



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES DE CUAUTLA
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES**

**LA AGENDA POLÍTICA EN LA CREACIÓN DEL INDEP: DISCURSOS
LEGITIMADORES, OPOSICIÓN Y ARENAS DE PODER
(JUNIO 2018-ENERO 2020)**

T E S I S

para optar por el grado de
DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES

PRESENTA:

MTRO. ONIL AZAHARES FERREIRA

COMITÉ TUTORIAL

Dr. Héctor Gómez Peralta
Dr. Alejandro García Garnica
Dr. Miguel Guerrero Olvera
Dr. Sergio Vargas Velázquez
Dra. Karen Ramírez González
Dra. Talina Merit Olvera Mejía
Dr. Edgar Manuel Castillo Flores

Cuautla, Morelos a 03 de Enero de 2024

Agradecimientos:

A los que se quedaron en el camino y a los que hoy me acompañan.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	7
CAPÍTULO PRIMERO. MARCO CONCEPTUAL	23
Consideraciones preliminares	23
1.1 El papel del argumento como discurso legitimador en el proceso de elaboración de las políticas públicas. La evolución de las perspectivas teóricas	23
1.1.1 El argumento de Majone como base explicativa a la teoría del discurso legitimador	26
1.2 El ciclo de las políticas públicas.....	28
1.3 La construcción de la agenda dentro de la fase de diseño de las políticas públicas como mecanismo de construcción de legitimidad	32
1.4 Las arenas de las políticas públicas y su relación con el contexto político e institucional en el que se discute una política pública	37
1.5 Los <i>stakeholders</i>	42
1.5.1 Tipos de <i>stakeholders</i>	43
1.5.2 De la relación de las instituciones con los <i>stakeholders</i>	47
1.6 De la relación de los <i>stakeholders</i> con las estrategias de legitimidad en el discurso político.....	50
1.7 Origen y debate teórico en torno al concepto de legitimidad.....	51
1.8 Estrategias de legitimación en el discurso político	54
CAPÍTULO SEGUNDO. METODOLOGÍA	57
Consideraciones preliminares	57
2.1 La relevancia de la metodología cualitativa en la Ciencia Política.....	58
2.2 El ACD: origen y corrientes metodológicas para el procesamiento de la información.....	61
2.3 La metodología del ACD para el estudio de caso.....	67
Paso 1. Recolección y procesamiento de la información para la determinación del contexto político e institucional en el que se construyó la agenda política por la que se creó el INDEP	68
Paso 2. Identificación y categorización de los <i>stakeholders</i> que influyeron en la construcción de la agenda política para el diseño del INDEP.....	73
Paso 3. Establecimiento de las construcciones semánticas de legitimación dentro de los discursos políticos empleados por los <i>stakeholders</i> que permitieron la entrada en la agenda política del INDEP	75
Paso 4. Análisis de la interacción de los discursos de los <i>stakeholders</i> que construyeron la agenda política en el diseño del INDEP	81

CAPÍTULO TERCERO. LA AGENDA POLÍTICA EN LA CREACIÓN DEL INDEP: DISCURSOS LEGITIMADORES Y OPOSICIÓN DE SUS PRINCIPALES STAKEHOLDERS (2019-2020)	91
Fase 1: Construcción del problema público. Arena Política: Conflictos no manifiestos por expectativas latentes.	91
Introducción	91
3.1 El contexto político para la creación del INDEP	92
3.1.1 El triunfo electoral de Andrés Manuel López Obrador	93
3.1.2 La “Cuarta Transformación”: principios ideológicos y acciones programáticas	97
3.1.3 Los cambios en la política de seguridad pública	101
3.2 Contexto nacional e institucional para el diseño del INDEP	107
3.3 El discurso de los <i>stakeholders</i>: posicionamiento de conceptos relevantes y figuras literarias insertas que legitiman la emergencia del INDEP en la fase de construcción del problema público	113
3.3.1 Andrés Manuel López Obrador	114
3.3.2 Francisco Alfonso Durazo Montaña	124
3.3.3 El Congreso de la Unión	129
3.4 Discursos de dominación y la relación de los stakeholders dentro de la arena política	139
3.4.1 Contradicciones no manifiestas por expectativas latentes	144
Fase 2: Formación de la Agenda Política. Arena: Conflicto político entre el discurso oficial y el discurso de oposición	147
Introducción	147
4.1 El contexto político	147
4.2 Los stakeholders: posicionamiento de temas y conceptos relevantes para la emergencia del INDEP durante la fase de formación de la agenda política	151
4.2.1 Andrés Manuel López Obrador	152
4.2.2 Ricardo Rodríguez Vargas	162
4.2.3 Dulce María Sauri Riancho.....	170
4.2.4 Diputado Mario Delgado Carrillo	175
4.3 Discursos de dominación y relación de los <i>stakeholders</i> dentro de la arena política en la fase de formación de la agenda en la creación del INDEP. Conflicto entre el discurso oficial y el discurso de oposición	178
Fase 3: Toma de decisiones: la creación del INDEP.	183
Arena: Posicionamiento del discurso oficial	183

Introducción	183
5.1 Contexto Político	184
5.2 Los <i>stakeholders</i>: posicionamiento de temas y conceptos relevantes para la emergencia del INDEP durante la fase de Toma de decisiones	188
5.2.1 Stakeholders Diputados y Senadores que apoyan el discurso oficial	190
5.3 Discursos de dominación y la relación de los <i>stakeholders</i> dentro de la arena política en la fase de toma de decisiones por la que se creó el INDEP.	208
Debate político y posicionamiento del discurso oficial	208
Conclusiones	219
Referencias	233
Anexo 1	252

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Modelos del Ciclo de las Políticas Públicas	32
Tabla 2. Tipologías de la clasificación de los stakeholders	74
Tabla 3. Determinación de fuentes para el análisis de la agenda política para la creación del INDEP	83

INTRODUCCIÓN

El objeto de estudio de la presente tesis está constituido por los discursos de legitimación de los *stakeholders*¹ que influyeron en la construcción de la agenda política que propició el diseño del Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado (INDEP). Organismo encargado de la implementación de la política de uso social de bienes confiscados (USBC), encaminada, entre otras acciones, a brindar la debida reparación del daño causado a las víctimas de la delincuencia, en el presente sexenio (Diario Oficial de la Federación [DOF], 2019).

A partir de este contexto, la selección del título de la investigación “*La agenda política en la creación del INDEP: Discursos legitimadores y oposición de sus principales stakeholders (junio 2018- enero 2020)*” obedece a que, en el nivel macro, el objeto de estudio pertenece al espectro del análisis del diseño de las políticas públicas de USBC. Sin embargo, al ser tan amplio el campo de análisis, se delimitará a los discursos que influyeron en el proceso de construcción de la agenda dentro del diseño del INDEP.

Para analizar el objeto de estudio planteado, se parte del siguiente *cuestionamiento*: ¿cuáles fueron las estrategias de legitimación empleadas en los discursos de los *stakeholders* que influyeron en la construcción de la agenda política para el diseño del INDEP? Este cuestionamiento se subdivide en *interrogantes específicas* que marcarán el camino y los objetivos de la investigación. Estas son:

1. ¿Cuáles son las características en cuanto a poder, legitimidad y/o urgencia de los *stakeholders* que influyeron en la construcción de la agenda política para el diseño del INDEP?
2. ¿Cómo se desarrolló la interacción de los discursos de legitimación de los

¹ Se entiende por *stakeholders* a: "Cualquier individuo o grupo que puede afectar o ser afectado por el logro de los objetivos de una política pública" (Freeman & McVea, 2001). En nuestro caso específico, sería con respecto a la construcción de la agenda política por la que se diseñó el INDEP.

stakeholders que construyeron la agenda política para el diseño del INDEP?

3. ¿Cuál es el contexto político e institucional en el que se construyó la agenda política por la que se creó el INDEP?

Estos cuestionamientos nos llevan a diseñar los *objetivos de la investigación* con miras a establecer la forma en que alcanzaremos los resultados de la misma. Como *objetivo general* se estableció identificar y analizar las estrategias de legitimación en los discursos de los *stakeholders* que influyeron en la construcción de la agenda política para el diseño del INDEP. Para alcanzar este *objetivo general* y establecer las etapas en que se irá resolviendo, se trazaron cuatro *objetivos específicos*:

- a) Identificar y categorizar los *stakeholders* que influyeron en la construcción de la agenda política para el diseño del INDEP.
- b) Establecer las construcciones semánticas de legitimación dentro de los discursos políticos empleados por los *stakeholders* que permitieron la entrada en la agenda política del INDEP.
- c) Explicar la interacción de los discursos de legitimación de los *stakeholders* que permitieron la entrada del INDEP en la agenda política.
- d) Determinar el contexto político e institucional en el que se construyó la agenda política por la que se creó el INDEP.

Las estrategias de legitimación son enunciados del discurso político a partir de los cuales el gobernante se dirige a sus gobernados. Éstas en el caso de la presente investigación, son de interés académico, ya que se utilizan para que los *stakeholders* públicos, enunciadore del discurso político, consigan legitimidad en el posicionamiento de determinada política pública, en nuestro caso el INDEP. De ahí que, tanto las interrogantes como los objetivos de la presente investigación van a estar encaminados a probar la siguiente *hipótesis general*:

El discurso político de los *stakeholders* públicos que influyeron en la construcción de la agenda política por la que se creó el INDEP, estuvieron guiados por estrategias de legitimación semánticas destinadas a persuadir y manipular comunicativamente

para posicionar el Instituto. Estas estrategias fueron: la personificación, la metonimia, la perífrasis e hipérbole.

Nuestro objeto de estudio se ha delimitado espacialmente, teniendo en cuenta dos aspectos: la relevancia que tiene el INDEP y la política de USBC en el campo político y social, y el desarrollo de la actual administración en el contexto mexicano nacional. Por tanto, la creación del INDEP constituye una de las acciones dentro del conjunto de políticas de seguridad pública previstas en el sexenio 2018-2024.

El instituto, dentro de la estrategia nacional de seguridad, dinamiza a cuatro importantes instrumentos estatales con los que se pretende atender a la problemática de inseguridad y corrupción dentro del país. A saber; la política de USBC, la ley de extinción de dominio, la ley para la administración y enajenación de bienes del Estado y la política de combate al uso de operaciones con recursos de procedencia ilícita (DOF, 2019). Sin embargo, el estudio del proceso de construcción de la agenda política e impacto de los diversos discursos en el diseño del INDEP, de acuerdo a la revisión bibliográfica, ha sido sumamente escaso.

Esta situación podría deberse a que el instituto es de creación relativamente reciente, sin embargo, nos encontramos al final del sexenio y, las múltiples incongruencias que tiene el INDEP, principalmente en la diferencia entre sus objetivos y las acciones que está efectivamente realizando, han repercutido en diferentes programas y promesas de campaña que producen una victimización secundaria y alejan de la justicia a los posibles beneficiarios; generan amplios cuestionamientos sobre los intereses de los involucrados y ponen en duda la coherencia que debería existir entre políticas que son indispensables nuestro país (Arista, 2020; Machorro, 2020).

Las buenas prácticas de otros países² en los que existen institutos similares al INDEP, recalcan que es de suma importancia realizar un continuo análisis sobre la

² En el caso Colombiano esta perspectiva se sustenta sobre la idea de que, la administración de bienes vinculados a un proceso legal y las acciones para destinar los mismos a programas de inversión social, seguridad y lucha contra la delincuencia organizada, de estar elaborada sobre la

forma en que se llevan a cabo los procesos de formulación de la política. Además de considerar cómo se conforma la arena de las políticas y cuáles son las prioridades de los *stakeholders* que luchan o negocian en la construcción de la agenda (Gómez, 2010; Restrepo, 2003; Zambrano, 2020).

Para Stein y Tommasi (2006), la eficacia de las políticas depende de la manera en cómo se discutan, aprueben y apliquen. Para ello, aseguran que es necesario hacer hincapié en los procesos críticos que les dan forma, las ponen en práctica y las mantienen vigentes a través de procesos de legitimidad.

Hasta el momento en México, uno de los pocos documentos relacionados con el análisis del INDEP fue la investigación realizada al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes del Estado (SAE) del 2011 (instituto que antecedió al INDEP con similares funciones), en la que se hizo un análisis de los procesos de gestión del organismo, basado en una lógica organizacional y alejado del proceso de construcción de la agenda, y con un corte meramente cuantitativo, que no acabó de reflejar las dinámicas en torno a los problemas fundamentales que pretendía resolver, es decir la cuestión de la política.

De esta forma, se puede identificar que existe un vacío de documentos que respalden un análisis sobre la construcción de la agenda del INDEP. Reconociendo las limitaciones de transparencia y accesibilidad a la información de implementación que presenta el INDEP, a tan sólo 2 años de su creación, se considera que el análisis de la construcción del diseño puede resultar sumamente nutritivo pues, nos

base del costo-beneficio debido a que estas acciones, implican costos para la economía del Estado, pero a la vez representan la oportunidad de obtener beneficios para el sistema Restrepo (2003).

En el caso de PRONABI (Programa Nacional de Bienes Incautados) en Perú se propone que en los procesos de formulación de acciones para la administración, incautación de bienes muebles, inmuebles, así como bienes degradables puedan ser controlados y administrados por empresas del sector privado en aras de generar ganancias, puestos de trabajo y una mejor forma de administración y uso social de los bienes (Montenegro, 2020, pág. 70).

Según Gómez (2010) el organismo que se ocupa de la administración y destino de los bienes confiscados en Ecuador, es el CONSEP (Consejo Nacional de Sustancias Psicotrópicas y Estupefacientes) donde se resalta que la falta de ha destinado bienes a su cargo, a familiares de altos funcionarios de organismos públicos para beneficio personal.

permite comprender, las luchas y negociaciones que posicionaron en la agenda política el tema del INDEP.

Por otra parte, como asegura Medellín (2004), las políticas no pueden ser entendidas sino en la perspectiva del tipo de régimen político y de la acción de gobierno de la que emergen. No son variables independientes que puedan ser explicadas de manera ajena a estos elementos que las estructuran.

Para que una idea se convierta en política pública, debe estar circunscrita en determinados acontecimientos o procesos que propicien el entorno específico para su surgimiento y sólo a través de conocer cuáles fueron los elementos que la circunscriben, se podrá comprender su razón de ser.

Por ello, será necesario realizar un análisis del contexto político e institucional en el que se construyó la agenda política por la que se creó el INDEP y, por otro lado, identificar los *stakeholders* que influyeron en su diseño así como los principales discursos que legitimaron y apuntalaron la propuesta de diseño.

Los *stakeholders* desempeñan un papel cada vez más importante dentro de las fuerzas que influyen en la toma de decisiones dentro de los gobiernos nacionales (Farfán, 2007). Estudiarlos nos permitirá identificar los diferentes recursos discursivos, que propiciaron el posicionamiento de los enunciados del problema público y propiciaron las condiciones para la creación del INDEP.

Finalmente, para garantizar el cumplimiento de los objetivos esperados, es preciso realizar una investigación con corte cualitativo y un enfoque de análisis crítico del discurso (ADC) que nos permita con base en los objetivos y preguntas de investigación:

- a. Verificar la influencia en los poderes públicos de la pluralidad de *stakeholders* en la formulación del problema y la entrada en la agenda política del problema público.
- b. Estudiar y explicar los mecanismos discursivos de legitimación que utilizan los diferentes *stakeholders* para posicionar sus intereses en la

agenda política y llevarlos a cabo.

La relevancia de la presente investigación está enmarcada en una temporalidad que nos permite acotar el acervo de información a procesar sobre los hechos que se analizarán. La delimitación temporal del presente estudio será del 27 de junio del 2018 al 22 de enero del 2020.

Se toma el 27 de junio de 2018, porque partir de una investigación previa de los discursos, se concluyó que esa fecha da inicio a la construcción del problema público que sentó las bases para la creación del INDEP. El 27 de junio de 2018, se da el discurso de clausura de campaña de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia y es donde se mencionan los principales problemas públicos a resolver y la necesidad de la creación de institutos como el INDEP que pudieran atenderlos (López, 2018a).

En otro sentido, esta delimitación abarcará hasta el 22 de enero de 2020, porque en ella queda vigente el decreto³ por el que se crea el INDEP, previa discusión en ambas cámaras donde se aprueba su creación.

Con respecto a las principales perspectivas que han marcado diversos trabajos investigativos sobre la influencia de estrategias discursivas y en las políticas públicas, a partir de la revisión bibliográfica se puede observar que la influencia de los discursos de legitimación en el diseño de las políticas públicas ha sido analizado desde distintas temáticas.

Una primera línea de investigación se enfoca en el análisis del discurso político como productor y reproductor de legitimidad, adaptado a las contingencias del contexto en el que se enmarca (crisis económicas, períodos electorales, compromisos políticos) (Delle Donne, 2008). Así, el gobierno desde el mismo momento en el que comienza la gestión se encuentra en un estado de campaña

³ Por el que se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público y, el Artículo Séptimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Extinción de Dominio, y se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales, de la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, de la Ley de Concursos Mercantiles y de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado el 9 de agosto de 2019.

permanente, donde cada decisión que tome aumentará o disminuirá la cuota de consenso que otorga la población (Noguera, 2003; Delle Donne, 2008).

Esta primera línea remarca un conjunto de conceptos recurrentes en el discurso político encaminado a sentar pilares en la construcción de legitimidad en aras de afianzar tipos de políticas específicas. Estos pilares de la comunicación gubernamental son: la transparencia, la austeridad y la eficiencia (Delle Donne, 2008).

Otra dimensión de esta línea de investigación, señala la legitimación que produce una ideología, permitiendo reconocer la función de aceptación del discurso político para incidir sobre realidades concretas. Desde esta perspectiva, un discurso legitimador contribuye a construir una ideología que contiene frecuentemente niveles ocultos de significado, tanto para sus productores como para sus consumidores.

Para Guerrero y Vega (2015) “el orden social y político que parece natural es, en realidad, el resultado de prácticas específicas, momentáneas y contingentes, en las que los discursos desempeñan una función legitimadora clave” (pág. 107). De esta forma, estudiar el discurso legitimador, permite desentrañar los conjuntos unificadores, racionalizadores, universalizadores, y los contenidos dentro de la ideología que determinan el éxito o no en el diseño de determinada política pública (Thompson, 2002; Guerrero & Vega, 2015).

Una segunda línea de investigación surge del *policy change* y enmarca la influencia de la legitimación como una de las etapas dentro del cambio de régimen de las políticas públicas⁴. Los líderes fuera del gobierno crean una crisis de legitimidad cuando establecen una duda en el pueblo sobre la validez de las historias, imágenes

⁴ Estos autores establecen que el cambio del régimen de políticas públicas parece ocurrir en etapas, no obstante, estas etapas no necesariamente ocurren en la misma secuencia, y algunas veces ocurren de forma simultánea: 1) eventos exógenos facilitadores/de presión (*stressors/enablers*), 2) ajustes paradigmáticos, 3) ajustes de poder, 4) crisis de legitimación, y 5) cambio organizacional y cambio en las políticas públicas (Cruz-Rubio, 2011).

y autoridad sobre la cual está basado el régimen de la política pública establecido (Wilson, 2000; Cruz-Rubio, 2011).

