Implications for Public Relations." Journal of Public Relations Research 11(3): 105-242.

Hay, Colin (1996).

"Narrating Crisis: The Discursive Construction of the Winter of Discontent." Sociology 30(2): 253-277.

Held, David (2001).

Modelos de democracia Madrid, Alianza Editorial.

Heller, William B. y Jeffrey A. Weldon (2003).

"Reglas de votación y la estabilidad en la Cámara de Diputados" en Luisa Béjar Algazi y Rosa María Mirón Lince (ed.). El congreso mexicano después de la alternancia. México, Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios/Senado de la República LVIII Legislatura: 135-157.

Hindley, Jane (1996)

"Towards a Pluricultural Nation: The Limits of *Indigenismo* and Article 4", en Aitken, Rob et al. (eds.), Dismantling the Mexican State?, New York, St. Martin's Press: 225-243.

Hojnacki, Marie y Frank R. Baumgartner (2003).

"Symbols and Advocacy". Ponencia presentada en la Reunión Anual de la Midwest Political Science Association, Chicago, Illinois, 2-6 de Abril.
<http://mpsa.indiana.edu/conf2003papers/1031928634.pdf>

Hunt, Scott, Robert D. Benford y David A. Snow (1994).

"Marcos de acción colectiva y campos de identidad en la construcción social de los movimientos" en Enrique Laraña y Joseph Gusfield (ed.). Los nuevos movimientos sociales. De la ideología a la identidad. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas: 221-249.

Jahn, Detlef y Matt Henn (2000).

"The 'New' Rhetoric of New Labour in Comparative Perspective: A Three-Country Discourse Analysis." West European Politics 23(1): 26-46.

Jiménez Badillo, Margarita (2000).

"Presidente y Parlamentos: actores estratégicos en la consolidación de las democracias en América Latina", Polis 00(Número Extraordinario): 13-41

Kirejczyk, Marta (1999).

"Parliamentary Cultures and Human Embryos: The Dutch and British Debates Compared." Social Studies of Science 29(6): 889-912.

Klandermans, Bert (1984)

"Mobilization and Participation: Social-Psychological Expansions of Resource Mobilization Theory", American Sociological Review, 49: 583-600.

Labov, William y Theodor Lavob (1986).

"Public Discourse and the Problem of Social Order" en Titus Ensik, Arthur van Essen y Ton van der Geest (ed.). Discourse Analysis and Public Life. Papers of the Gronigen Conference on Medical and Political Discourse. Dordrecht, Foris Publications: 225-243.

Lance Bennett, W. (1980).

"The Paradox of Public Discourse: A Framework for the Analysis of Political Accounts." The Journal of Politics 42(3): 792-817.

Lau, Richard R., Richard A. Smith y Susan T. Fiske (1991).

"Policy Beliefs, Policy Interpretations, and Political Persuasion." The Journal of Politics 53(3): 644-675.

López Bárcenas, Francisco (2002a).

Autonomía y derechos indígenas en México México, CONACULTA/Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas.

López Bárcenas, Francisco (2002b).

Legislación y derechos indígenas en México México, Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas/Ediciones Casa Vieja-La Guillotina/Red-es/Ce-Acatl.

López Lara, Álvaro F. (2000).

"Presidencialismo y coaliciones legislativas en la Cámara de Diputados de México (1991-1999)." Polis 00(Número Extraordinario): 121-155

López Lara, Álvaro F. y Nicolás Loza Oterfo (2003).

"Viejos actores, nuevo poder: los diputados locales en México." Polis 03 1: 49-84.

Loyola Díaz, Rafael y Antonia Martínez (2000).

"Diputados, grupos y trabajo parlamentario en la Cámara de Diputados" en Germán Pérez y Antonia Martínez (eds.). La Cámara de Diputados en México. México, Miguel Ángel Porrúa/FLACSO/Cámara de Diputados LVII Legislatura: 61-83.

Lozoya Thalman, Emilio (1994)

"Presentación", en La modernización del sector eléctrico, México, Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal/Centro de Investigación y Docencia Económicas: 1-4.

Llamazares, Iván y Rickard Sandell (2000).

"Partidos políticos y dimensiones ideológicas en Argentina, Chile, México y Uruguay. Esbozo de un análisis espacial." Polis 00(Número Extraordinario): 43-67

Macdonell, Diane (1986).

Theories of Discourse. An Introduction Oxford, Basil Blackwell.

Majone, Giandomenico (1997 [1989]).

Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C./Fondo de Cultura Económica.

Manin, Bernard (1992).

"Metamorfosis de la representación" en Mario R. dos Santos, (coord.). ¿Qué queda de la representación política? Venezuela, CLACSO/Editorial Nueva Sociedad: 9-40.

Martínez, Antonia (1997).