Esta segunda línea de investigación, más orientada hacia la perspectiva weberiana, establece que la relación entre el discurso y las políticas públicas se consolida a través de la legitimidad vinculada a la condición de dominación. Entendida como un valor o creencia sobre la pertinencia, indispensabilidad y legalidad de la autoridad ejercida por y a través de las instituciones políticas en apoyo a la estabilidad, permanencia, consolidación de las instituciones y el sistema político (Weber, 2004; Cruz-Rubio, 2011).

Para finalizar, una variante de esta segunda línea establecida por Laufer y Burlaud (1989, citado en Viñas, 1992); exponen que la relación entre discursos y regímenes políticos están establecidos en tres principios legitimadores. A saber;

- A) la legitimidad basada en la fuente del poder. Cuando el origen del poder ejercido es lo que legitima la acción política.
- B) La legitimidad basada en las metas perseguidas (finalidad).
- C) La legitimidad por la calidad de los métodos que emplea en su actuación.

Desde esta perspectiva, se intenta a través de los discursos de los gobiernos, determinar los cambios en los principios de legitimación de los mismos y en la concepción de las funciones asignadas al Estado y a la Administración Pública.

Con la anterior descripción de las principales perspectivas desde las que se han abordado investigaciones relacionadas a la influencia del discurso legitimador en las políticas públicas y los *stakeholders* que las enarbolan, podemos proceder a enunciar los principales *aportes de nuestra investigación*, al campo de las Ciencias Sociales.

Para la identificación y análisis de los discursos legitimadores que influyeron en la creación de la agenda política que propició el INDEP, se emplearán técnicas de investigación cualitativa, principalmente, el ACD. Se determinará el contexto político

e institucional en el que se construyó la agenda política por la que se creó el INDEP, asimismo, se categorizará a los principales *stakeholders* que intervinieron en la arena política en el diseño del instituto.

A partir de lo anteriormente enunciado, este trabajo contribuye a los siguientes *aportes*:

1. Analizar el contexto político-institucional (supranacional y nacional) que posibilitó la emergencia del INDEP.
2. Identificar los grupos y las características de los *stakeholders* que intervinieron en la definición del problema, entrada en agenda política y creación del INDEP.
3. Detectar los recursos semánticos de legitimación de los *stakeholders* y su influencia en la creación del INDEP.
4. Generar evidencia empírica sobre la aplicabilidad de la teoría sobre la influencia de los discursos legitimadores de los *stakeholders* en las políticas públicas dentro de la realidad mexicana.

Utilizar el ACD como eje metodológico, ayuda a evidenciar la complejidad que se desarrolla entre los *stakeholders* en la arena de las políticas públicas. Transversalizar este análisis con una revisión teórica que retome conceptos como la legitimidad, reflejará las contradicciones y los juegos de poder que se pueden presentar en las primeras etapas del ciclo de las políticas y su influencia en cómo se construyen.

Por otro lado, los *límites de la presente investigación* están dados por:

1. El escaso acceso a la información, debido a la confidencialidad y falta de transparencia, que imposibilitó la realización de entrevistas en profundidad a los principales *stakeholders* que intervinieron en la construcción de la agenda por la que se construyó el INDEP. De esta forma, se utilizarán fuentes alternas oficiales y no oficiales.

2. El análisis de la construcción de la agenda política no pretende trabajar con aspectos técnicos de la política, relacionados con el tipo de beneficiarios, los objetivos que se diseñaron y el problema que se pretendía resolver, sino que se apoyará principalmente en los discursos de legitimación.
3. La presente investigación no está encaminada a analizar los discursos legitimadores en cada fase de la política, sino que se centrará en analizar los discursos insertos en la fase de la construcción de la agenda política por la que se creó el INDEP.

Habiendo reconocido las limitaciones de la investigación, se fue acotando el objeto de estudio para garantizar que, la información necesaria, fuera viable y accesible, teniendo las características siguientes:

1. La mayoría de la información que contextualiza política e institucionalmente la arena política en la que se diseñó el INDEP, tiende a ser pública y de fácil acceso.
2. Los discursos de los *stakeholders* se pueden conocer a través de múltiples referencias.
3. Se cuenta con el apoyo de dos informantes a los que se les realizó una entrevista.
4. Hay mayor accesibilidad a información relacionada con el SAE ya que es un instituto extinto.
5. Al haber pasado casi dos años de la creación del INDEP, existen algunas revisiones y análisis que pueden ser informativas y orientadoras sobre el fenómeno.

Teniendo en cuenta la acotación realizada del objeto de estudio se pasó a realizar un análisis de los principales estudios relacionados con el objeto de la presente investigación para reforzar el alcance y aportación de la misma.

El ACD, o los estudios críticos del discurso, en las últimas décadas, se han convertido en una herramienta esencial para el estudio de políticas públicas. El uso

(ACD) para detectar estrategias de legitimidad por su parte, ha sido útil para entender el actuar de administraciones gubernamentales, fallos de juicios políticos a determinados gobernantes o para caracterizar los mecanismos de poder político ejercidos sobre la sociedad.

Uno de los principales estudios en México, realizado por Treviño y Tolentino (2017), y en Chile, por Guerrero y Vega (2015), parten de entender qué acuerdos y conflictos son inherentes a la lógica de la democracia. No obstante, resaltan cómo en sistemas democráticos latinoamericanos, específicamente en México y en Chile, que el discurso legitimador se ha integrado tan estrechamente en las políticas públicas que ha desactivado formas de politización social, que sólo se generan a partir del disenso. Esto para los autores, privilegia el consenso y la gerencia de los problemas públicos.

Esta investigación parte de que el discurso político produce abyección, pues es “incluyente” al adoptar una cierta idea de desarrollo, que al mismo tiempo excluye a amplios sectores sociales de la representatividad democrática. Esto genera un tipo de incorporación pasiva que activa reglas, narrativas y normas concretas para la participación en las políticas y programas, mientras desactiva el disenso que aparece como obstáculo para la toma de decisiones frente a problemáticas comunes (Guerrero & Vega, 2015; Treviño & Tolentino, 2017). Aunque los estudios plantean algunas estrategias ideológicas para crear consensos en acciones políticas, no profundiza en las estrategias de los actores que promueven estos discursos. Ni establece un hilo que permita entender cómo se da el posicionamiento de determinada política.

Una tercera investigación analizada, desarrolla y establece, al discurso político, en función de su importancia dentro de la legitimación de políticas públicas. Delle Donne (2008), estudia el caso de la gestión de Martín Sabbatella, en la intendencia de Morón, Argentina. Este estudio parte de la hipótesis de que por intermedio de la comunicación gubernamental y estrategias específicas de legitimación, Sabbatella

procuró llevar a cabo varias políticas y sostener la legitimidad de su gobierno durante sus dos períodos de mandato.

La gran aportación de Delle Donna en esta investigación, radica en la capacidad de analizar las diversas estrategias discursivas que utilizan en dependencia del entorno y las acciones políticas que acontecen. De esta manera, se pudo establecer las estrategias utilizadas por diversos stakeholders en coyunturas político-sociales específicas, como períodos electorales, crisis económicas, estallidos sociales etc. Ahora bien, queda a deber el proceso discursivo que se desarrolla para posicionar una política pública determinada, en áreas de desarrollo social, seguridad o salud por poner algún ejemplo.

Un cuarto trabajo analizado, realizado por Poblete (2011) en Chile, describe las estrategias de legitimación del discurso, utilizando teórica y metodológicamente autores como Martín y Van-Dijk. Se enmarca dentro de una Acusación Constitucional en contra de la Ministra de Educación Yasna Provoste Campillay, efectuada el año 2008, por tres diputados de derecha en un contexto de debate o juicio parlamentario. La autora divide las estrategias utilizadas por los diputados en dos grandes grupos: estrategias generales de legitimación y estrategias semánticas de legitimación (Poblete, 2011) y las aplica al caso concreto de investigación.

Este estudio constituye un avance significativo dentro del campo de análisis del discurso, que aunque se circunscribe gran parte en el campo jurídico aporta el estudio de las estrategias discursivas utilizadas para legitimar postulados y posicionamientos dentro de la lucha política.

Una quinta investigación, relevante para nuestra tesis, es la realizada por Martín y Van Dijk (1998). En esta se construyen las estrategias de legitimación en atención al caso concreto de la expulsión de migrantes de diferentes países africanos de España. Se realiza un análisis del discurso de un funcionario del ministerio de interior español que intervino en la expulsión y se analizan estructuras y estrategias

discursivas propias de la legitimación y sus funciones sociales y políticas dentro de su discurso, circunscritas a temas de inmigración, asuntos étnicos, xenofobia y racismo.

Aunque esta investigación es referente en estudios de ACD y estrategias de legitimación las categorías construidas en la misma, son de difícil aplicación a diversos contextos. En nuestro caso, las estrategias de legitimación no están enmarcadas en una acción de gobierno que ha sido considerada negativa, sino a una política pública específica con un marcado énfasis social.

Una sexta investigación, llevada a cabo por Viñas (1992), intenta correlacionar las estrategias de legitimación en discursos de gobiernos con niveles distintos de democracia. Esta relación que establece entre discursos legitimadores y regímenes políticos nos puede servir para la presente investigación de manera general pues dentro de nuestro objetivo no está determinar el nivel de democracia en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

Una séptima investigación llevada a cabo por Borja et, al. (2008), analiza las formas del discurso político de deslegitimación que se da entre paramilitares (autodefensas) y el gobierno Colombiano en discursos políticos de ambos actores entre 2001 y 2002.

Esta línea de investigación denominada legitimación de la violencia política, tiene el objetivo de identificar cuáles son las estrategias que se difunden a través del discurso que expliquen por qué algunas personas se adhieren a formas de acción política caracterizadas por el uso sistemático de la violencia como medio para transformar la estructura política de una sociedad.

Los autores identifican varias categorías lingüísticas en los discursos que conllevan a la deslegitimación del adversario. Estas son proscripción, acciones proscritas, caracterización negativa de las acciones, uso de rótulos políticos, caracterización de rasgos, armas del adversario y deshumanización.

Para los fines de nuestra investigación, este estudio puede ser de utilidad, pues el discurso legitimador en la creación del INDEP, también se construye sobre la base de deslegitimizar acciones de sexenios anteriores y el hacer alusión a diversas formas semánticas, a la burocracia, la corrupción, el robo, el desvío de recursos, la ineficacia, etc.

La octava fuente analizada, transcurre sobre las teorías del Policy Change (Cruz-Rubio, 2011), donde establece una relación entre el discurso de legitimidad del poder con la estabilidad y el cambio político. Analiza a la legitimidad como una etapa específica en el cambio de régimen de las políticas públicas. Para esta tesis, esta investigación es relevante, pues la creación del INDEP se produce dentro de un paquete de políticas, que al menos en el plano discursivo, plantean un cambio régimen político que necesita legitimarse a través de estrategias discursivas que doten de estabilidad.

Una novena fuente analizada es la llevada a cabo por Ruth Wodak, en su artículo La historia en construcción/ La construcción de la historia. La “Wehrmacht alemana” en los recuerdos colectivos e individuales de Austria. La autora analiza las estrategias de legitimación y justificación en discursos públicos y privados sobre el papel de las Fuerzas Armadas de la Alemania Nazi durante los años 1932 y 1935. La autora se enfoca en determinar los discursos legitimadores y deslegitimadores desde un enfoque histórico-discursivo concluyendo que las principales estrategias transcurrieron sobre la problematización del “conocimiento” (el propio conocimiento o el de otros), y el debate en torno al concepto de “crimen de guerra” presentándolos como un componente normal de una guerra.

Desde el punto de vista metodológico, el trabajo de Pardo (2013), es esencial para nuestra investigación, pues detalla los procedimientos para abordar el discurso político y las estrategias analítico-descriptivas para los estudios críticos del discurso. Establece la Identificación y caracterización de las unidades de análisis, análisis de

la consistencia y la coherencia discursiva, para finalmente detectar las formas de legitimación en el corpus del discurso.

Las investigaciones de Íñiguez (2011) y Thompson (2002), permiten entender de manera general cómo se plantean los argumentos en investigaciones sobre análisis del discurso. Profundizan en cuestiones teóricas como la lingüística, como punto de partida del ACD, la comunicación de masas y la interacción social, el papel de la ideología en la comunicación de masas, los actos del habla, la práctica del análisis del discurso, la transmisión de formas simbólicas a públicos extendidos, las características contextuales de los destinatarios. Por otro lado, detallan aspectos metodológicos como la materialización del corpus de investigación, el proceso de análisis del discurso, los efectos discursivos, la selección de material relevante para el análisis, repertorios argumentativos.

Para finalizar, se analizaron fuentes teóricas que profundizaron en el proceso argumentativo como constitutivo del policy making, postulando la importancia de establecer consenso en la elaboración de políticas públicas (Bautista, 2012; Majone, 1997). Estas perspectivas profundizaron en el papel persuasivo del decisor de políticas públicas, como un productor de argumentos dentro de los procesos decisorios.

Aunque la mayoría de los estudios plantean estrategias ideológicas, semánticas, discursivas, destinadas a crear consensos en acciones políticas, no profundizan en las estrategias de legitimidad semánticas de los actores que promueven estos discursos. Incluso los medios que se utilizan para realizar dichos análisis (prensa escrita en la mayoría de las ocasiones), no reflejan en todos los casos las estructuras formales sutiles, de estos actores políticos y esto es una información valiosa a la hora de determinar las estrategias de legitimación.

En nuestro caso se van a tomar discursos de stakeholders políticos, presentados en conferencias televisivas así como en medios digitales de su propia voz, de esta manera estas estructuras formales se tendrán en cuenta en el análisis.

Por otro lado, ninguno propone un hilo conductor que permita entender cómo se da el posicionamiento de determinada política en general ni específicamente en el área de la seguridad pública o asistencia social como se realizará en el presente trabajo.

A partir de lo anteriormente explicado, la presente tesis se estructurará en tres capítulos. El capítulo primero estará conformado por el marco conceptual, que tiene por objetivo entender el comportamiento del objeto de estudio mediante una relación teórica.

El segundo capítulo estará articulado por el diseño metodológico de la investigación.

El tercer capítulo estará integrado por el estudio de caso, la delimitación de los *stakeholders* y el análisis de sus estrategias de legitimación a través del análisis de sus discursos en la conformación de la agenda política por la que se creó el INDEP, así como por la discusión de los resultados obtenidos.

CAPÍTULO PRIMERO. MARCO CONCEPTUAL

Consideraciones preliminares

El marco conceptual de la presente tesis, permitirá comprender el comportamiento de nuestro objeto de estudio. De esta forma, se comenzará describiendo brevemente los principales paradigmas conceptuales en el proceso de elaboración de las políticas públicas, para llegar a las posturas que fundamentan el carácter esencial del discurso legitimador en los procesos de elaboración política.

Posteriormente, se describirá sucintamente el ciclo de las políticas públicas, lo que nos va a permitir en el subsiguiente acápite, profundizar en la construcción de la agenda política y la importancia de los discursos legitimadores en la creación de la misma.

Con lo anterior delimitado, se procederá a definir conceptualmente los aspectos de la arena política y el contexto institucional, por ser variables inmersas en nuestro objeto de estudio. Se caracterizarán a los *stakeholders*, describiendo el papel que juegan los mismos en instituciones como las políticas públicas.

Finalmente, se definirá discurso político como herramienta de legitimación, donde los individuos o grupos necesitan comunicar lingüísticamente de forma explícita o implícita las razones por las que las personas deben acatar regímenes de políticas muy diferentes. La categoría de legitimación será de vital importancia pues permitirá imbricar el campo de los discursos de los *stakeholders* con el de políticas públicas (arena política y construcción de la agenda).

1.1 El papel del argumento como discurso legitimador en el proceso de elaboración de las políticas públicas. La evolución de las perspectivas teóricas

A partir de la década de 1950, principalmente en Estados Unidos, se comenzaron a desarrollar varios enfoques analíticos de política pública que marcaron la manera en que se formulaban los procesos de toma de decisión de los gobiernos y se conceptualizaba teóricamente a las políticas públicas. Estos enfoques partieron principalmente de la corriente racionalista⁵ y fueron tomando distintos derroteros, condicionados por los cambios de paradigma en las ciencias sociales y a diversos acontecimientos históricos.

Para Majone (1992), las políticas públicas, a grandes rasgos, pueden ser entendidas como teorías, desde dos perspectivas: primero, como la reconstrucción racional a partir de una secuencia compleja de acontecimientos; segundo, desde el punto de vista los actores, como doctrinas que se desarrollan a partir de decisiones y acciones anteriores que les dan estabilidad y coherencia interna.

La primera, entiende a la política como una estrategia de solución de problemas o de realización de objetivos que proceden estrictamente según criterios racionales de eficiencia técnica y eficiencia económica (Quade, 1976, citado en Aguilar, 1996). El análisis, en este caso, se caracteriza por incorporar explícitamente el esquema de decisión racional o de solución racional de problemas, cuyos pasos, según Aguilar (1996), son:

- a) Determinar el objetivo a lograr y ordenar las preferencias.
- b) Indicar las opciones de acción que por los medios que incorporan y el cálculo de sus consecuencias se consideran idóneas para efectuar el estado de cosas-objetivo de la acción.
- c) Comparar las opciones en términos de eficiencia técnica y económica.
- d) Elección y puesta en práctica programada de la alternativa eficiente u óptima.

⁵ El enfoque racional es esencial en el nacimiento y desarrollo de la disciplina de las ciencias políticas. Este enfoque considera que, la acción es racional cuando, dadas ciertas preferencias y un conjunto de opciones para satisfacerlas, el individuo procura elegir de manera óptima la mejor opción. Así, para la toma de decisiones políticas tiene en cuenta tanto los aspectos individuales (preferencias, deseos, creencias, habilidades, información, recursos y riesgos) como las características estructurales del entorno (incentivos, restricciones y oportunidades) (Ortegón, 2015).

e) Evaluación de resultados, aprendizaje reiterativo según los resultados.

La segunda, parte de un límite a la racionalidad y destaca el carácter progresivo de la misma, mediante autocrítica y autocorrección. Postula que; “cualquier política a decidir en un momento dado tiene precedentes cognoscitivos, memorias y experiencias” (Aguilar, 1996, pág. 49). Esta perspectiva parte de un conocimiento, que permite saber cuáles acciones produjeron determinadas consecuencias en ciertas circunstancias. Esto favorece calcular razonablemente los efectos de las nuevas opciones y reducir sus probabilidades de error, y en su caso, el fracaso (Aguilar, 1996).

Uno de los principales exponentes de este enfoque es Charles Lindblom, a partir de su obra *La Ciencia de salir del paso (por las ramas)*, desarrollada en el año de 1959 en Estados Unidos. Desde esta concepción, las políticas públicas no son el resultado de un exhaustivo y racional mecanismo de resolución de problemas sociales, en el que convergen tanto un saber político normativo, y otro científico-técnico.

En la concepción de la ciencia de salir del paso, se parte de la imposibilidad de la concepción racional, para proponer que la elaboración de las políticas públicas constituye un mecanismo pragmático encausado, no a resolver el problema en su totalidad, por el contrario, propone llevar el conflicto a niveles manejables (Lindblom, 1959; Lindblom, 1991).

Las ideas de Lindblom dieron paso a dos corrientes teóricas: por un lado, la del análisis como arte y artesanía⁶ (Majone, 1978; Wildavsky, 1979) y; por el otro lado, la tendencia a alejarse del análisis como un simple ejercicio de “especulación

⁶ El análisis de políticas como una cuestión de artesanía refiere que el decisor de políticas públicas, como artesano es un productor de argumentos a favor de las políticas, él es quien realiza el trabajo de “armar” categorías, tales como: problemas, datos, información, evidencia, herramientas y argumentos, que promuevan un consenso por la vía de la persuasión. El análisis como artesanía debe impactar y, más aún, debe “persuadir”, de modo tal que en la política no basta con las decisiones, sino que éstas deben ser legitimadas, aceptadas y puestas en marcha. La persuasión, entonces, juega un papel estratégico cuando la política se enfrenta a la necesidad de establecer consensos de manera constante, y como fruto de los ambientes inciertos y cambiantes en lo social (Bautista, 2012).

intelectual” y darle más peso a la viva realidad de la “interacción social” (Wildavsky, 1979). Las ideas de Majone, como se analizará en el apartado subsecuente, dotarán de una base teórica sólida a la presente investigación.

1.1.1 El argumento de Majone como base explicativa a la teoría del discurso legitimador

Por la relevancia que otorga a la argumentación en el proceso de elaboración de las políticas públicas, se considera necesario el poder de análisis de la teoría de Majone en la presente investigación. El autor antes citado no utiliza el término “discurso legitimador” en su obra, pero indudablemente su trabajo sobre la argumentación se puede adaptar a la idea del discurso legitimador como característica fundamental en la elaboración de políticas públicas.

Según Majone (1997), en sistemas de gobierno deliberativos, comprender las políticas tiene más que ver con analizar procesos de argumentación, que con la tarea de abordar las técnicas formales de solución de problemas. El rol de la palabra se vuelve fundamental en todos los momentos de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

A Majone, se debe en el ámbito de la disciplina, el rescate del énfasis en la naturaleza pública de las políticas. Este autor considera que el diálogo y la discusión abierta y manifiesta, son elementos constitutivos de la elaboración de las políticas, por tanto, deben estar presentes en la conceptualización de la misma. Aquí, la elección y desarrollo de una política no resulta de un sofisticado cálculo tecnocrático como lo postulaba la teoría racional o de una preferencia autocrática. La elaboración de una política es producto de la discusión y persuasión recíproca de muchos actores políticos y gubernamentales, participantes en su formulación para su aceptación y puesta en práctica (Aguilar, 1996).

Majone se distancia del análisis de la teoría interaccionista de Wildavsky⁷ al considerar que las decisiones políticas, parten de razones personales y subjetivas, que incluso pueden ser encontradas en alguna demanda social, por parte de los actores políticos. De esta forma, niega la alternativa de que las políticas sean el resultado de una interacción social que opera en determinada realidad.

Esto no quiere decir que refute esta interacción, sino que la reconoce, pero solo en el momento de legitimar la decisión ya tomada. Al final, las razones por las que llevó a cabo una acción pública, pueden ser poco convincentes o adversas para los demás actores políticos. Por lo tanto, se hace necesario construir los argumentos y obtener las evidencias que despierten el consenso y/o derroten la oposición.

Para Majone (1997), toda decisión política que tenga un alcance colectivo, enfrenta el problema de la comunicación, de la publicidad ciudadana. Las decisiones colectivas contemporáneas aún en los regímenes menos democráticos, requieren ser explicadas, transmitidas, argumentadas, con el objetivo de persuadir, que para efectos de esta tesis, se entiende como legitimar las acciones a implementar.

Las preguntas que aparecen ante este escenario versan en los siguientes aspectos: ¿es la argumentación previa o posterior a la toma de decisiones? ¿Qué tanto es esencial el discurso legitimador o la argumentación para la toma de decisiones políticas? En este sentido, aunque se considere que los argumentos son irrelevantes para la lógica de la elección de la política pública en cuestión, los argumentos son esenciales para el éxito y la supervivencia de la misma, de lo contrario, tendría mayor probabilidad de fracaso. De esta forma, “el argumento no deja de ser un elemento integral del *policy making*” (Majone, 1989, citado en Aguilar, 1996, pág. 28).

⁷ La teoría de la interacción social, aplicada al estudio de políticas públicas, reconoce que el proceso de elaboración de las políticas está estructurado a partir del conflicto. Desde esta perspectiva, el conflicto y la negociación tienen lugar dentro de metas compartidas, en cuyo caso el proceso de elaboración es efectivo cuando los grupos resuelven sus diferencias y ponen determinada política en marcha. Por tanto, el objetivo del análisis de políticas públicas es complementar la política, a fin de depurar el debate y la consideración de problemas y alternativas de políticas públicas (Parsons, 2007).

Así, los argumentos se convierten en parte esencial del proceso de formación de la política pública en sí misma. Los argumentos de apoyo, las interpretaciones, las calificaciones, y todo el debate que sigue a los primeros enunciados de una política, llegan a integrarse en ella de manera similar y no pueden separarse de su primera sustancia.

Como conclusión, podemos decir que, “una política es entonces también una actividad de comunicación pública y no sólo una decisión orientada a la efectuación de metas. Incorpora una intencionalidad comunicativa y no sólo estratégica y productiva” (Aguilar, 1996, pág. 28). Siempre existe la necesidad de explicar la decisión y persuadir a otros para que la acepten. En consecuencia, deben suministrarse argumentos apropiados para la comunicación interpersonal, y ser cuidadosamente elaborados para un auditorio particular.

De esta forma, los conceptos de complejidad, escenarios, intereses, negociación legitimidad, han adquirido cada vez más preponderancia en la confección de las políticas. Los conceptos clásicos tanto racionales, como incrementales, se trastocan ante las nuevas realidades que tienen que regular las políticas públicas (Nazarena, 2016).

La argumentación o el discurso legitimador, es esencial para el análisis de las políticas en la medida que refleja la distribución de poder y contribuye a entender los procesos específicos que componen los procesos de agenda, desde la definición de problemas hasta la toma de decisiones. El análisis de estos discursos arrojan luz sobre cada una de estas etapas de las políticas (Cejudo, 2008), como se muestra en los siguientes apartados.

1.2 El ciclo de las políticas públicas

Una de las categorías analíticas más utilizadas en el estudio de las políticas públicas es la del ciclo de una política. Comprende la dinámica que caracteriza las distintas

fases en que se articula dicho ciclo de vida (Bustelo, 2001). Para fines de este trabajo, vamos a entender el enfoque procesal del ciclo de vida de las políticas públicas, como una construcción conceptual de utilidad analítica. No obstante, debido a la rigidez de este esquema, es posible encontrar en los procesos reales, como el que estamos analizando, ciertas superposiciones o límites incorrectamente definidos de las fases del ciclo de vida de las políticas públicas.

Considerado como un proceso de tipo ideal, Jones (1970, citado en Sosa, 2018) distingue cinco fases en el ciclo de la política pública:

1. *Identificación de un problema.* Cuando una situación se percibe como problemática por los actores políticos y sociales y éstos solicitan la acción pública, buscando que el problema quede inscrito en la agenda del sistema político.
2. *Formulación de soluciones.* Cuando la administración gubernamental trata de elucidar el problema y propone soluciones al mismo.
3. *Toma de decisión.* Se refiere a que los actores e instituciones autorizados (gobierno, parlamento) examinan las soluciones existentes y deciden por una de ellas.
4. *Implementación.* Llevar a cabo la decisión o traducirla en hechos concretos.
5. *Evaluación,* por parte de los actores sociales y políticos a la respuesta del problema y los impactos causados por su implementación. (pág. 1601)

Según De León (1997), el proceso de las políticas públicas, fuertemente inspirado en la tradición de Lasswell⁸, se podía dividir en:

A. Iniciación.

⁸ La política pública, gracias a la influencia de positivismo, se presenta como un objeto de análisis que puede ser subdividido en varias etapas, las cuales se pueden estudiar separadamente. Esta visión fragmentada ha permitido, sobre todo hasta los años ochenta, la realización de innumerables investigaciones, especializadas en una u otra etapa particular o en todo el proceso concebido como una sucesión (lógica) de etapas. Igualmente, facilitó la elaboración de teorías “parciales” por cada una de las secuencias del proceso. Esto constituye la fortaleza del marco secuencial, pero también su mayor debilidad, a saber, que se tiende a perder de vista el proceso en su conjunto (Roth, 2008)

- B. Estimación.
- C. Selección.
- D. Implementación.
- E. Evaluación.
- F. Terminación.

Como se puede observar de la comparación de estas dos primeras clasificaciones, en la De León (1997), se tiene en cuenta una última fase que arroja información sobre si la política debe continuar, finalizar o modificarse. Pues como se enunció, las políticas producen cambios sustanciales a largo plazo, y este plazo, conlleva modificaciones en las condiciones materiales donde se implementa la política. Por tanto, la política pública debe atemperarse en ese período de tiempo a los cambios estructurales que se den a nivel social.

Según Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya (2013), el proceso de la política pública comprende siete etapas:

- a) La primera es la *definición del problema*, donde lo importante es determinar con precisión cuál es el problema, cuáles son sus dimensiones o componentes y sus causas.
- b) La segunda, es la *formación de la agenda*. Consiste en estudiar qué factores contribuyen a que una situación se convierta en problema y ese problema en objeto de una acción gubernamental, y quiénes son los actores que intervienen en el proceso.
- c) La tercera etapa es la *construcción de opciones*. Se encamina a analizar las alternativas disponibles y viables para resolver el problema y qué riesgos, beneficios y costos acompañan a cada una de ellas.
- d) La cuarta etapa es la *toma de decisión*. Aquí el problema es determinar cuál de todas las alternativas disponibles constituye la mejor opción.
- e) La quinta etapa es la *implementación de la política*. Está conformada por las acciones conducentes para llevar a cabo exitosamente la decisión, para

alcanzar los objetivos y metas que la política se propone.

- f) La sexta es la *evaluación de la política*. En esta etapa lo importante es decidir qué y cómo evaluar y para qué fines.
- g) La séptima etapa es la de *terminación o continuación de la política*. Consiste en decidir a la luz de los insumos que brinda la evaluación, si la política debe continuar, finalizar o revisarse (pág. 88)

Esta última clasificación incluye una fase más, dentro de las fases previas a la implementación, y es la *formación de la agenda*. No quiere decir que las demás clasificaciones la excluyan, pero ciertamente ésta le da un peso aún mayor, pues se supone que cualquier problema no puede ser tratado como público. Este proceso es sumamente conflictivo por la cantidad de actores que intervienen en dependencia de la problemática y es de suma importancia pues nos puede arrojar mucha luz a la hora de nuestro análisis.

En la tabla 1 se recopilan diversas posturas en cuanto al ciclo de las políticas públicas. Ésta, evidencia la evolución de la perspectiva en cuanto al número de fases en las que se ha desagregado el proceso. Se debe tener en cuenta que, aunque este modelo posee límites conceptuales principalmente debido a que surge de una concepción idealizada y racional con un sesgo “*top-down*”⁹, posee cualidades didácticas, heurísticas así como flexibilidad y adaptabilidad para ser utilizadas en procesos de análisis de políticas públicas (Roth, 2002).

De forma general, ha existido un relativo consenso acerca del ciclo de vida de la política pública. Es posible identificar en la literatura diversas propuestas con mayor o menor desagregación del mismo, que van de tres hasta seis etapas no excluyentes entre sí.

⁹ Cuando la propuesta de política parte de instituciones gubernamentales, y estas deciden cuándo, cómo, con quién y dónde ejecutar las políticas, basado en su aparato político, administrativo y burocrático. Estas decisiones se pueden tomar de manera centralizada o descentralizada.

Tabla 1. Modelos del Ciclo de las Políticas Públicas

	Jones (1970) 5 fases	DeLeon (1997) 6 fases	Jaime et al. (2013) 7 fases	Astorga (2017) 4 fases	Cardozo (2012) 3 fases
Proceso Predictional	Identificación de un problema	Iniciación	Definición del problema	Gestación	Formulación o análisis <i>ex ante</i> a la acción
	Formulación de soluciones	Estimación	Formación de la agenda	Formulación (evaluación <i>ex ante</i>)	
Proceso Posdecisional	Toma de decisión	Selección	Construcción de opciones		
	Implementación	Implementación	Implementación	Implementación (Evaluación concomitante)	Implementación
	Evaluación	Evaluación	Evaluación	Evaluación (Evaluación <i>ex post</i>)	Evaluación como (ex post)
		Terminación	Terminación		

Fuente: Elaboración Propia a partir de: Aguilar (2012), Ortegón (2015), Astorga (2017), Cardozo (2012), Jaime (et al., 2013).

Una de las fases a las que más se ha hecho hincapié por su importancia en el desarrollo de la política pública, como se verá en el apartado siguiente, es la fase de la formación de la agenda, y coincidentemente, es donde se llevan a cabo las acciones dentro del objeto de estudio de la presente investigación.

1.3 La construcción de la agenda dentro de la fase de diseño de las políticas públicas como mecanismo de construcción de legitimidad

Como se señalaba en el apartado destinado al ciclo de vida de las políticas públicas, dentro de las fases del diseño, se encuentra la formación de la agenda (Jaime *et*

al., 2013). Esta fase es de suma importancia porque va a determinar el conjunto de acciones que posteriormente se van a convertir en decisiones de autoridad para atender los problemas públicos.

Para Casar y Maldonado (2008) “una agenda no es más que el conjunto de cosas que han de ser llevadas a cabo, que se procurarán e intentarán, cosas, sencillamente en las que se pondrá empeño por atender” (pág. 19).

Por otro lado, Aguilar (2012) llama construcción de la agenda política:

Al proceso social y político mediante el cual una situación de la vida social es calificada y aceptada como problema público y, por lo tanto, como una realidad que el gobierno debe atender y que tiene que ser objeto de una política pública. Su contenido de trabajo consiste en indagar cuáles fueron los hechos sociales que ciudadanos y políticos consideraron que eran problemas de interés público, que se colocaron en la agenda de gobierno como temas de alta prioridad y que dieron origen a la necesidad de formular una política pública de respuesta y movilizar los recursos del Estado. (pág. 42)

En esta etapa del proceso de elaboración de la política pública, el problema consiste en “explicar las características que asume el proceso a través del cual problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos posibles de política pública” (Jaime *et al.*, 2013, pág.94).

Jaime *et al.* (2013), señalan dos cuestiones medulares en la fase de conformación de la agenda:

1. Los problemas que pretenden resolver las políticas públicas son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad. De esta forma, van a estar conformados por diversos actores políticos y sociales involucrados, lo que implica visiones diferentes en conflicto, causalidades no consensuadas y recursos en competencia.
2. La capacidad limitada que tiene el gobierno para atender los problemas.

En este sentido, es loable aclarar el papel fundamental que juega el discurso legitimador en esta etapa. Entender que los problemas son construidos socialmente significa que tanto los analistas de políticas públicas como los encargados de diseñarlas, deben tomar en cuenta que, por medio del discurso, se legitima que ciertos asuntos se conviertan en problemas o dejen de serlo.

Definir un problema público significa reconocer una situación y asignarle categorías que le den sentido. Es decir, que permitan insertarlo en la deliberación social en torno a lo deseable y posible, en términos de la intervención gubernamental. Esto requiere, además, traducir los datos duros al lenguaje de políticas, mediante la asignación de conceptos, nociones burocráticas y profesionales. Como explica Scheider (1985, citado en Cejudo, 2008) “cuando las burocracias reciben las demandas de los ciudadanos, estas demandas son transformadas por un lenguaje que es creado y controlado por expertos o burócratas” (pág. 7).

Por lo anterior, no debemos entender la construcción de la agenda como un proceso automático que refleja el equilibrio perfecto de intereses en competencia e igual representación (Bentley, 1908 & Truman, 1951, citados en Casar & Maldonado, 2008), sino como un proceso conflictivo, con una naturaleza restrictiva enmarcada en la esfera pública. Es por esto que las acciones de gobierno para resolver problemas públicos, van a responder y están determinadas por la manera en que se construyó la agenda política (los actores políticos y sociales que intervinieron, la arquitectura institucional existente, los incentivos que se juegan dentro de la misma y la manera en que se legitimaron o no las acciones propuestas).

Con estas limitaciones, la premisa fundamental para que un asunto entre a la agenda política, está en la capacidad que tenga un actor político interesado en el mismo, para elegirlo, procesarlo e invertir recursos y capital político, para entre otras cosas, legitimarlo. Los motivos para que un actor político tome un asunto para llevarlo a la agenda son múltiples, por ejemplo; evitar un conflicto, intercambio de favores, corrupción, popularidad, motivaciones electorales (Casar & Maldonado; 2008).

Debido a la relevancia de los actores en la conformación de la agenda política, es que Kingdon (1984, citado en Casar & Maldonado, 2008) señala dos categorías de factores que afectan la *agenda-setting*¹⁰. Uno de ellos son los participantes y el otro es el proceso a través del cual los puntos de una agenda y las alternativas, se vuelven prominentes.

Para el análisis de la conformación de la agenda de las políticas públicas se debe partir de cuáles fueron los actores sociales que plantearon el problema, cuál fue la información y qué evidencias o argumentos se emplearon para convencer a la sociedad y justificar que se trataba de un problema de genuino interés público al que el gobierno debiera prestar atención y dar respuesta.

Sin embargo, este proceso está inmerso en una variedad de conflictos, negociaciones y coaliciones para incidir de manera más efectiva en la política pública en pugna. En esta fase se estructuran y tienen más impacto los discursos que son generados, comunicados y aceptados por las élites políticas, legitimando o deslegitimando las posturas contrarias.

Ahora bien, como no todos los problemas públicos son susceptibles de producir acciones gubernamentales para su resolución, y como estos problemas nacen de agendas muy diversas marcadas por la posición de los actores ante la posibilidad de tomar decisiones políticas. Cobb y Elder (1976, citado en Casar & Maldonado, 2008), hacen una distinción entre la *agenda sistémica* y la *institucional*.