"Diputados, clivajes (*cleavages*) y polarización en México." Perfiles Latinoamericanos 6(11): 43-70.

McCarthy, John D., Jackie Smith y Mayer N. Zald (1999).

"El acceso a la agenda pública y a la agenda de gobierno: medios de comunicación y sistema electoral" en Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald (ed.). Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Madrid, Ediciones Istmo: 413-441.

McCarthy, John D. y Mayer N. Zald (1977).

"Resource Mobilization and Social Movements." American Journal of Sociology 82(5): 1212-1242.

Meyenberg, Yolanda (1998).

"Representación y la construcción de un gobierno representativo: disquisiciones sobre el caso de México." Revista Mexicana de Sociología 60(2): 219-238

Meyenberg, Yolanda (2000).

"La Cámara de Diputados y la oposición en México" en Germán Pérez y Antonia Martínez (ed.). La Cámara de Diputados en México. México, Miguel Ángel Porrúa/FLACSO/Cámara de Diputados LVII Legislatura: 119-140.

Meyenberg, Yolanda (2003).

"Las elecciones del 2 de julio de 2000 en México y la actuación de los partidos en la Cámara de Diputados" en Luisa Béjar Algazi y Rosa María Mirón Lince, (coords.).

El congreso mexicano después de la alternancia. México, Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios/Senado de la República LVIII Legislatura: 135-157

Minsky, Marvin (1979).

"A Framework for Representing Knowledge" en Dieter Metzger (ed.). Frame Conceptions and Text Understanding. Berlin, Walter de Gruyter: 1-25.

Moore, Barrington (1996 [1978]).

La injusticia: bases sociales de la obediencia y la rebelión México, Universidad Nacional Autónoma de México.

Moreno, Alejandro (2002)

"Ideología y voto: dimensiones de la competencia política en México en los noventa", en Mayer-Serra, Carlos Elizondo y Benito Nacif Hernández (comps.), Lecturas sobre el cambio político en México, México, Fondo de Cultura Económica-CIDE: 311-350.

Moreno, Alejandro (2003)

El votante mexicano. Democracia, actitudes políticas y conducta electoral, México, Fondo de Cultura Económica.

Mulkay, Michael (1993).

"Rhetorics of Hope and Fear in the Great Embryo Debate." Social Studies of Science 23(4): 721-742.

Mulkay, Michael (1994).

"The Triumph of the Pre-Embryo: Interpretations of the Human Embryo in Parliamentary Debate over Embryo Research." Social Studies of Science 24(4): 611-639.

Nacif, Benito (2000).

"El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México" en Germán Pérez y Antonia Martínez (ed.). La Cámara de Diputados en México. México, Miguel Ángel Porrúa/FLACSO/Cámara de Diputados LVII Legislatura: 33-59.

Nacif, Benito (2001).

"La no reelección consecutiva y la persistencia del partido hegemónico en la Cámara de Diputados" en Francisco Gil Villegas y Rogelio Hernández Rodríguez (ed.). Los legisladores antes las reformas políticas de México. México, El Colegio de México/Cámara de Diputados: 83-128.

Nacif, Benito (2002)

"La rotación de cargos legislativos y la evolución del sistema de partidos en México", en, Mayer-Serra, Carlos Elizondo y Benito Nacif Hernández (comps.), Lecturas sobre el cambio político en México, México, Fondo de Cultura Económica-CIDE: 79-114.

- Nacif, Benito (2003).
 "Policy Making under Divided Government in México", Working Paper No. 305,
 Kellogg Institute (Universidad de Notre Dame).
<http://www.nd.edu/~kellog/WPS/305.pdf>
- Nacif, Benito (2004).
 "Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en México tras el fin del
 presidencialismo." Política y Gobierno 11(1): 9-41.
- Nava Polina, María del Carmen, Jeffrey A. Weldon y Jorge Yañez López (2000).
 "Cambio político, presidencialismo y producción legislativa en la Cámara de
 Diputados" en Germán Pérez y Antonia Martínez (ed.). La Cámara de Diputados en
 México. México, Miguel Ángel Porrúa/FLACSO/Cámara de Diputados LVII
 Legislatura: 85-103.
- Neisser, Ulric (1976).
Cognition and Reality. Principles and Implications of Cognitive Psychology New
 York, W. H. Freeman and Company.
- Norval, Aletta J. (2000).
 "The Things We Do with Words - Contemporary Approaches to the Analysis of
 Ideology." British Journal of Political Science 30(3): 313-346.
- Pasquino, Gianfranco, et al. (1988).
Manual de ciencia política, Madrid, Alianza Editorial.
- Patterson, Molly y Kristen Renwick Monroe (1998).
 "Narrative in Political Science." Annual Review of Political Science 1: 315-331.
- Phillips, Louse (1998).
 "Hegemony and Political Discourse: The Lasting Impact of Thatcherism." Sociology
 32(4): 847-867.
- Planas, Pedro (2001).
Parlamento y gobernabilidad democrática en América Latina. 3 Vols. Lima, Fondo
 Editorial del Congreso del Perú.
- Porrás Nadales, Antonio J. (1996).
 "El orden comunicativo de la representación política" en Antonio J. Porrás Nadales
 (ed.). El debate sobre la crisis de la representación política. Madrid, Tecnos: 149-
 189.
- Pujol, Francesc (2002).
 "El debate parlamentario sobre la Ley General de Estabilidad Presupuestaria".
 Décimo Encuentro de Economía Pública, Tenerife, España,
<http://webpages.ull.es/users/ecopub10/ponencias/parlament.pdf>