La primera consiste en el conjunto de asuntos que se consideran susceptibles de atención gubernamental por parte de la comunidad. La segunda tiene que ver con el subconjunto de asuntos que se presentan públicamente para su consideración, a las instituciones del gobierno representativo (Casar & Maldonado, 2008; Jaime *et*

¹⁰ *Agenda-setting* hace referencia al conjunto de temas seleccionados para formar parte de un índice o agenda. Lo que plantea la teoría en este sentido es que, los medios de comunicación cuentan en su haber o seleccionan de alguna manera el índice de temas resaltados que serán traspasados por la agenda de los medios a la agenda de lo público. (Rodríguez D. , 2004). La investigación que inició este tipo de estudios fue titulada *The Agenda-Setting Function of Mass Media*, fue realizada en 1968 y publicada en 1972 por McCombs y Shaw (Petroni, 2009).

al., 2013; Aguilar, 1996).

Para Aguilar (2012), el punto en cuestión sigue siendo si las relaciones que emanan de grupos económicos, sociales, políticos y los gobernantes, son simétricas, incluyentes, que justifican con razones sus posiciones (agenda sistémica), o por otro lado, si son relaciones en las que ciertos grupos suelen ser los dominantes con base en su poder y estamento, más que en razones (agenda política). Equidad o exclusión, uso de la razón o prepotencias y engaños, marcan desde la formación de la agenda, el destino político y administrativo de una política pública.

La literatura en Ciencia Política ha avanzado en el desarrollo de dicha clasificación, por esta razón, regido por los objetivos de este trabajo, nos vamos a centrar en una clasificación que tiene su origen en la anterior, pero se centra en los procesos políticos de *agenda-setting*: la agenda pública, la agenda política y la agenda gubernamental (Casar & Maldonado, 2008).

La *agenda pública* está definida por el conjunto de temas que la ciudadanía y distintos grupos de la sociedad buscan posicionar para ser considerados como susceptibles de atención por parte de sus representantes.

Por su parte, la *agenda política* está constituida por el conjunto de temas que alcanzan prioridad en el debate y la acción de aquellos actores políticos que por su posición —esto es, por sus recursos, facultades y poder— tienen capacidad para impulsarlas.

Finalmente, la *agenda gubernamental* es el conjunto de prioridades que un gobierno constituido plantea a manera de proyecto y que busca materializar a lo largo de su mandato.

Cada una de éstas tiene objetivos, actores, reglas de procesamiento y temporalidades distintas aunque la interacción entre ellas siempre está presente (Casar & Maldonado, 2008).

De esta forma, podemos argumentar la importancia que tiene para la presente investigación tomar las estrategias de legitimación que se dan en los discursos

circunscritos al marco de la agenda política por la que se crea el INDEP. Pues, para Casar y Maldonado (2008), las agendas políticas, se conforman a partir de varias fuentes. En primer lugar, a partir del diagnóstico que los actores relevantes hagan del momento actual y el conjunto de asuntos que necesitan atención. En segundo lugar y sumamente importante, de las estrategias argumentativas que se utilicen para posicionar estos temas y legitimarlos dentro de las arenas a las que pertenecen.

Por lo anterior, nuestro estudio de caso está enmarcado dentro de la fase de diseño de la política pública. Nos vamos a centrar en los procesos de posicionamiento y construcción de los problemas públicos, formación de agenda y toma de decisiones, que fundamentaron el surgimiento del INDEP, así como de las estrategias discursivas usadas en los mismos para posicionar y legitimar los conceptos primordiales circunscritos en cada proceso. La investigación se posiciona sobre la agenda política además, por constituir el INDEP, un asunto prioritario en la acción de actores políticos como Andrés Manuel López Obrador que tuvieron la suficiente capacidad para impulsarlo.

1.4 Las arenas de las políticas públicas y su relación con el contexto político e institucional en el que se discute una política pública

El diseño de las políticas públicas se produce en un espacio que es necesario analizar para entender el impacto o desempeño de la política pública en la realidad social. Este espacio es la *arena de la política*.

Para Arnoletto (2007), la “arena política es el ámbito donde las distintas políticas, programas de acción, organizaciones políticas que las sustentan y hombres políticos que las animan entran en contacto, luchan por el predominio y también llegan a distintas formas de compatibilización y entendimiento” (pág. 5).

De acuerdo con Lowi (1996, citado en Martínez, 2018), en el espacio de la arena política se producen relaciones sociales que están constituidas por expectativas

recíprocas que se centran en productos gubernamentales o políticas específicas. De este modo, la relación política va a quedar determinada por la política en juego y la posibilidad de participar. Así, en una arena política van a converger, luchar y negociar, fuerzas de poder específicas (Martínez, 2018).

La arena de las políticas va a estar constituida por el ámbito donde las distintas políticas, programas de acción, organizaciones políticas que las sustentan y actores políticos que las impulsan, entran en contacto, luchan por el predominio y también llegan a distintas formas de compatibilización y entendimiento.

Para Lowi (1996, citado en Martínez, 2018), las arenas políticas se pueden clasificar en tres categorías:

- A. *Distributiva*. Es una arena relativamente pacífica, en la cual los problemas son susceptibles de ser tratados con recursos públicos siempre divisibles.
- B. *Regulatoria*. Es una arena relativamente turbulenta, de conflicto y negociación entre grupos de poder; de intereses exclusivos y contrapuestos que se mueven en torno a una misma cuestión y que se ven obligados a coaliciones de concesión recíproca porque una eventual solución no puede favorecer de igual forma a las partes interesadas.
- C. *Redistributiva*. Es la más radical porque aborda cuestiones agudas de las relaciones de propiedad, de poder y prestigio social establecidas. Es la arena más tensa y frontalmente conflictiva. En ella las concesiones son casi imposibles porque el desenlace afectará a numerosos sectores de la población en aspectos cruciales de su existencia social.

La arena redistributiva constituye un indicador característico de la ideología del gobierno en turno, que como se verá posteriormente, tiende a reforzar categorías del clivaje “propietarios y desposeídos”, los que “tienen” y los que “no tienen”, “la burguesía y el proletariado”.

En las políticas redistributivas nunca habrá más de dos lados, y estos son claros, precisos, estables y consistentes. En regímenes democráticos con alternancia en el

poder, resultan cruciales el voto y también la movilización política de los grupos sociales desfavorecidos para la inclusión de políticas redistributivas en las agendas de gobierno (Canto, 2020).

D. *Constituyentes*. Se caracterizan por un ejercicio remoto de la coerción. Es una arena que se ocupa de cuestiones como la distribución de competencias entre diferentes ámbitos de gobierno en un sistema federal, o temas electorales, como la regulación del financiamiento privado de las campañas políticas.

En esta, la distancia del juego de intereses y su naturaleza jurídica, las acerca a temas constitucionales. Traslada la mayor parte de las discusiones sobre las políticas constituyentes a las esferas de los debates legislativos y político-partidistas. En los procesos de su elaboración, el tema de las ideologías y los objetivos programáticos de los partidos, asciende al primer plano, así como su disciplina interna y sus relaciones con las distintas clases, las organizaciones civiles y los poderes fácticos.

De las cuatro arenas presentadas, se considera que el objeto de estudio pertenece a la *arena redistributiva*. En nuestro caso, el INDEP se inserta en el sistema de políticas de seguridad que tienen el objetivo de proporcionar el uso social de bienes confiscados a la delincuencia.

De esta manera, los discursos pronunciados se van a circunscribir a este tipo de relaciones de poder entre los actores. Además, se adapta a nuestro objeto, pues fue una política cuyos fines permitieron al gobierno movilizar a su conveniencia a diversos grupos sociales en situación de vulnerabilidad, y por otro lado, ha generado a través del discurso de sus principales *stakeholders*, asuntos de clases, relativos a “devolverle al pueblo lo que la han robado” y “quitarle a los ricos y darle a los pobres”, dando lugar a herramientas de argumentación política que producen efectos de polarización en la opinión pública.

Cada arena política va a determinar el tipo e intensidad del conflicto, el ámbito institucional en el que se desarrolla, así como el número y tipo de actores que participan en cada una de las arenas (Sarhou, 2015).

En este sentido, se puede puntualizar que un estudio que tienda a analizar la arena donde se crea determinada agenda política o gubernamental, debe tener en cuenta en primer lugar, el tipo de régimen político existente, la estructura parlamentaria y el ordenamiento territorial y, en segundo, las reglas que determinan la distribución del poder (Casar & Maldonado, 2008).

Otro aspecto de suma importancia a tener en cuenta en el análisis de la arena política es la *variable social*. Deben ser analizados los grados y formas de organización social de los actores y sus vínculos formales o informales con el poder político (corporativismo social y político, clientelismo). Lo anterior permite el conocimiento de los recursos que disponen dentro de la arena política, así como de la capacidad de posicionar sus problemas públicos y alternativas de solución (Casar & Maldonado, 2008).

Asimismo, para los autores es necesario considerar el análisis de la *variable internacional*. Esto es, porque la creciente interdependencia de los sistemas políticos y económicos ha contribuido a la internacionalización de los debates y a la extensión de la arena política fuera del ámbito local. La difusión de mejores prácticas de política pública y la adopción de definiciones paradigmáticas de ciertos asuntos públicos, sugiere que los contenidos y las propuestas de la agenda política y gubernamental, rebasan el ámbito de los Estados nacionales aunque, en última instancia, las decisiones de política pública se resuelven en el marco de las instituciones políticas nacionales (Casar & Maldonado, 2008).

En el espacio condicionado por los aspectos antes enunciados, es donde se va desarrollar la fase de diseño de una política pública. Dependiendo el autor, esta consta de varios pasos¹¹, para nuestro trabajo vamos a tomar la clasificación de

¹¹ Tales como la definición del problema, Formación de la agenda, Construcción de opciones, Toma de decisión (Jaime, Dufour, Alessandro, & Amaya, 2013).

Jaime *et al.* (2013), que servirá para dar operatividad a nuestro objeto de estudio, para de esa manera, trabajar con las fases de construcción de la agenda política.

Las políticas no pueden ser entendidas sino en la perspectiva del tipo de régimen político y de la acción de gobierno de la que emergen. No son variables independientes que puedan ser explicadas de manera ajena al conjunto de factores políticos e institucionales en los que se estructuran. Las políticas públicas hay que examinarlas desde el régimen político y el gobierno.

¿Por qué el régimen político? Porque marca los límites y las posibilidades de los procesos de estructuración de las políticas públicas. Define la naturaleza y el carácter (democrático o autoritario) con que pueden nacer y desplegarse las políticas en unos ámbitos bien determinados, así como las condiciones (de gestión presidencial o trámite parlamentario) que determinan su ciclo de existencia.

Conferir un status central al régimen político en el estudio de las políticas no sólo permite una aproximación más precisa de los problemas de consistencia y persistencia de la democracia, sino –por sobre todo- posibilita dimensionar la capacidad estructural que tienen los Estados y los gobiernos para producir los cambios que las sociedades les reclaman.

¿Por qué el gobierno? Porque considerado como un proceso de conducción política e institucional de las sociedades y los Estados, el gobierno se constituye en el factor clave que articula los regímenes políticos y las políticas públicas. Por una parte, porque los gobiernos son la forma concreta a través de la cual los regímenes políticos expresan la particular manera en que se ha organizado y se ejerce el poder político en una sociedad y desde un Estado. Y, por otra, los gobiernos no sólo definen las prioridades, sino porque a través de las políticas públicas conducen (o buscan conducir) a las sociedades y los Estados a una situación preestablecida.

Para finalizar este acápite, es importante tener en cuenta que no solo el contexto es necesario para analizar determinada acción de gobierno. Sino también es de utilidad entender los roles que los participantes inmersos en ese contexto, juegan, los intereses en disputa y los mecanismos para satisfacerlos.

1.5 Los *stakeholders*

Como mencionábamos en el acápite anterior, existen órdenes institucionales que propician la creación de las políticas públicas, y entre estos órdenes, hay una presencia importante de los *stakeholders*. Para acercarnos a una definición de *stakeholders* debemos partir de un marco y una visión pluralista de la política pública. Donde las políticas se analicen como: “los escenarios donde interaccionan, compiten y cooperan por recursos, programas y legitimidad, las instancias públicas, los grupos representativos de interés y las organizaciones” (Silva, 2017, pág. 68).

El término *stakeholder* fue utilizado en su origen en el lenguaje corporativo y después es adoptado en los estudios de política pública. Desde el punto de vista corporativo o empresarial, los *stakeholders* son entendidos como “personas, grupos u organizaciones que deben ser tomadas en cuenta por los líderes, gerentes o personal de primera línea” (Solís, 2017, pág. 98). Clarkson (1995, citado en Machado, 2013, pág. 4) explica que, son “personas o grupos que reclaman o tienen propiedad, derechos o intereses en una empresa y en sus actividades en el período pasado, presente y futuro”. Finalmente, Donaldson y Preston (1995, citados en Machado, 2013), señalan que se trata de “personas o grupos con intereses legítimos en los procesos y aspectos sustantivos de una actividad empresarial” (pág. 4).

Freeman y McVea en su libro *Gestión Estratégica: un enfoque desde los stakeholders* (Freeman & McVea, 2001), profundizaron en la discusión sobre el concepto emergente de *stakeholders* a nivel organizacional. Ese trabajo es un referente para el estudio de los actores políticos y sociales que inciden en el diseño de las políticas públicas.

Los autores antes citados, introdujeron el debate en los trabajos actuales, presentando nuevos conceptos, teorías, herramientas y técnicas con el fin de ayudar tanto en la gestión de las empresas, como en el análisis de políticas públicas. En este sentido, el concepto de *stakeholders* no se va a limitar al espacio interior de las organizaciones privadas, sino también va a ser utilizado en los asuntos públicos.

Ahora bien, ¿quiénes son realmente los *stakeholders* dentro de las políticas públicas? Piccard (2011, citado en Giordano, 2017), sostiene que: “los *stakeholders* son participantes que se involucran en los procesos de políticas públicas, son personas que están dentro de los aparatos administrativos y gubernamentales, o fuera de los aparatos administrativos y gubernamentales” (pág. 25).

Por otro lado, Villarreal (2006, citado en Giordano, 2017), sintetiza afirmando que “los grupos considerados partes interesadas incluyen tanto a los usuarios de un proyecto como a todos aquellos grupos que, sin ser afectados directamente, están “interesados legítimamente” en el desarrollo del proyecto” (pág. 25). De esta forma, podemos considerar a los *stakeholders* como entidades sociales o individuales que van a ser afectados directamente o van a tener un interés legítimo en acciones de gobierno que pretendan resolver un problema público.

Finalmente se debe aclarar, que existen tipos de *stakeholders* en el ámbito político que van a estar caracterizados dependiendo de su posición e intereses dentro de los conflictos por tener presencia en los programas públicos, mismos que se abordarán en el apartado subsecuente.

1.5.1 Tipos de *stakeholders*

Algunos criterios para identificar a los *stakeholders* tanto de una organización como de una política pública, se relacionan con la distinción entre *internos* y *externos*. Para Gaete (2012), los directivos, empleados, funcionarios y personal técnico, se encuentran en el primer grupo. Mientras que el segundo, se refiere a los clientes, beneficiarios, proveedores, organizaciones públicas, entidades financieras, entre otros.

A su vez, los *stakeholders* pueden clasificarse en *primarios* o *secundarios*. Todos los actores vinculados con el proceso de producción de una empresa son

stakeholders primarios. El medio ambiente y las administraciones públicas están en el grupo de los secundarios (Gaete, 2012, pág. 117).

Mitchell, Agle y Woods (1997), consideraron que todas estas clasificaciones no proporcionan criterios objetivos para determinar con claridad y precisión cuándo una persona o un grupo tienen la condición de *stakeholder* para una organización. En este sentido, propusieron una teoría de identificación de *stakeholders*, que permite operacionalizar el concepto, basándose en su énfasis o preponderancia en el espacio en el que actúan. Esto en función de la presencia simultánea de ciertos atributos en actores que afectan o son afectados por los objetivos o resultados de una organización determinada. Estos atributos básicos son: *poder*, *legitimidad* y *urgencia* (Celedon & Gorrochategui, 2016).

Para Machado (2013) el *poder*, se identifica como una relación entre actores sociales, donde un actor A, puede provocar que otro actor, B, haga algo que el actor B normalmente no haría. Dicho en otras palabras, el *poder* es la capacidad para lograr las metas que se desean, a pesar de la oposición de otros.

Para Baró (2011), por su parte, los *stakeholders* tienen *poder* cuando pueden influenciar las decisiones organizacionales, cuando pueden forzar a una organización a hacer algo que de otra forma no haría. El autor se apoya en la categorización del sociólogo Etzioni (1964) que reconoce tres tipos de *poder*:

- a. *Coercitivo*: basado en el uso de la fuerza física, de la violencia, o de la prohibición de algún tipo.
- b. *Utilitario*: basado en la utilización de recursos materiales o financieros.
- c. *Normativo*: basado en la utilización de recursos simbólicos.

En cuanto a la *legitimidad*, los *stakeholders* la poseen, cuando pueden exigir un determinado comportamiento a la organización. Los *stakeholders*, en su actuar establecen un vínculo con la organización y arriesgan recursos en ella, siendo legítimos porque, a cambio, esperan (y pueden exigir) un determinado

comportamiento. El autor define el poder y la legitimidad como atributos centrales, y su combinación constituye la autoridad (Baro, 2011).

Para Machado (2013), la *legitimidad* sería una percepción o admisión generalizada de que las acciones de una entidad son deseables, adecuadas y apropiadas de acuerdo con un sistema socialmente construido de normas, valores, creencias.

Finalmente los *stakeholders* tienen *urgencia* cuando se dan dos situaciones: cuando sus demandas requieran una atención inmediata y cuando resultan críticas. La *urgencia* por sí misma no puede determinar la jerarquía de un *stakeholder*, pero no debe ser ignorada puesto que suele atraer la atención de diversos grupos involucrados en la arena política (Baro, 2011).

Para Celedón y Gorrochategui (2016), la combinación de los tres atributos genera diferentes tipos de *stakeholders*, que se pueden agrupar en tres grupos: *latentes*, *expectantes* y *definitivos*:

- a) *Latentes*: adormecidos (con poder pero sin legitimidad ni urgencia), exigentes (con urgencia, pero sin poder ni legitimidad) y discrecionales (con legitimidad, pero sin urgencia ni poder).
- b) *Expectantes*: peligrosos (con urgencia y poder, pero sin legitimidad), dominantes (con poder y legitimidad) y dependientes (con urgencia y legitimidad, pero sin poder).
- c) *Definitivos*: con poder, legitimidad y urgencia (pág. 63).

De esta forma, la legitimidad y el poder son atributos distintos que pueden combinarse para crear autoridad (el uso legítimo del poder), pero también pueden existir de forma independiente.

Por último, otra clasificación que puede enriquecer nuestra investigación es la ofrecida por Silva (2017). Este autor divide a los *stakeholders* en públicos y privados¹². Los primeros son constitutivos de las políticas públicas, y se pueden

¹² Aunque el autor se refiera a “actores” consideramos que su definición cabe perfectamente en la que se ha trabajado sobre los stakeholders. Para Silva (2017); “un actor se puede entender como una entidad social o personal que busca un objetivo que, considera, es social o grupalmente deseable” (pág. 69).

identificar como las organizaciones e individuos con funciones políticas o administrativas¹³, con la capacidad legal de estructurar cualquier sector de las sociedades a través de decisiones dotadas de autoridad.

Por otro lado, están los *stakeholders* privados que participan de la contribución y estructuración de los espacios de política pública, sin que esas interacciones impliquen necesariamente algún tipo de control gubernamental. Para Silva (2017), se pueden distinguir tres tipos de actores privados:

- a. los grupos-objetivo (la población que directa o indirectamente está causando el problema público con su comportamiento);
- b. los beneficiarios finales (la población a la que el problema público afecta directamente y que se verían beneficiados con su solución);
- c. los grupos terceros (la población a la que, sin que el problema o la política les afecte directamente, tienen intereses o se sienten de algún modo afectados por el problema o por la política).

Por último, independientemente de la clasificación, cualquier stakeholder, va a estar enmarcado en un tipo de institución política, la cuál va a delimitar su campo de acción así como el tipo de acciones, dentro de un rango que está predispuesto a realizar.

Para efectos programáticos de la presente tesis, la investigación se centrará en dos tipos de clasificaciones: las de Silva (2017) y Baró (2011). Con respecto a la primera, se van a tomar los discursos de *stakeholders* públicos ya que, de los *stakeholders* privados, no contamos con acceso a fuentes de información fiables. Los discursos que se retomarán de los *stakeholders* públicos serán aquellos que han sido

¹³ La función política o función de gobierno, va encaminada a establecer las directrices o grandes orientaciones que deben regir el funcionamiento de los órganos públicos para alcanzar junto con la actividad privada determinadas metas u objetivos esenciales. Es una función de concepción de políticas globales y sectoriales, de determinación de prioridades relativas y de asignación de medios materiales y de recursos financieros para su consecución. La función administrativa por su parte está encaminada a la realización material o concreta de las medidas de bien común ordenadas en la Constitución Política y en las leyes, aunque por su desarrollo deba admitir actos administrativos (Caldera, 1991).

divulgados a través de medios oficiales que garantizan la transparencia de la información.

En cuanto al segundo criterio de clasificación, se puede constatar en un primer acercamiento realizado a los datos empíricos que los *stakeholders* públicos, se pueden dividir en: a) los que apoyan la creación del INDEP y, b) los que se oponen al mismo. De este análisis, se puede inferir que, la totalidad de los *stakeholders* públicos detectados poseen legitimidad pues tienen la capacidad de exigir determinado comportamiento a la entidad a la que pertenecen, o a la cámara de diputados, el senado, el poder ejecutivo etc.

De esta forma, las combinaciones presentes en las clasificaciones que tipifican a los *stakeholders* nos llevan a identificar, que los detectados se encuentran en las siguientes tipologías: *expectantes*, *dependientes* y *latente discrecional*. Esta categorización se va a aplicar, en los acápites 3.3, 4.2, 5.2, de manera puntual a los *stakeholders* de cada fase.

1.5.2 De la relación de las instituciones con los *stakeholders*

Las instituciones responden al contexto histórico en el que se desenvuelven, pero también, al conflicto de los *stakeholders* que, derivados de las circunstancias específicas, tienen mayor o menor interés y poder de incidencia en su funcionamiento.

Para algunas posturas que parten del institucionalismo clásico¹⁴, las instituciones están configuradas por la historia política que las dota de inercia y robustez ya que, independientemente de los factores que puedan afectar su forma, las instituciones

¹⁴ El institucionalismo clásico concede particular importancia a las instituciones y estructuras, traducidas estas en reglas, procedimientos, organizaciones que integran en conjunto al sistema político, económico, social y que tienen influencia en las relaciones, conductas, comportamiento, estabilidad e inestabilidad de los gobiernos y, en general, en su papel de producción y reproducción de la sociedad (Rivas, 2015).

están condicionadas por su historia “lo que viene primero condiciona lo que viene después” (Altavilla, 2015, pág. 156).

Para Altavilla (2015), el proceso de creación de las instituciones puede ser:

1. *Racional*, es decir, que la creación es respuesta a las exigencias particulares del momento en que fueron creadas y el diseño de la opción más viable.
2. Producto de la *lucha por el poder político y el ejercicio de la autoridad*.

Desde esta postura, es necesario rastrear el origen de las instituciones y ver en qué contexto y bajo qué actores surgieron, ya que las formas que las nuevas instituciones toman son crucialmente dependientes de las instituciones inmediatamente anteriores que estructuran los roles y poderes de los participantes.

Lo anterior da respuesta a que, aunque las políticas públicas sean soluciones a los problemas de acción colectiva, existen en su conformación intereses subyacentes que no se muestran en los documentos formales por parte de los *stakeholders* que hacen, e influyen en las mismas.

De esta forma las instituciones políticas serán el resultado del ejercicio de la autoridad pública. Se constituirán por una serie de prácticas donde los ganadores, diseñen, temporalmente, nuevas estructuras (formales o informales), para cumplir sus objetivos. En escenarios donde, las diferencias de agendas, entre ganadores y perdedores es muy radical, o extrema surgen las *instituciones redistributivas*, constituyéndose como los vehículos idóneos a través de los cuales los ganadores persiguen sus propios intereses, a menudo, a expensas de los perdedores (Altavilla, 2015).

Algunas de estas instituciones pueden administrar programas que otorgan a los ganadores cualquier clase de beneficios o pueden ocasionar costosos ajustes de comportamiento o constreñimientos de los perdedores en la forma en que se da el juego político (Altavilla, 2015).

Siguiendo esta línea de pensamiento Garce (2015) señala que; las instituciones son el reflejo de correlaciones de fuerzas entre actores y llevan la marca de las creencias y valores de sus fundadores. Para el autor, estas creencias configuran el modo concreto mediante el cual los actores perciben sus intereses (y las de los demás actores) y ponen a disposición de los distintos jugadores las alternativas organizacionales disponibles para la reafirmación, reformulación u oposición de la propuesta principal según sus creencias.

Desde esta perspectiva, los *stakeholders* y el contexto político, van a cobrar una relevancia crucial. Pues la actividad política se va a considerar como una constante lucha por la consecución del poder -o de la autoridad pública- lo cual significa, reconocer la existencia de *stakeholders* ganadores y perdedores en el escenario político.

Por otro lado, comprender el contexto institucional en el que se dan conflictos que condicionan la toma de decisiones es fundamental. Pues, muchas veces en el diseño institucional, quienes hayan alcanzado el ejercicio de la autoridad pública, han de buscar un aseguramiento hacia futuro de las políticas públicas implementadas por ellos, para poder imponer al resto de la sociedad (donde se encuentran los “perdedores” de la contienda), sus propias políticas y buscar su permanencia en el poder.

Debemos puntualizar que aunque ambos *stakeholders* son imprescindibles para la conformación de las instituciones tal y como están, no se debe pensar que ambos intervienen en igualdad de condiciones, como algunas teorías consideran. Pues mientras los ganadores proponen, los perdedores se oponen o reformulan.

Para la presente tesis, esta perspectiva es sumamente enriquecedora pues nos permite explicar la interacción de los *stakeholders* en el plano discursivo teniendo en cuenta la clasificación que tengan, en cuanto a poder legitimidad y urgencia, dentro de la arena política en la que se crea el INDEP.

Para finalizar el apartado, se puede concluir que los *stakeholders* que han alcanzado el ejercicio de autoridad pública, buscan el aseguramiento de las

iniciativas políticas creadas por ellos a través de estrategias discursivas. Estas estrategias casi siempre toman la forma de discurso político legitimador que tiene como principal fin elevar significativamente la cuota de legitimidad de su persona y sus acciones.

1.6 De la relación de los *stakeholders* con las estrategias de legitimidad en el discurso político

Aunque casi todas las formas del discurso político presentan variaciones según los actores sociales, y especialmente según los grupos, existen una serie de elementos comunes que contribuyen a identificar y analizar los discursos en un contexto político.

Según Chilton y Schäffner (2000, citados en Borja, Barreto, Sabucedo, & López, 2008), los elementos que permitirán analizar el discurso son: a) coerción; b) resistencia, oposición y protesta; c) encubrimientos; d) legitimación y deslegitimación.

El elemento coercitivo se va a reflejar en los discursos respaldados por sanciones legales como órdenes, leyes, edictos, etc., con los que los actores políticos actúan, dado que los oyentes se ven obligados a aceptar, aunque sea de forma provisional, los temas que los grupos consideran prioritarios o seleccionar temas de conversación (Borja *et al.*, 2008).

En el segundo caso, en la resistencia, la oposición y la protesta, los grupos que se consideran opositores al poder pueden desplegar en un sentido contrario muchas de las estrategias discursivas utilizadas por los poderosos. Por tanto, es posible encontrar que existen características específicas del discurso para los grupos que carecen de poder. En esta línea se incluyen medios de difusión del discurso como *graffiti* y estructuras lingüísticas específicas como eslóganes o mítines (Borja *et al.*, 2008).

La tercera función del discurso político, el encubrimiento, supone una forma de control discursivo se puede dar de forma cuantitativamente inadecuada para las necesidades o intereses de los oyentes (ej. economizar la verdad). En términos cualitativos, el encubrimiento incluye diversos tipos de evasivas y formas de negación, o la omisión de la referencia a los actores (Borja *et al.*, 2008).

Finalmente, las funciones de legitimación y deslegitimación son empleadas en el discurso político cuando hay situaciones donde los individuos o grupos, incluido el Estado, no pueden actuar sólo por la fuerza, por lo que necesitan comunicar lingüísticamente de forma explícita o implícita las razones por las que las personas deben acatar regímenes de políticas muy diferentes. Una contraparte esencial en este discurso es la deslegitimación de los otros (ej. oposición institucional o no oficial), para lo cual se recurre a categorías que los presenten negativamente (Borja *et al.*, 2008).

De estos cuatro elementos estratégicos del discurso político, se hará énfasis en la legitimación, por su relación estrecha en la fase de diseño del INDEP.

1.7 Origen y debate teórico en torno al concepto de legitimidad

Para López (2009), la legitimidad es el reconocimiento por parte de la población de que los gobernantes de su Estado son los verdaderos titulares del poder y los que tienen derecho a ejercerlo, a crear y aplicar normas jurídicas, disponiendo del monopolio de la fuerza, de acuerdo con esas normas, sobre la población.

Ahora bien, el término tiene un recorrido histórico que marca las maneras que ha sido entendida en diversos contextos espaciales y temporales. Para López (2009) este recorrido histórico largo, se pueden dividir en cuatro etapas:

- 1) En latín clásico se usaba la palabra “legitimus” para significar lo que es acorde con la legalidad y con el derecho.

- 2) Una segunda etapa comienza desde finales de la Edad Media con las primeras formulaciones de la teoría democrática del poder de Tomás de Aquino.

Éste asumía que, aunque proceda de Dios en última instancia, la legitimidad, descansa de inmediato sobre el consentimiento del pueblo. Dicho consentimiento se manifiesta primero en el ejercicio del poder, que no puede ser tiránico, llegando a postularse incluso la resistencia legítima contra la tiranía de los príncipes.

- 3) Una tercera etapa, parte de las ideas *iusnaturalistas* donde se plantea que el contenido del pacto original constitutivo del Estado consiste en hacer entrega ante la mayoría de esa comunidad, de todo el poder necesario para cumplir los fines para los que se ha unido en sociedad, y esto es lo que da lugar a cualquier gobierno legítimo (Locke, 1991, citado en López, 2009).
- 4) Es en la cuarta etapa, a principios del siglo XX, cuando la idea de legitimidad se convierte en un tema clave en la teoría política, debido a tres autores: Max Weber, Carl Schmitt y Guglielmo Ferrero.

Para Weber, como se mencionó en apartados anteriores, el concepto de legitimidad está asociado a la condición de dominación. Entendida esta, como un valor o creencia sobre la pertinencia, indispensabilidad y legalidad de la autoridad ejercida por y a través de las instituciones políticas en apoyo a la estabilidad, permanencia, consolidación de las instituciones y el sistema político (Weber, 2004; Cruz-Rubio, 2011). Por tanto, la legitimidad de un orden está constituida por:

- a) *Convención*: cuando su validez está garantizada externamente por la probabilidad de que, dentro de un determinado círculo de hombres, una conducta discordante habrá de tropezar con una (relativa) reprobación general y prácticamente sensible (Weber, 2004).
- b) *Derecho*: cuando está garantizado externamente por la probabilidad de la coacción (física o psíquica) ejercida por un cuadro de individuos instituidos con la misión de obligar a la observancia de ese orden o de castigar su

transgresión (Weber, 2004).

De esta forma, la dominación más estable y legítima es la que se basa en motivos jurídicos: “En las relaciones entre dominantes y dominados, en cambio, la dominación suele apoyarse internamente en motivos jurídicos, en motivos de su ‘legitimidad’, de tal manera que la conmoción de esa creencia en la legitimidad suele, por lo regular, acarrear graves consecuencias” (López, 2009, pág. 158).

Ahora bien, esta idea weberiana tiene una fuerte crítica en los postulados de Habermas, principalmente en su obra *¿Cómo es posible la legitimidad por vía de la legalidad?* Habermas critica la perspectiva weberiana de la legitimidad cuando expone que la legalidad solo puede engendrar legitimidad en la medida en que el orden jurídico reaccione reflexivamente a la necesidad de fundamentación surgida de la institucionalización de procedimientos jurídicos de argumentación, que sean permeables a los discursos morales. Por tanto, la legitimidad no solo va a estar en el Derecho o en la Convención sino en los discursos mediante los cuáles estos órdenes se apliquen (Habermas, 1988).

La postura de Habermas dota de sentido a la presente investigación pues resalta el papel del discurso, en nuestro caso político, en la construcción de legitimidad a favor del gobierno.

De esta idea, se comienzan a reestructurar las dimensiones de la legalidad weberiana, que ya no se van a sustentar sobre la tradición, el carisma, o la emoción sino, como establecen Laufer y Burlaud (1989, citado en Viñas, 1992) en la fuentes de poder, la finalidad y por los métodos. Estos autores, explican las dimensiones antes mencionadas de la siguiente manera:

- A) la legitimidad basada en la fuente del poder. Cuando el origen del poder ejercido es lo que legitima la acción política.
- B) La legitimidad basada en las metas perseguidas (finalidad).
- C) La legitimidad por la calidad de los métodos que emplea en su actuación.

Ahora bien, estas dimensiones no se establecen por sí mismas sino que necesitan una estructura discursiva en la cual insertarse para que puedan cumplir su función de legitimadora. Desde esta perspectiva se intenta a través de los discursos de los gobiernos, determinar los cambios en los principios de legitimación de los mismos, y en la concepción de las funciones asignadas al Estado y a la administración pública.

1.8 Estrategias de legitimación en el discurso político

Las estrategias de legitimación son enunciados del discurso político que poseen características determinadas a partir de las cuales el gobernante se dirige a sus gobernados (Barrado, 1989, citado en Delle Donne, 2008).

Para Martín y Van-Dijk (1998, citado en Poblete, 2011), las estrategias de legitimación del discurso en el ámbito del poder político cobran relevancia, ya que, quienes utilizan el discurso necesitan posicionarse. Esta legitimación resulta fundamental y necesaria en el contexto de acciones controvertidas, acusaciones, dudas, crítica o conflictos sobre las relaciones entre grupos, la dominación y el liderazgo.

Con estas estrategias, se persigue mostrar el propio discurso como un reflejo de la realidad. Para tal fin, se recurre a diversos elementos lingüísticos y discursivos como parte de un proceso de objetivación de lo que 'yo' digo por oposición a lo que 'otros' dicen. En este sentido, la legitimación discursiva es un acto donde se recurre a multitud de recursos textuales con el objetivo de lograr la aceptabilidad de una actuación.

Para Díaz (1989, citado en Delle Donne, 2008) las principales estrategias de legitimación que se utilizan en el discurso político son las siguientes:

- a) *Sublimación*. Es una regulación conformada por los enunciados a través de los cuales el enunciador alude a conceptos, ideas, imágenes, aceptadas

tanto por él como por los destinatarios. Es decir, la defensa de sus puntos de vista o de sus criterios.

- b) *Favor*. Se produce cuando el enunciador reconoce las virtudes del destinatario, en forma de halago o condescendencia.
- c) *Desviación*. Procura instalar un tercer elemento con la intención de cambiar el objeto de la atención desde el mismo hacia ese tercer componente.
- d) *Miedo*. Es muy similar a la desviación, pero en este caso, la tercera pieza es percibida más bien como un peligro, una amenaza que puede afectar a ambas partes.
- e) *Culpabilidad*. Sigue la misma estructura de las dos anteriores, pero el objetivo es dividir al conjunto de destinatarios en “una parte buena” y “una parte mala”, y acusar a ésta última de acciones pasadas que perjudicaron al colectivo.
- f) *Represión*. Se utiliza cuando el antagonismo es evidente y profundo. Consiste en el empleo de insultos, descalificaciones e ironías.

Otro tipo de clasificación la aporta Martínez (2005), basada en las *estrategias generales de legitimación* y en las *estrategias semánticas de legitimación*.

Por *estrategias generales de legitimación* se va a entender, al conjunto de recursos discursivos, léxicos, gramaticales y otras formas lingüísticas que se utilizan con el fin de validar un hecho político o social a través del propio discurso (van Leeuwen, 1996; Martín & van Dijk, 1998; Martín, Pardo & Wittaker, 1998; Martín, 2003 citados en Poblete, 2011). Entre las más paradigmáticas destacan:

- a) *Oposición pronominal nosotros-ellos*. Tanto en el plano cognitivo como en el discursivo, esta oposición se manifiesta a través de diversas formas de polarización, como en el caso del uso indiscriminado de los pronombres “nosotros” y “ellos”.
- b) *Presentación negativa del ‘otro’ y positiva del ‘nosotros’*. La estrategia anterior toma un matiz más polarizante, con el refuerzo que implica la

presentación negativa del 'otro' y positiva del 'nosotros'. Se intenta mostrar que 'mi grupo' posee características positivas en relación con 'otro' que representa lo negativo (van Dijk, 2008).

- c) *La forma lingüística para apoyar la legalidad.* Se utilizan diferentes formas, entre ellas: la selección léxica, la estructuración sintáctica y agentividad de las acciones (Poblete, 2011, pág. 170).

Para Poblete (2011), por estrategias semánticas de legitimación se pueden entender:

- a) *Apelación a la legalidad:* la acción o hecho acontecido se describe y a la vez se respalda con citas y referencias a fuentes jurídicas como leyes, artículos, incisos, entre otras.
- b) *Normalidad y procedimientos excepcionales:* la acción realizada y que se busca legitimar no es nueva, es parte de una tradición o costumbre, casi se está 'obligado' a realizarla y en ningún caso se ejecuta por iniciativa propia.
- c) *Consenso:* se pretende validar la acción realizada buscando el consenso de una colectividad mayor. Esto incluye el hacer un llamado a apoyar la acción.
- d) *Comparación:* la acción que se pretende validar se pone en relación con otras acciones similares que ya se ejecutaron, de esta forma se argumenta que se procede como en 'otras' oportunidades.
- e) *Cuidado:* se enfatiza que la acción se ha realizado con prolijidad, planificación, en forma minuciosa y apegada a las normas o a derecho.
- f) *Concesión:* estrategia discursiva en la que se da cabida a un error al ejecutar el procedimiento, pero luego se reafirma su validez.
- g) *Autorización:* el hecho o procedimiento que se realiza está respaldado y autorizado por una institución u ordenamiento mayor. Las personas que la ejecutan solo actúan en representación de otros.