- Purvis, Trevor y Alan Hunt (1993).
 "Discourse, ideology, discourse, ideology, discourse, ideology..." British Journal of Sociology 44(3): 473-499
- Radaelli, Claudio M. (2000).
 "Logiques de pouvoirs et *révits* dan les politiques publiques del'Union Européene." Revue Francaise de Science Politique 50(2): 255-275.
- Rein, Martin y Donald Schon (1999).
 "Un discurso de políticas que refleja su marco" en Peter Wagner, Carol Hirschon Weiss, Björn Wittrock y Helmut Wollman (comps.), Ciencias sociales y estados modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas. México, F.C.E. / Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.: 327-357.
- Rivera Sánchez, José Abel (2004).
 "Cambio institucional y democratización: la evolución de las comisiones en la Cámara de Diputados de México." Política y Gobierno 11(2): 263-313.
- Rossell, Mauricio (2000).
Congreso y gobernabilidad en México. Una perspectiva desde la experiencia internacional México, Cámara de Diputados-LVII Legislatura/Miguel Ángel Porrúa.
- Roth, Andrew L., Joshua Dunsby y Lisa A. Bero (2003).
 "Framing Processes in Public Commentary on US Federal Tobacco Control Regulation." Social Studies of Science 33(1): 7-44.
- Sabatier, Paul A. y Edella Schlager (2000).
 "Les approches cognitives des politiques publiques: Perspectives américaines." Revue Francaise de Science Politique 50(2): 209-234.
- Salazar, Luis (2001).
 "Introducción. México 2000: alternancia y transición a la democracia" en Luis (coord.), México 2000. Alternancia y transición a la democracia. México, Ediciones Cal y Arena: 17-39.
- Samaniego Breach, Ricardo (2003).
 "Metodología para caracterizar las reformas de primera y segunda generación: aplicación al caso de México, 1982-2001." Gaceta de Economía. Cambio institucional: Agenda pendiente para las políticas públicas en México 9(Número Especial): 45-65.
- Sarmiento Silva, Sergio y María Consuelo Mejía Piñeros (1987).
La lucha indígena: un reto a la ortodoxia México, Siglo XXI Editores.
- Sartori, Giovanni (1987).
Elementi di Teoria Politica Bologna, Il Mulino.

- Sartori, Giovanni (1992).
La política. Lógica y método en las ciencias sociales México, Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, Giovanni (1994)
Ingeniería constitucional comparada, México, Fondo de Cultura Económica.
- Schank, Roger C. y Robert P. Abelson (1987 [1977]).
Guiones, planes, metas y entendimiento Barcelona, Ediciones Paidós.
- Schatz, Sara y Javier Jesús Gutiérrez-Rexach (2002).
Conceptual Structure and Social Change: The Ideological Architecture of Democratization Westport, Praeger.
- Schmidt, Vivien A. (2000).
"Values and Discourse in the Politics of Adjustment" en Fritz W. Scharpf y Vivien A. Schmidt (ed.). Welfare and Work in the Open Economy. Vol. 1 From Vulnerability to Competitiveness. Oxford, Oxford University Press: 229-309.
- Schmidt, Vivien A. (2001).
"The Impact of Europeanization on National Governance Practices, Ideas and Discourse". ECPR Workshop: Policy, Discourse, and Institutional Reform, Grenoble, April 6-11.
<http://www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/grenoble/ws9/schmidt.pdf>
- Schmidt, Vivien A. (2002).
"Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment?" Comparative Political Studies 35(2): 168-193.
- Schön, Donald A. (1998 [1979]).
"Generative Metaphor: A Perspective on Problem-Setting in Social Policy" en Andrew Ortony (ed.). Metaphor and Thought. Cambridge Cambridge University Press: 137-163.
- Seidel, Gill (1985).
"Political Discourse Analysis" en Teun A. van Dijk (ed.). Handbook of Discourse Analysis Vol.4. Discourse Analysis in Society. New York, Academic Press.: 43-59.
- Smelser, Neil (1989).
Teoría del comportamiento colectivo México, Fondo de Cultura Económica.
- Snow, David A. , et al. (1986).
"Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation." American Sociological Review 51: 464-481