- h) *Descripción técnica*: se detalla un procedimiento dando cuenta de cada uno de los pasos que lo constituyen y que permiten llevarlo a cabo y conseguir un fin (Poblete, 2011).

Estas estrategias son normalmente construidas por los investigadores en dependencia del caso específico que atiendan. De este modo van a ser un referente importante en nuestra investigación, pero no serán abordadas tal y como se plantean en las mismas. Sino que nos van a aportar una guía válida para construir nuestras categorías atemperadas al contexto específico que estamos analizando.

De esta manera es importante, exponer las fuentes revisadas para entender en ellas las formas de construir categorías en torno a los procesos de legitimación discursiva, como se analizará posteriormente en la metodología.

CAPÍTULO SEGUNDO. METODOLOGÍA

Consideraciones preliminares

El diseño metodológico de la presente tesis, va a permitir establecer los pasos a realizar para comprender las transiciones del objeto de estudio. De esta forma, se comenzará profundizando en la importancia y relevancia de realizar estudios cualitativos dentro de investigaciones en el campo de la Ciencia Política, debido a que partimos de la tipología general de análisis de las políticas públicas, particularmente en la fase de creación de la agenda y en las estrategias discursivas de legitimación por parte de sus *stakeholders*.

Posteriormente, se planteará el origen del ACD, así como los diversos enfoques metodológicos que se han utilizado en la aplicación de este tipo de análisis, lo que va a permitir, construir la metodología del ACD para el presente estudio de caso.

Con lo anterior delimitado, se procederá a establecer los pasos procedimentales para llevar a cabo nuestros objetivos. Las fuentes que serán utilizadas para cada

objetivo, así como las herramientas metodológicas para el procesamiento de la información.

En un primer momento se va a llevar a cabo la recolección y procesamiento de la información para la determinación del contexto político e institucional en el que se construyó la agenda política por la que se creó el INDEP.

Con lo obtenido en este primer paso, se pasará a realizar la identificación y categorización de los *stakeholders* que influyeron en la construcción de la agenda política para el diseño del INDEP, así como la selección de los discursos a analizar.

Con ello se procederá a la identificación y clasificación de las construcciones semánticas de legitimación dentro de los discursos políticos empleados por los *stakeholders* que permitieron la entrada en la agenda política del INDEP.

Finalmente, se realizará el análisis de la interacción de los discursos de los *stakeholders* que construyeron la agenda política en el diseño del INDEP.

2.1 La relevancia de la metodología cualitativa en la Ciencia Política

Como se analizó en apartados anteriores, las políticas públicas están sujetas a variables de distinto orden que inciden en los cambios de los patrones del diseño de las mismas. De esta forma, el análisis debe realizarse atendiendo a las interacciones que se dan en la arena política en un determinado período. Es por ello, que el diseño metodológico para el análisis de la interacción en la arena política de los discursos de legitimación de los *stakeholders* que construyeron la agenda política para el diseño del INDEP, tendrá un enfoque cualitativo.

El enfoque cualitativo en Ciencias Políticas ha sido menos trabajado y tiene menos trayectoria que el enfoque cuantitativo. Es importante indicar esto porque, desde nuestra perspectiva, los métodos cualitativos contribuyen a explorar aspectos vinculados con la causalidad compleja de los fenómenos a investigar que muchas

veces los métodos cuantitativos no pueden. Además, ofrecen la posibilidad de acercar a los investigadores a un diálogo interdisciplinario y alejar a la ciencia política de la tradición economicista (Sotomayor, 2008). Por último, el rigor de la metodología cualitativa nos va a permitir construir nuestro estudio de caso para entender mejor el fenómeno que estamos analizando.

De manera general, existe un consenso al considerar a la metodología cualitativa como un modo de comprender los principios generales de la investigación, partiendo de que la realidad “es un dominio infinito de campos interrelacionados, por tanto, se debe pensar el conocimiento como un proceso constructivo-interpretativo” (González, 2006, pág. 23).

En atención al uso de métodos cualitativos en la ciencia política, Devine (1995) resalta que éstos han contribuido al estudio del comportamiento político colectivo, intentando que se considere a los actores políticos como seres sociales conscientes que configuran el mundo de la política, a la vez que son configurados por él.

Los métodos cualitativos dentro de la ciencia política, prestan especial atención a los factores ambientales en los que se desenvuelven los actores, situando las actitudes y comportamiento de ellos, tanto en el contexto de su propia biografía, como en el de su situación social, en un sentido más amplio. Por lo tanto, proveen de información para tener en cuenta, no sólo al actor sino también, el significado, el proceso y el contexto donde este se desenvuelve.

De esta forma, la metodología cualitativa va a permitir un enfoque plural o alternativo en el proceso de identificación y análisis de las estrategias de legitimación. Lo anterior, posibilita el empleo de un amplio espectro de herramientas y acciones para el análisis objeto del estudio, teniendo en cuenta el contexto en que se produce, los actores que entran en conflicto, los factores políticos e institucionales en el proceso de formulación de políticas (Bustelo, 2011).

Para finalizar, la metodología cualitativa va a permitir analizar y reconstruir las acciones específicas con respecto a los *stakeholders* y sus discursos en el proceso de construcción de la agenda política que dio vida al INDEP, analizando

críticamente el discurso de los principales actores, así como el análisis de fuentes oficiales que dan vida y reglamentan el funcionamiento de la institución y fuentes no oficiales que han tenido o tienen interés en el mismo.

El interés por el objeto de estudio de esta tesis, derivó del trabajo realizado con colectivos de familiares víctimas de desaparición en México y la necesidad de buscar herramientas eficaces desde el Estado, para atender a la justicia restaurativa de las mismas. En ese tenor, nuestra selección del estudio está motivada exclusivamente por el interés en las particularidades del objeto.

Por tanto, la *unidad de análisis de este trabajo*, está constituido por las estrategias de legitimación que propiciaron la inclusión en la agenda política del INDEP. Específicamente, trabajar con las luchas que se dieron en el plano discursivo para su creación. El instituto, como se mencionó, es dinamizador de la política de USBC y busca contribuir a la reparación del daño a víctimas y el fortalecimiento de programas sociales y de seguridad a través de la administración, enajenación, liquidación, de bienes, activos o empresas que le sean transferidos.

La delimitación temporal del presente estudio será del 27 de junio del 2018 al 22 de enero del 2020. Se toma el 27 de junio de 2018, porque partir de una investigación previa de los discursos, se concluyó que esa fecha da inicio a la construcción del problema público que sentó las bases para la creación del INDEP. El 27 de junio de 2018, se da el discurso de clausura de campaña de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia y es donde se mencionan los principales problemas públicos a resolver y la necesidad de la creación de institutos como el INDEP que pudieran atenderlos (López, 2018a). Esta delimitación se hará hasta el 22 de enero de 2020, porque a partir de esa fecha queda vigente el decreto por el que se crea el INDEP, previa discusión en ambas cámaras donde se aprueba su creación.

Para identificar y analizar las estrategias de legitimación en los discursos de los principales *stakeholders* involucrados en la creación del INDEP, partiremos del análisis del contexto político e institucional en el que se dieron estos discursos.

Posteriormente, se categorizarán los *stakeholders* involucrados en el diseño para luego seleccionar los discursos que emitieron en torno a la creación del INDEP.

Con los discursos seleccionados, se identificarán las estrategias de legitimación empleadas en cada uno de ellos, a través de la creación de categorías a partir del ACD. Finalmente, se analizará cómo fue su influencia e interacción con otros discursos en la formación de la agenda por la que se creó el INDEP.

2.2 El ACD: origen y corrientes metodológicas para el procesamiento de la información

El ACD tiene sus orígenes en 1979, a partir de que, Roger Fowler, siguiendo la tradición de la Escuela de Frankfurt, introdujera el enfoque crítico dentro de diversas líneas de pensamiento como el estructuralismo lingüístico, la semiótica y los estudios pragmáticos, a partir de sus obras *Lenguaje y Control* y *Literatura como discurso social y Práctica de la crítica lingüística* (Ramírez, 2013). Así, apareció el ACD asociado a la lingüística, y como respuesta a los enfoques que no tomaban en cuenta el contexto político y social del discurso, especialmente en cuanto a nociones básicas como poder, dominación y desigualdad social (Carvajal, 2006).

Para Fowler (1981, citado en Ramírez, 2013):

Para tratar la literatura como discurso se mira el texto como mediador en la relación entre lenguaje usuarios: no solamente en relación al habla, sino también a la conciencia, de la ideología, el rol y la clase. El texto deja de ser un objeto y llega a ser una acción o proceso. (pág. 171)

De esta forma, el ACD comienza a ser visto como una reacción contra los paradigmas formales dominantes, descontextualizados y acrílicos de los años 1960 y 1970, presentes, como habíamos planteado, en la lingüística estructural y

generativa o también, en las gramáticas del texto y en el análisis conversacional (Van Dijk, 2016).

El análisis del discurso tradicional se interesaba por el estudio de las variaciones en el uso del lenguaje, pero no vinculadas al ejercicio del control social, ni a las jerarquías sociales o al abuso de poder (Marchese, 2016). Se trataba de realizar minuciosos y rigurosos ejercicios lóxicolingüísticos, arrinconando toda referencia a la potente orientación pragmática (Íñiguez, 2006), descontextualizando el análisis y obturando las características específicas de cada objeto de estudio.

Las ventajas para el presente trabajo del ACD, con respecto a las posturas tradicionales, es que éste le otorga una visión relativista a la análisis discursivo, en la que su uso es de naturaleza interactiva y convencional, haciéndola una práctica social (Pardo, 2013). Por tanto, lo expresado como discurso adquiere su significación en el contexto en el cual es usa.

Para Van Dijk (2016) el ACD es un tipo de investigación que se centra en el análisis discursivo y estudia principalmente la forma en la que el abuso de poder y la desigualdad social se representan, reproducen, legitiman y resisten en el texto y el habla en contextos sociales y políticos.

Desde el punto de vista metodológico, el ACD no constituye un método especial de análisis discursivo sino que, en el ACD, todos los métodos interdisciplinarios de los estudios discursivos, así como otros métodos relevantes de las humanidades y las ciencias sociales, pueden ser utilizados, por ejemplo, la gramática del discurso, el análisis conversacional, la pragmática del discurso, la retórica, la estilística, el análisis narrativo, el análisis de la argumentación, el análisis multimodal del discurso y la semiótica social, la sociolingüística y la etnografía de la comunicación o la psicología del procesamiento del discurso, entre otras (Van Dijk, 2016).

A pesar de no constituir un método¹⁵, Van Dijk (2003) establece una serie de pasos a tener en cuenta a la hora de realizar un análisis crítico de determinado contenido

¹⁵ Van Dijk (1993, citado en Marchese, 2016), al reflexionar sobre los principios que rigen al ACD, manifiesta que este no pretende, prioritariamente, contribuir a una teoría discursiva o a un paradigma

discursivo. Para el autor, las principales dimensiones del ACD y los estudios discursivos en general, se deben conformar a partir de la relación entre discurso, cognición y sociedad (incluyendo historia, política y cultura) (Van Dijk, 2016). Para tener en cuenta lo anterior, establece varios pasos que procesan las categorías teóricas antes mencionadas.

Primeramente, se va a explicar detalladamente el control del texto y del contexto en que se da el discurso, identificando las *macroestructuras semánticas*¹⁶ de los temas que se deciden representar y hacia el que se orientan los hablantes, las organizaciones o los grupos, es un elemento de impacto dentro del orden discursivo (Van Dijk, 2003).

Por otro lado, tener en cuenta los *modelos contextuales*,¹⁷ el escenario (tiempo, lugar) en que tiene lugar el discurso; las acciones en curso (incluyendo discursos y géneros discursivos); y los participantes en varios roles e identidades comunicativas, sus objetivos, conocimientos, opiniones, actitudes e ideologías (Van Dijk, 2016).

Posteriormente, se procesa la dimensión cognitiva donde se van a identificar los *significados locales* insertos en el discurso, así como las *estructuras formales sutiles*¹⁸ que van a insertarse en los modelos mentales (Van Dijk, 2003). De lo que se trata es determinar e identificar las categorías que permiten que el discurso incida en las intenciones, los planes, el conocimiento, las opiniones, las actitudes y las

teórico, sino que su objetivo es estudiar conflictos sociales para comprenderlos mejor, con lo cual se logra, paralelamente, un conocimiento más amplio del rol del discurso en la producción y en la reproducción de la exclusión social. De esta forma el ACD no es un método en sí mismo sino un modo de profundizar el estudio de las problemáticas sociales y del rol del discurso en ellas, pero se postula también que, para alcanzar un mayor entendimiento del complejo rol del discurso dentro de las relaciones de poder, es preciso contribuir a la generación de métodos y teorías discursivos ad hoc al campo de estudio en el que se está trabajando.

¹⁶ Las macroestructuras semánticas definen el elemento hacia el que se orientan los hablantes, las organizaciones o los grupos, es un elemento de impacto dentro del orden discursivo (Van Dijk, 2003).

¹⁷ Los *modelos contextuales*, explican cuál es el aspecto relevante de la situación social para quienes participan en el discurso. Es decir, lo que se dice y las forma en que se hace, quién habla y a quien habla, cuándo y dónde lo hace y que le anima para hacerlo.

¹⁸ Las *estructuras formales sutiles* y están más relacionadas a la parte del discurso menos sujeta al control consciente del hablante. Es decir, son las imprecisiones, falacias, las normas generales y los sesgos ideológicos que se dan en las valoraciones dentro del discurso (Van Dijk, 2003).

ideologías de los destinatarios (Van Dijk, 2016). Este aspecto es esencial en la determinación para identificar discursos legitimadores del discurso político.

Ahora bien, ha existido una crítica fuerte, debido a que tanto las teorías como las metodologías para realizar ACD provienen de países desarrollados y cuando se pretenden aplicar en otros escenarios, se descontextualizan los análisis. Para esta situación, Pardo (2013), propone una metodología para hacer ACD desde una perspectiva Latinoamericana, específicamente a analizar discursos publicados en noticias de prensa, caracterizados por incluir en su agenda procesos de paz en Colombia.

La autora nos propone cuatro pasos para llevar a cabo una investigación en materia de estudios críticos del discurso:¹⁹

- a) El reconocimiento de un fenómeno sociocultural y la apropiación del corpus.
- b) El análisis y la sistematización del corpus con técnicas cuantitativas ancladas en la estadística textual.
- c) El análisis en perspectiva cualitativa que da paso a la formulación de redes semánticas, esquemas conceptuales, modelos culturales.
- d) El análisis en perspectiva cultural y cognitiva que permite analizar e interpretar modelos y representaciones (Pardo, 2013).

En esta investigación, la autora evidencia todo un proceso cuantitativo a través del análisis de datos mediante el software, *Systeme Portable pour L'Analyse des Donees Textuelle (Spad. T)*. Explica qué datos se obtienen y cómo deben ser interpretados de modo cualitativo, para posteriormente pasar al análisis de la

¹⁹ En algunos estudios se ha preferido usar el término más general de Estudios Críticos del Discurso (ECD) para referirse a este campo de investigación y evitar el malentendido de tomar al ACD como una metodología, de esta forma se enfatiza que existen muchos métodos y enfoques que pueden ser aplicados en el estudio crítico del texto y el habla.

consistencia y coherencia discursiva, de la topicalización de estrategias y de la segmentación, para concluir con la transformación discursiva²⁰.

Existen otras investigaciones que han utilizado modelos metodológicos mixtos como es el caso de la tesis doctoral “*El discurso argumentativo en la prensa Venezolana*” de Casanova y Franco (2011), donde utiliza un método semántico-argumentativo. Este enfoque le da la posibilidad de analizar la estructura y los procedimientos argumentativos en la muestra de 21 textos editoriales, partiendo desde el nivel discursivo hasta llegar al nivel conceptual, tomando en consideración además los aspectos intertextuales y contextuales necesarios para valorar el mensaje argumentativo en su doble dimensión (Casanova & Franco, 2011).

De esta forma, divide el estudio en dos partes: la primera, que describe e interpreta las categorías de la semántica argumentativa, y la segunda, la pragmática argumentativa (Casanova & Franco, 2011). Para lo anterior, en un primer paso, identifica y categoriza los textos en función de la estructura y presentación de los mismos, lo cual le permite apreciar los rasgos superestructurales que los caracterizan, entre ellos, su ubicación en la página, el título y la organización de los párrafos (Casanova & Franco, 2011).

Posteriormente, procede al desmontaje de los textos, estudiando las categorías de la lengua que configuran la argumentación como modo de organización discursiva. En esta fase se tuvieron en cuenta varios niveles de análisis:

- a) En el lógico-conceptual se tuvo en cuenta el *propósito*, con el objetivo de comprender la intención comunicativa del emisor y una vez identificado el propósito de comunicación, se analiza el esquema macroestructural (en este caso, la relación argumentativa) y los eventos comunicativos formulados por el emisor para expresar dicho propósito. Posteriormente se pasa a la reducción léxico-semántica, como mecanismo para determinar las estructuras lógico-conceptuales a partir de las cuales el emisor produce el

²⁰ Por transformación discursiva la autora entiende; el fenómeno discursivo de acuerdo con el cual se hace acopio de un conjunto de recursos lingüísticos que permiten construir o eliminar a un actor social o discursivo específico (Pardo, 2013).

discurso (Casanova & Franco, 2011).

- b) En el nivel lingüístico, se basó en las operaciones fundamentales de *predicación y enunciación*, las cuales mostraron cómo se estructuran las formas lingüísticas, y cómo semiotiza el editorialista las elecciones lingüísticas cuyos significados influyen en la argumentación discursiva (Casanova & Franco, 2011).
- c) Por último el nivel discursivo, donde desarrolla los mecanismos de mantenimiento del referente y progresión temática que permiten dar cohesión y coherencia a las secuencias argumentativas (Casanova & Franco, 2011).

Una última investigación, basada en el método descriptivo multidimensional, nos puede dar una idea clara de la orientación según el enfoque metodológico de los estudios vinculados al ACD. Esta investigación es realizada por Borja *et al.* (2008) y establece la construcción del discurso deslegitimador del adversario en la lucha política entre gobierno y paramilitarismo en Colombia.

Aquí, los análisis comienzan con la contextualización histórica del conflicto social, económico, político y la violencia política en Colombia. Posteriormente, se elige el corpus informatizado²¹ de la investigación, construido a partir de 112 discursos del gobierno y los 87 de los paramilitares publicados entre enero de 2011 y noviembre de 2012 (Borja *et al.*, 2008).

Por último, para obtener los resultados, se realiza el análisis de textos a través de la estadística textual que permite aplicar métodos estadísticos a un gran volumen de información. En primer lugar, se realizó un análisis lexicométrico que proporciona el listado de frecuencias del vocabulario empleado en el discurso. En segundo lugar, se recurrió al análisis de concordancias para identificar todos los contextos en los que aparece la palabra y de esta manera precisar el sentido en el que es empleada en el discurso (las concordancias deben ser mayor e igual a dos) y, por último, se

²¹ El corpus informatizado es una colección de textos seleccionados según criterios lingüísticos codificados de modo estándar y homogéneo, con la finalidad de ser tratados mediante procesos informáticos y destinados a reflejar su comportamiento.

realizó un análisis de componentes principales para explorar semejanzas y diferencias entre las dos fuentes discursivas. Para ello se utilizó el paquete estadístico SPAD (Borja *et al.*, 2008).

Finalmente, como se evidencia el análisis de los autores arriba señalados, el ACD se puede trabajar con la utilización de herramientas, tanto cualitativas como cuantitativas. En el objeto de estudio de la presente tesis, nos vamos a enfocar en la metodología cualitativa, ya que permite rescatar dimensiones que son dejadas de lado en las investigaciones científicas, las cuales en el terreno de las ciencias políticas son fundantes: la historia, la política y los factores contextuales que influyen o determinan los fenómenos investigados.

2.3 La metodología del ACD para el estudio de caso

Con los estudios enunciados como precedentes, se consideró que nuestra investigación es de corte semántico-contextual. El trabajo que se pretende realizar utilizará al ACD para:

- a) Establecer el contexto en que se genera el discurso; el interés por la creación del INDEP; los encargados, sean grupos u organizaciones que impactan en el elemento discursivo para su creación, y los temas generales que posicionan para lograr su objetivo.
- b) Por otro lado, detectar categorías semánticas que nos permitan trabajar en el plano cognitivo de discurso para determinar estrategias que permitan trabajar con los modelos mentales y legitimar acciones políticas controvertidas.

Este modelo es específicamente importante para la presente tesis porque permite estudiar los discursos legitimadores que influyen en la creación del INDEP, no de manera aislada, sino incluyendo tanto el sujeto que lo produce, como los contextos sociales en que se genera por lo que se entiende el discurso como una práctica

social en la que se incorporan numerosos elementos de la vida social. De esta forma obtendremos conocimiento cualitativo de la sociedad y podremos explicar el fenómeno de la creación de Instituciones desde el plano de la legitimación discursiva.

A continuación presentan las gestiones a seguir para cumplir con los objetivos general y específicos de la investigación, detallando las categorías de análisis, las herramientas y los pasos que se deberán realizar para que nuestra investigación sea viable.

Cabe destacar que, como toda investigación cualitativa, los pasos no se desarrollarán exclusivamente de manera lineal, ya que los hallazgos que se vayan obteniendo conforme la investigación avanza, podrán enriquecer reflexiones sobre pasos previos y entonces, de manera cíclica, se deberá retornar para retroalimentar lo previamente realizado hasta que podamos tener un todo integrado que conteste a nuestras preguntas de investigación de manera robusta.

Paso 1. Recolección y procesamiento de la información para la determinación del contexto político e institucional en el que se construyó la agenda política por la que se creó el INDEP

Para determinar el contexto político e institucional en el que se construyó la agenda política por la que se creó el INDEP, se utilizará como herramienta de recolección de información la investigación documental o hemerográfica. Ésta busca recopilar datos de diferentes medios, como diarios, bibliografías, videos, audios y cualquier otro tipo de documento que doten de información sobre el fenómeno a estudiar.

Por ello, para conseguir el primer objetivo, se contaron con fuentes oficiales y secundarias que dieron cuenta sobre el contexto político e institucional en el que se crea el INDEP. Las fuentes oficiales seleccionadas son:

A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Específicamente es de interés para el desarrollo de esta investigación, el artículo 22, donde se detalla que ley establecerá los mecanismos para que las autoridades administren los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios, para que la autoridad lleve a cabo su disposición, uso, usufructo, enajenación y monetización, atendiendo al interés público, y defina con criterios de oportunidad el destino y, en su caso, la destrucción de los mismos.

B. La Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2018-2024.

En este documento se encuentran las estrategias o políticas específicas de las cuales emana el INDEP, la ley nacional de extinción de dominio y el uso social de bienes confiscados.

C. Ley nacional de extinción de dominio, donde por primera vez se postula la creación del INDEP en una normativa oficial.

D. Ley orgánica de la administración pública federal, donde se describen las funciones del Gabinete Social de la Presidencia para la asignación y transferencia de los bienes.

E. Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, donde se detallan los objetivos y acciones del INDEP.

F. El Reglamento Interior del Gabinete Social de la Presidencia de la República.

G. El Plan de Desarrollo 2018-2024. Dentro del apartado referente al cambio de paradigma en materia de seguridad, los puntos 6 y 12 son de especial interés (Presidencia de la República, 2019).

Como fuentes secundarias se recopilaron las siguientes:

1. El Economista (19 de mayo de 2019). “AMLO anuncia la creación del Instituto para Devolverle al Pueblo lo Robado”.
2. Conferencia de Prensa Matutina (15 de abril de 2019). “López Obrador anuncia el cambio de nombre del Sistema de Administración y Enajenación de Bienes del Estado (SAE)”.

3. El País (14 de mayo de 2019). “López Obrador anuncia la creación del “Instituto para Devolverle al Pueblo lo Robado”
4. Paola Rojas (sitio web www.paolaroja.com.mx 21 de mayo de 2019). “Ricardo Rodríguez Vargas, titular del Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado”
5. Forbes (12 de agosto de 2019). “AMLO ha distribuido a discreción 78.2 mdp a comunidades pobres”.
6. La Razón (08 de octubre de 2020). “Pierde rentabilidad el INDEP; cuesta 30% más y destina al pueblo 10% menos”.
7. Expoc (20 de marzo de 2020). “Sin contabilidad exacta del impacto social de las subastas del INDEP”.
8. El Informador. (26 de diciembre de 2019). “En 12 años, recaudan 52.6 MDP en bienes confiscados en Jalisco”.
9. Expansión Política (3 de enero de 2020). “Gobierno de AMLO obtuvo 351 mdp en subastas, pero no entregó todos los recursos.

Con el análisis de estas fuentes, tanto oficiales como secundarias, se acotó el estudio de caso, pues con ello se enmarca el contexto político-institucional desde donde se dan los discursos legitimadores sobre la creación del INDEP. Además, se identificaron a los principales actores, los asuntos en la agenda que justifican la creación del INDEP, los principales *stakeholders* a través de las personas que intervinieron tanto en su elaboración como en la discusión de los mismos, y sobre todo, para evidenciar los grandes temas políticos que confluyen en la creación del INDEP, a partir de los cuales se estructuran los discursos.

Como herramienta auxiliar para la determinación del contexto, se contó con la realización de entrevistas *semiestructuradas*²² que enriquecieron la información sobre este primer objetivo.

²² El centro de análisis metodológico de la presente investigación no son las entrevistas planteadas, estas únicamente sirven como contextualizadoras del ámbito en que tienen incidencia los discursos a analizar. Las entrevistas semiestructuradas parten de preguntas planeadas, que pueden ajustarse

Las entrevistas se realizaron con base en los contactos preestablecidos (vínculos laborales, académicos y personales que han accedido a colaborar con la investigación). Se llevaron a cabo vía correo electrónico en un período entre el 10 de febrero y el 15 de abril de 2019:

1. Entrevista preliminar a un mando medio que labora en el INDEP²³ formando parte de la Dirección ejecutiva de recursos materiales de la entidad.
2. Entrevista a Carlos Cruz Santiago fundador de la Asociación Civil Cauce Ciudadano y miembro de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México en el área de prevención social de la delincuencia.

Los criterios para seleccionar a los informantes fueron:

- a) Que tuviesen un vasto conocimiento sobre la política de USBC y el INDEP.
- b) Que hayan tenido presencia a través de sus opiniones o participado en alguna de las fases del diseño.
- c) Que su participación no comprometieran sus funciones públicas o sociales.
- d) Que accedieran a la participación sin remuneración reconociendo que los fines de la información que brinden son para uso académico.

Durante las entrevistas se buscó información sobre el tipo de *stakeholders* influyentes en la creación del INDEP, **el contexto político** en el que se creó, e información fiable de las acciones del diseño durante el año 2019. En el anexo 1 se encuentra la guía con los temas que se exploraron en la entrevista semiestructurada que se llevó a cabo.

a los entrevistados. Su ventaja es la posibilidad de adaptarse a los sujetos con enormes posibilidades para motivar al interlocutor, aclarar términos, identificar ambigüedades y reducir formalismos (Díaz *et al*, 2013).

²³ Por cuestiones de confidencialidad no se revela su nombre. Forma parte de la Dirección Ejecutiva de Recursos Materiales del INDEP.

Como se verá posteriormente, esta información estará procesada en el capítulo dedicado a la determinación del contexto político-institucional en el que se construyó la agenda política por la que se creó el INDEP.

Es de utilidad en este apartado específico porque ayuda en la determinación de *stakeholders* para identificar las fases de la agenda política en la creación del INDEP, así como para el reconocimiento de discursos y los argumentos de la pertinencia de esos temas en la agenda política.

Paso 1.1 Clasificación de la información y elementos previos para su procesamiento

Se revisaron los documentos oficiales y secundarios, así como las entrevistas antes señaladas, buscando recolectar la mayor cantidad posible de información sobre el contexto en el que se define el problema, se incluye en agenda y se crea el INDEP. Las categorías de búsqueda hemerográfica y testimonial versaron en:

- a) La situación socio-política de México en los años 2016-2019, con énfasis en el problema de víctimas de la delincuencia organizada, seguridad pública, prevención de violencia (Redacción, 2019; Cisneros & Robles, 2019; Ríos, 2019; Barrón, 2019; Collin, 2019; Ávalos, 2019).
- b) La campaña política y las elecciones del 2018, enfatizando propuestas de la campaña política por la presidencia, el cambio presidencial y los discursos en torno a la política de uso social de bienes confiscados y la política de seguridad (Nájar, 2018).
- c) El posicionamiento de AMLO en la presidencia y los cambios que generó la entrada de la “cuarta transformación” en las políticas de seguridad (Sandoval & Calderón, 2019; DOF, 2019; García, 2019).

- d) El Cambio del SAE al INDEP (críticas al SAE y propuestas de cambio). (Esquivel, 2010).
- e) Contexto y presiones en el ámbito internacional en materia de uso social de bienes confiscados (Benavides, 2017; Gianonne, 2019; Organización de Naciones Unidas [ONU], 2004).
- f) Enmarcar al INDEP como una acción dentro de la política sobre el uso social de bienes confiscados, así como dentro de la legislación que la regula (Modificaciones de la constitución, ley de extinción de dominio, ley de la administración del gobierno federal, etc.).
- g) El papel del INDEP dentro de los cambios políticos en la presente administración (creación de gabinete social de la presidencia, etc.).
- h) Contenidos en los que se presenten conceptos relacionados a la misión que tendría el INDEP con respecto a (reparación del daño, justicia restaurativa, prevención social de la delincuencia, apoyo a comunidades de bajos recursos etc.).

Esto nos proporcionó los límites, jurídicos, institucionales y políticos que estructuraron y le dieron origen al INDEP. Además, se estableció un orden jerárquico de acuerdo a los vínculos y las características que existen en los documentos para ubicar al INDEP dentro del sistema de políticas al que pertenece. Las categorías mencionadas se retroalimentaron constantemente de acuerdo a los hallazgos encontrados en éste y otros pasos.

Paso 2. Identificación y categorización de los *stakeholders* que influyeron en la construcción de la agenda política para el diseño del INDEP

2.1 Análisis de Stakeholders y sus características

Con la información obtenida en la fase uno, se retomaron los documentos previamente revisados, se retroalimentaron las categorías de búsqueda y se buscó identificar aquellos actores que:

- a) Hayan tenido interés en alguna de las fases del diseño del INDEP (actores tanto públicos como privados, población causante del problema, beneficiarios directos, y todos aquellos grupos que, sin ser afectados directamente, estuvieran “interesados legítimamente” en el desarrollo del mismo).
- b) Que cumplieran con uno o más de las siguientes características: poder, legitimidad y urgencia.

Posteriormente, se identificaron las características con las que cuenta cada uno de los *stakeholders* y, de acuerdo a éstas, se les ubicó en el siguiente cuadro para definir a qué grupo pertenece:

Tabla 2. Tipologías de la clasificación de los stakeholders

		Poder	Legitimidad	Urgencia	Discursos Legitimadores	Discursos oposición	de
Latentes	Adormecidos	X					
	Exigentes			X			
	Discrecionales		X			X	
Expectantes	Peligrosos	X		X			
	Dominantes	X	X				
	Dependientes		X	X	X		
Definitivos		X	X	X	X		

Fuente: elaboración propia con contenido de (Celedon & Gorrochategui, 2016)

Esta clasificación es empleada para entender la capacidad que tienen los *stakeholders* de posicionar los temas y la potencia en la arena política a la hora de establecer las interacciones. Asimismo, para comprender de dónde provienen las decisiones y el papel que juegan los *stakeholders* que se opusieron a la propuesta de creación según su clasificación, y en qué sentido el discurso legitimador se adecúa a la postura a estos últimos.

Paso 3. Establecimiento de las construcciones semánticas de legitimación dentro de los discursos políticos empleados por los stakeholders que permitieron la entrada en la agenda política del INDEP

Para llevar a cabo este paso, se eligieron los 12 discursos más representativos de los principales *stakeholders*, de acuerdo a la relevancia de los mismos en cuanto al tema de investigación y al medio en que tuvieron lugar.

El criterio de selección de los discursos se hizo de acuerdo a los objetivos de esta investigación, a través la búsqueda hemerográfica, considerando transversalmente las fuentes donde los *stakeholders* seleccionados, abordaron temas sobre la creación del INDEP, la justificación de su pertinencia, importancia social y el debate en torno a su creación, en el período del 14 de abril de 2019 al 22 de enero de 2020. Los espacios donde se divulgaron estos discursos también fue un criterio de selección.

La importancia de incluir las conferencias presidenciales matutinas radicó en que, aunque con oscilaciones periódicas, estas mantienen un *rating* alto de audiencia. En los meses de abril, mayo y junio de 2019 las “mañaneras” tuvieron un registro de 400 mil espectadores (El Financiero, 2019). Adicional a esto, estas conferencias pueden consultarse a través de diversas redes sociales digitales que llegan a más población.²⁴ De esta forma cualquier estrategia discursiva empleada en este espacio posee un gran impacto.

La importancia de los discursos divulgados en los boletines, tanto de la cámara de diputados como de la cámara de senadores, así como las iniciativas de decreto presentadas al Congreso, tienen un gran peso en cuanto a su veracidad pues

²⁴ Un ejemplo de este impacto es la cuenta de Facebook de Andrés Manuel López Obrador, que el gobierno federal usa para difundir las conferencias de prensa, el promedio de reproducción de los videos en esta plataforma, hasta abril del 2019, fue de 601 mil al día (Ponce, 2019).

proviene de un órgano oficial del gobierno, se trata de información de primera mano con la que se cuenta para el análisis.

Los discursos seleccionados están circunscritos en diferentes etapas dentro de las fases del diseño de la política pública. No obstante, como se señaló en el marco conceptual, estas etapas no siempre están bien definidas en todas las políticas y en muchas ocasiones se superponen. En el caso que se investiga, se pueden identificar las fases de construcción del problema público, formación de la agenda política y toma de decisiones, en los discursos que van del 27 de junio de 2018, hasta el 22 de enero de 2020. La segunda fase fue particularmente contradictoria, pues los discursos de oposición, en la cámara de diputados, culminaron desaprobando la creación del INDEP, quedando en la Ley De Extinción de Dominio del 8 de agosto de 2019 como Instituto de Enajenación de Bienes y Activos²⁵.

Posterior a este período, se puede identificar una tercera fase de toma de decisiones, en esta se circunscriben los discursos que se dan a partir del 15 de agosto de 2019, donde se promueve en la cámara de diputados la Iniciativa con Proyecto de Decreto para el cambio de nombre a INDEP, con las consecuentes modificaciones legislativas, hasta el 22 de enero de 2020 que se aprueba formalmente el nombre.

Las fuentes de información, antes enunciadas, se dividieron igualmente en oficiales y secundarias. Los discursos oficiales seleccionados fueron:

1. Andrés Manuel López Obrador (27 de junio de 2018). Discurso completo del Candidato a Presidente de México, en la clausura de campaña a la presidencia. En este discurso el presidente establece los principales problemas públicos que padece el país y la necesidad de instituciones que los atiendan.
2. Andrés Manuel López Obrador (1 de diciembre de 2018). Discurso completo

²⁵ Finalmente esto se modifica el 22 de enero de 2020 cuando se aprueba el cambio de nombre definitivo a INDEP.

del Presidente de México, en su Toma de Protesta. En este discurso el presidente establece los principales problemas públicos que se van a atender con diversas políticas públicas entre las que se encuentra el INDEP.

3. Andrés Manuel López Obrador (15 de abril de 2019). Conferencia matutina (rueda de prensa). En esta conferencia por primera vez el presidente anuncia la creación del INDEP, respondiendo a preguntas sobre la manera de financiar programas sociales.
4. Andrés Manuel López Obrador (14 de mayo de 2019). Conferencia matutina AMLO. En esta conferencia, presenta como oficial la creación del INDEP, sugiriendo el nombre y justificando el porqué, también trataba temas de presupuesto para programas de jóvenes con adicciones.
5. Andrés Manuel López Obrador (19 de mayo de 2019). Discurso efectuado en la Asamblea Ejidal en Balancán Tabasco. En este discurso posiciona al INDEP como organismo que recaudará dinero para la creación de carreteras y vialidades.
6. Andrés Manuel López Obrador y Ricardo Rodríguez Vargas (21 de mayo de 2019). Conferencia matutina. En esta conferencia Ricardo Rodríguez Vargas a explica el funcionamiento del INDEP y el sistema de subastas, pues el 25 de mayo se realizaría la primera subasta con sentido social del INDEP, aún no se formalizaba el cambio de nombre.
7. Diputada Dulce María Sauri Riancho PRI (25 de julio de 2019). Video contra el dictamen que se presentó a la cámara de diputados para la reforma de la Ley de extinción de dominio. En este debate en la cámara de diputados se rechaza por primera vez el cambio de nombre a INDEP.
8. Mario Delgado Carrillo (14 de agosto de 2019). Iniciativa para proyecto de decreto por el que se reforman la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público y para denominar al organismo administrador como INDEP.

9. Boletín cámara de diputados para la aprobación del INDEP (15 de octubre de 2019).
10. Boletín del senado para la aprobación del INDEP (10 de diciembre de 2019).
En este documento existen discursos contra y a favor de la creación del INDEP en la cámara de senadores.