- Snow, David A. y Robert D. Benford (1988).
 "Ideology, Frame Resonance and Participant Mobilization" en Bert Klandermans, Hanspeter Kriesi y Sidney Tarrow (eds.), From Structure to Action: Comparing Social Movement Research across Cultures. Greenwich CT, JAI Press: 197-217.
- Snow, David A. y Robert D. Benford (1992).
 "Master Frames and Cycles of Protest" en Aldon D. Morris y Carol McClurg Mueller (eds.), Frontiers in Social Movement Theory. New Haven, Yale University Press: 133-155.
- Somers, Margaret (1995)
 "What's Political or Cultural about Political Culture and the Public Sphere? Towards an Historical Sociology of Concept Formation", Sociological Theory, 13:
- Sternberg, Robert J., Roger Tourangeu y Georgia Nigro (1998 [1979]).
 "Metaphor, Induction and Social Policy: The Convergence of Macroscopic and Microscopic Views" en Andrew Ortony (ed.). Metaphor and Thought. Cambridge, Cambridge University Press: 277-303.
- Stone, Deborah A. (1989).
 "Causal Stories and the Formation of Policy Agendas." Political Science Quarterly 104(2): 281-300.
- Stone, Deborah A. (2002).
Policy Paradox: The Art of Political Decision Making New York, W. W. Norton.
- Surel, Yves (2000).
 "L'intégration européenne vue par l'approche cognitive et normative des politiques publiques." Revue Française de Science Politique 50(2): 235-254.
- Tarrow, Sidney (1988).
 "National Politics and Collective Action: Recent Theory and Research in Western Europe and the United States." Annual Review of Sociology 14: 421-440.
- Tarrow, Sidney (1999).
 "Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales" en Doug McAdam, John D. McCarthy y Mayer N. Zald (ed.). Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Madrid, Ediciones Istmo: 71-99.
- Tilly, Charles (1978).
From Mobilization to Revolution Reading, Addison-Wesley.
- Triandafyllidou, A. y A. Fotiou (1998).
 "Sustainability and Modernity in the European Union: A Frame Theory Approach to Policy Making." Sociological Research Online 3(1)
<http://www.socresonline.org.uk/socresonline/3/1/2.html>.

- Tsebelis, George (1995).
 "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism." British Journal of Political Science 25(3): 289-325.
- Ugalde, Luis Carlos (2003).
 "Desempeño legislativo en México" en Luisa Béjar Algazi y Rosa María Mirón Lince, (coords.). El congreso mexicano después de la alternancia. México, Asociación Mexicana de Estudios Parlamentarios/Senado de la República-LVIII Legislatura: 175-195
- van Dijk, Teun A. (1988).
La noticia como discurso Barcelona, Paidós.
- van Dijk, Teun A. (1993).
 "Principles of Critical Discourse Analysis." Discourse and Society 4(2): 249-283.
- van Dijk, Teun A. (1995).
 "Discourse Semantics and Ideology." Discourse and Society 6(2): 243-289.
- van Dijk, Teun A. (1999a).
 "¿Qué es análisis del discurso político?" en Teun A. van Dijk y Ivan F. Rodrigo Mendizábal, Análisis del discurso social y político, Ecuador, Ediciones ABYA-YALA / Escuela de Comunicación Social-Universidad Politécnica Salesiana: 9-102
- van Dijk, Teun A. (1999b).
Ideología. Una aproximación multidisciplinaria Barcelona, Gedisa.
- van Dijk, Teun A. (2000a).
 "El discurso como interacción en la sociedad" en Teun A. van Dijk (ed.). El discurso como interacción social. Barcelona, Gedisa Editorial: 19-66.
- van Dijk, Teun A. (2000b).
 "El estudio del discurso" en Teun A. van Dijk (ed.). El discurso como estructura y proceso. Barcelona, Gedisa Editorial: 21-65.
- van Dijk, Teun A. (2001).
 "Political Discourse and Ideology". Jornadas del Discurso Político, Universidad Pompeu Fabra, Barcelona,
- Vargas Larios, Germán (1999).
 "Reestructuración y privatización del sector eléctrico mexicano." Iztapalapa. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades 19(46): 167-194
- Williams, Gwyneth I. y Rhys H. Williams (1995).

"'All We Want Is Equality' Rhetorical Framing in the Fathers' Rights Movement" en Joel Best (ed.). Images of Issues. Typifying Contemporary Social Problems. New York, Aldine de Gruyter: 191-211.

Williams, Rhys H. y Robert D. Benford (2000).

"Two Faces of Collective Action Frames: A Theoretical Consideration." Current Perspectives in Social Theory 20: 127-151.