Por otra parte, las fuentes secundarias dotaron de información que fue contrastada con la información primaria para triangular los datos que permitieron el desarrollo de inferencias válidas sobre el fenómeno a investigar. En este caso, datos que facilitaron el análisis objetivo de las causas de las estrategias de legitimación discursiva en torno a la creación del INDEP. Todo ello, proporcionó información para explicar los cambios en las estrategias durante las fases del diseño antes enunciadas.

Las fuentes de información secundarias fueron:

- a) Ricardo Rodríguez Vargas (22 de mayo de 2019). Entrevista por Adela Micha sobre la creación y el funcionamiento del INDEP.
- b) Ricardo Rodríguez Vargas (2 de octubre de 2019). Entrevista en “El Verbo News” (previo a la discusión en la cámara de diputados sobre la creación del INDEP).
- c) Ricardo Rodríguez Vargas (26 de noviembre de 2019). Entrevista en RT (Russia Today) (previo a la discusión en la cámara de senadores sobre la creación del INDEP).

Notas periodísticas de actores con interés en la política pública:

- a. México Evalúa (13 junio de 2019). “Manual para no tropezar de nuevo (y con la misma piedra)”.
- b. Eje Central (25 de julio de 2019). “Desechan nombre de Instituto para

Devolverle al Pueblo lo Robado”.

Con la previa selección de los discursos, atendiendo a la etapa en la que están circunscritos, se procedió al análisis de su contenido a través del ACD.

En un primer momento, se fundamentó la importancia de los medios donde se llevaron los discursos en el período señalado. Posteriormente, se procedió a extraer los fragmentos que tuvieran relación con nuestro objeto de estudio, la creación del INDEP.

Con los fragmentos seleccionados se llevó a cabo el análisis semántico de los mismos, tratando de identificar nuestras categorías de análisis del discurso. Estas partieron del uso del sentido figurado del lenguaje. Según Palmer y Brooks, 2004 (citado en Rojas, 2020), el lenguaje figurativo y las figuras retóricas constituyen modos de pensar, maneras de concebir el mundo que cuando se emplean de forma adecuada alcanzan un alto potencial de persuasión en el discurso.

Estos recursos expresivos abarcan diversas formas de comunicar que, de manera consciente o espontánea, emplean los hablantes con el fin de lograr un efecto atractivo en sus interlocutores. Constituyen una combinación de elementos lingüísticos o de sentido que provocan un efecto estético y persuasivo en los receptores (Calsamiglia & Tusón, 2001, citado en Rojas, 2020).

A partir de un análisis preliminar, se identificaron cuatro categorías o estrategias de legitimación semánticas, que en un inicio se utilizaron para analizar la totalidad de los fragmentos. Éstas, como se mencionó, parten del sentido figurado del lenguaje y son: *personificación, metonimia, hipérbole, y perífrasis*.

El lenguaje figurado hace referencia a cualquier tipo de expresión que no significa literalmente lo que las palabras que la componen quieren decir (Rojas, 2020). De esta forma, “los procesos de interpretación del lenguaje figurado, exigen que se lleven a cabo análisis inferenciales que permitan ir más allá del significado de las palabras mismas, y alcanzar, de esa manera, el sentido de los enunciados que un

hablante produce en circunstancias particulares” (Fajardo, 2007, pág. 104). Las categorías son:

1. *La personificación.* Es una categoría general que cubre una amplia gama de metáforas cada una de las cuales escogen aspectos diferentes de una persona, o formas de mirar a una persona. Se trata de extensiones de metáforas ontológicas que nos permiten dar sentido a fenómenos del mundo en términos humanos, términos que podemos entender sobre la base de nuestras propias motivaciones, objetivos, acciones y características (Lakoff & Johnson, 1995). La personificación es esencial en nuestro análisis porque a través de este recurso, los procesos de información racionales pueden simplificarse y conectarse con aspectos emocionales que son vitales para la persuasión de los destinatarios.
2. *La metonimia.* Es una figura retórica de pensamiento que consiste en designar una cosa con el nombre de otra con la que existe una relación de contigüidad espacial, temporal o lógica. Mediante esta figura se designa el efecto con el nombre de la causa, el signo con el nombre de la cosa signada, el contenido con el nombre del continente, el instrumento con el nombre del agente, el producto con el nombre de su lugar de procedencia, el objeto con la materia de la que está compuesto o lo específico con lo genérico (Beneviste *et al.*, 2008).

Los conceptos metonímicos estructuran no solamente nuestro lenguaje, sino también nuestros pensamientos, actitudes y acciones por tanto, se fundan en nuestra experiencia. En realidad, la base de los conceptos metonímicos suelen conllevar asociaciones directas físicas o causales (Lakoff & Johnson, 1995).

Se ha considerado indispensable incluir la metonimia en las categorías analizadas, ya que tiene una conexión directa con los modelos mentales que existen en la sociedad de esta manera cuando el discurso las manifiesta a través de frases del argot popular, generan emociones en los destinatarios a través del sarcasmo, la

comedia, el drama, la ridiculización, la caricaturización y esto conlleva a legitimar los postulados del hablante.

3. *La hipérbole.* Es un recurso literario que consiste en realizar una exageración muy grande, aumentando o disminuyendo la verdad de lo hablado. Así, el que recibe el mensaje otorga más importancia a la acción en sí que a la cualidad de dicha acción con el fin de obtener un enunciado más expresivo (Munther, 2010). La hipérbole resultó de utilidad porque contribuyó a la construcción de la estrategia argumentativa y estuvo dirigida a obtener conclusiones insertas en modelos mentales, además de producir un efecto de credibilidad a lo que se dice, con el objetivo alcanzar formas de adhesión a lo que se plantea.
4. *La perífrasis.* Es una figura literaria que consiste en utilizar más palabras de las necesarias para expresar una idea o concepto que podría expresarse de una manera más simple. Fundamentalmente, se trata de dar un rodeo para evitar una expresión estereotipada o común más usual, utilizando para ello varias palabras que la evocan sin citarla de forma expresa (Messina, 2016).

Paso 4. Análisis de la interacción de los discursos de los *stakeholders* que construyeron la agenda política en el diseño del INDEP

Contando con toda la información ya analizada, se recreará la arena política en la que los *stakeholders* se posicionaron para influir y tomar la decisión en el diseño del INDEP. Se tomó, como se planteó anteriormente, las fases de formación de la agenda política y la construcción de opciones (alternativas) para determinar el tipo de *stakeholder* presente, el discurso empleado y el resultado de cada postura, en contra o a favor de la creación del INDEP. Posteriormente se hizo lo mismo con la siguiente fase detectada, la fase de toma de decisiones.

En este capítulo se destacó la cronología de los hechos, las herramientas discursivas que utilizaron para posicionar sus intereses, las características de cada *stakeholder*, las modificaciones de ley que se realizaron y el impacto que cada uno tuvo en el diseño, para finalmente, concluir cuáles discursos de los stakeholders predominaron y cuáles no en el diseño del INDEP.

Se determinó, con la ayuda de la caracterización de los *stakeholders*, las condiciones con las que llegan, tanto los que se oponen, como los que apoyan la creación de instituto para determinar como los que propusieron su creación fueron modificando o no su estrategia en dependencia de los discursos de los *stakeholders* que se oponían. Mostrar si esta oposición era para negarse totalmente la creación del INDEP o para reformular sus postulados estableciendo una relación según la clasificación que tengan, en cuanto a poder legitimidad y urgencia, dentro de la arena política en la que se crea el INDEP.

A modo de recapitulación, en la tabla 3, se muestra el diseño del análisis del estudio de caso, a partir de la selección de las fuentes y la categorización de las fases en el diseño del INDEP. La siguiente tabla refleja la síntesis de los discursos, en sus respectivas fases del diseño, los stakeholders involucrados en cada fase, la fecha y el medio en que se llevaron a cabo los discursos, su papel como legitimadores o deslegitimadores y los principales conceptos sobre los que erigieron sus estrategias de legitimación. Lo anterior a manera de que quede claro a la hora de hacerlos operativos en el capítulo 3 de la investigación concerniente a la discusión y resultados.

Tabla 3. Determinación de fuentes para el análisis de la agenda política para la creación del INDEP

Diseño del capitulado de la investigación	Stakeholders	Fecha	Medio	Nombre	Macroestructuras semánticas
Fase 1. Construcción del problema público	Andrés Manuel López Obrador	1 de diciembre de 2018	Youtube	Discurso completo del Presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, en su Toma de Protesta	Pobres, corrupción, problemas con administraciones anteriores.
	Andrés Manuel López Obrador y Olga Sánchez Cordero	14 de marzo de 2019	YouTube	Conferencia de prensa desde el Palacio Nacional	Reforma del artículo 22 constitucional sobre el proceso de extinción de dominio y la necesidad de crear un organismo para la administración de los bienes obtenidos por esa vía.
	Andrés Manuel López Obrador	15 de abril de 2019	YouTube	Conferencia de prensa del presidente Andrés Manuel López Obrador, del 15 de abril de 2019.	Problemas del SAE con la entrega expedita de los bienes confiscados, burocracia, corrupción. Primer posicionamiento del INDEP Financiamiento de programas sociales Diferenciación entre “ricos y pobres”

	Presidencia de la República	30 de abril de 2019	Diario Oficial de la Federación	Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024	Corrupción institucional en gobiernos anteriores. Desatención de los problemas del pueblo. Necesidad de una gran transformación
	Alfonso Durazo Montaña. Secretario de Seguridad Pública y Atención Ciudadana (2018-2020)	16 de mayo de 2019	Diario Oficial de la Federación	DECRETO por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública del Gobierno de la República.	Ineficiencia del SAE Posicionamiento del procedimiento de uso social de bienes confiscados para la reparación del daño a víctimas y el fortalecimiento de programas sociales y de seguridad.

Fase 2. Formación de la Agenda Política

Arena: Conflicto político entre el discurso oficial y el discurso de oposición

Discursos legitimadores en la construcción de agenda	Andrés Manuel López Obrador	14 de mayo de 2019	YouTube	Conferencia de Prensa Matutina	Justificación del nombre del INDEP. Financiamiento de programas para jóvenes con adicciones.
	Andrés Manuel López Obrador.	19 de mayo de 2019	YouTube	Discurso efectuado en la Asamblea Ejidal en Balancán Tabasco	Posicionamiento del INDEP como organismo que le quita a los corruptos para devolvérselo al pueblo. Beneficios al entregarle los bienes al pueblo
	Andrés Manuel López Obrador y Ricardo Rodríguez Vargas	21 de mayo de 2019	YouTube	Conferencia matutina en el Palacio Nacional	Corrupción de la anterior administración sobre el uso de recursos públicos. Fundamento del funcionamiento del INDEP, aunque aún no esté formalmente constituido.

					Nombramiento de Ricardo Rodríguez (antiguo director del SAE) como director del INDEP. Corrupción del SAE vs eficiencia y sentido social del INDEP
	Ricardo Rodríguez Vargas	22 de mayo de 2019	YouTube	Entrevista por Adela Micha sobre las Creación y Funcionamiento del INDEP	Diferenciación entre “ricos y pobres”
	Andrés Manuel López Obrador	18 de agosto de 2019	Youtube	Diálogo con la Comunidad del Hospital Rural de San Ildefonso, pronunciado, en Villa Alta, Oaxaca.	Contraofensiva para posicionar la creación del Instituto para devolverle al pueblo lo robado
	Diputado Mario Delgado Carrillo	14 de agosto de 2019	Sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión	Iniciativa para proyecto de decreto por el que se reforman la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público y para denominar al organismo administrador como INDEP	Corrupción de gobiernos anteriores en la gestión de los bienes por parte del SAE Valor simbólico del cambio de nombre al SAE por INDEP
Discursos de oposición en la construcción de la agenda	Diputada Dulce María Sauri Riancho PRI	25 de julio de 2019	YouTube	Pronunciamiento sobre el dictamen que se presentó a la cámara de diputados para la reforma de la Ley de extinción de dominio	Abuso de poder presidencial el nombre de INDEP.
	México Evalúa Mariana Campos y Liliana Ruiz	13 de junio de 2019	Mexicoevalu a.org	Manual para no tropezar de nuevo y con la misma piedra	El problema no es la falta de instituciones sino la falta de prácticas y políticas anticorrupción. Mala gestión de los programas públicos. Populismo con fines electorales
Fase 3 Toma de decisiones o creación del INDEP					
Arena: Posicionamiento del discurso oficial					

Discursos Legitimadores	Diputado José Luis Elorza Flores (Morena)	15 de octubre de 2019	YouTube	Sesión de la cámara de diputados para la aprobación del INDEP	Justicia del gobierno al devolver al pueblo los bienes
	Diputado Miguel Ángel Chico Herrera (Morena)	15 de octubre de 2019	YouTube	Sesión de la cámara de diputados para la aprobación del INDEP	La gran transformación que está llevando a cabo el gobierno. El carácter social y la sensibilidad del gobierno al reintegrar al pueblo los daños por la corrupción
	Diputado Santiago González Soto (PT)	15 de octubre de 2019	YouTube	Sesión de la cámara de diputados para la aprobación del INDEP	Prevención de la corrupción Atención al bienestar del pueblo
	Diputada Nancy Claudia Reséndiz (PES)	15 de octubre de 2019	YouTube	Sesión de la cámara de diputados para la aprobación del INDEP	Discrecionalidad de gobiernos neoliberales. Corrupción como causa se la desigualdad social en el país. Democracia en el ejercicio del poder
	Diputado Vicente Alberto Onofre Vázquez (Morena)	15 de octubre de 2019	YouTube	Sesión de la cámara de diputados para la aprobación del INDEP	Corrupción, guerra contra el narcotráfico, destino social de bienes, apoyo a los más necesitados. Reconstruir al país, darle el gobierno que merece el pueblo. Oposición entre grupos políticos
	Diputada Mary Carmen Bernal Martínez (PT)	15 de octubre de 2019	YouTube	Sesión de la cámara de diputados para la aprobación del INDEP	Corrupción, ineficacia de gobiernos y funcionarios anteriores. Sectores privilegiados vs Pueblo.
	Diputada María de los Ángeles	15 de octubre de 2019	YouTube	Sesión de la cámara de diputados para la aprobación del INDEP	Lenguaje tecnocrático El cambio de nombre del Instituto como acercamiento al pueblo.

	Huerta del Río (Morena)				Reconstrucción de la patria que quisieron demoler. Sentido social de las instituciones.
	Diputado Francisco Javier Borrego Adame (Morena)	15 de octubre de 2019	YouTube	Sesión de la cámara de diputados para la aprobación del INDEP	Cambio de régimen político El INDEP como redentor de los problemas de México. Trabajar para todos los mexicanos.
	Diputado Gerardo Fernández Noroña (PT)	15 de octubre de 2019	YouTube	Sesión de la cámara de diputados para la aprobación del INDEP	Acusaciones a los gobiernos. Oposición de grupos de poder Cumplimiento de los compromisos de campaña.
	Diputado Raúl Eduardo Bonifaz Moedano (Morena)	15 de octubre de 2019	YouTube	Sesión de la cámara de diputados para la aprobación del INDEP	Cambio de régimen político. Reivindicar las decepciones de un pueblo. Nueva forma de nombrar las instancias del gobierno. Devolver lo agraviado. Oposición de grupos de poder
	Senador Cristóbal Aria Solís (Morena)	10 de diciembre de 2019	YouTube	Sesión Ordinaria de la cámara de senadores donde se pone en vigor el INDEP	Opacidad y malversación de los recursos públicos enajenados en anteriores administraciones. El cambio contribuye a combatir las malas prácticas de los bienes y activos de la federación, la transparencia y la opacidad de los asuntos públicos.
	Senadora Ana Lilia Rivera Rivera (Morena)	10 de diciembre de 2019	YouTube	Sesión Ordinaria de la cámara de senadores donde se pone en vigor el INDEP	Recuperar lo robado al pueblo El beneficio del Estado y en consecuencia todo el país. INDEP anhelo de la sociedad y una deuda que se tiene con el pueblo mexicano.

					Confianza y tranquilidad del pueblo
	Senador Martí Batres Guadarrama (morena)	10 de diciembre de 2019	YouTube	Sesión Ordinaria de la cámara de senadores donde se pone en vigor el INDEP	Con la denominación del INDEP se elimina la tecnocracia en la denominación de las instituciones y se promueve que existan mecanismos para recuperar los bienes productos del crimen y la corrupción.
Discursos de Oposición	Diputado Marcos Aguilar Vega (PAN)	15 de octubre de 2019	YouTube	Sesión de la cámara de diputados para la aprobación del INDEP	Ocurrencia presidencial. Traición legislativa, Procesos anticonstitucionales. Simulación del gobierno actual
	Diputada María Lucero Saldaña Pérez (PRI)	15 de octubre de 2019	YouTube	Sesión de la cámara de diputados para la aprobación del INDEP	Institucionalizar la persecución de servidores públicos. Un cambio de nombre no erradicará las malas prácticas. No garantiza que las subastas se traduzcan en beneficios tangibles para el pueblo.
	Diputada Martha Tagle Martínez (MC)	15 de octubre de 2019	YouTube	Sesión de la cámara de diputados para la aprobación del INDEP	Reforma accesoria e innecesaria. Un capricho del presidente. (Autoritarismo presidencial) No existe una verdadera transformación.
	Diputada Mónica Bautista Rodríguez (PRD)	15 de octubre de 2019	YouTube	Sesión de la cámara de diputados para la aprobación del INDEP	No se responde a la necesidad nacional. No tiene una razón causal de ser, ni una consecuencia responde solamente al discurso de la 4t. Falta de eficiencia en administraciones pasadas. El cambio de SAE a INDEP no significa una transformación real, es solo un discurso populista. Discrecionalidad en el destino de recursos del INDEP (fines propagandísticos)

					Ausencia de normas de operacionalización. No se entregan recursos a los beneficiarios.
Diputada José Guadalupe Aguilera Rojas (PRD)	15 de octubre de 2019	YouTube	Sesión de la cámara de diputados para la aprobación del INDEP		<p>Manejo discrecional de los recursos Ausencia de mecanismos de rendición de cuentas. Proclividad para alcanzar objetivos político-electorales.</p> <p>Falta de reglas de operación. Falta de transparencia.</p> <p>La mayoría de la asamblea sirve a los caprichos del presidente</p>
Diputado Jacobo Cheja Alfaro (MC)	15 de octubre de 2019	YouTube	Sesión de la cámara de diputados para la aprobación del INDEP		<p>No existen motivos para fundamentar el cambio de nombre.</p> <p>Existen ambigüedades y confusión, pues el término "lo robado", pierde la razón en muchos casos como entidades en liquidación que pasan al dominio del INDEP.</p> <p>Hay que dejar a un lado las ocurrencias y caprichos de la 4T.</p>
Diputada Dulce María Sauri Riancho (PRI)	15 de octubre de 2019	YouTube	Sesión de la cámara de diputados para la aprobación del INDEP		<p>Es absurdo el cambio de denominación. AMLO presentó la iniciativa de modificación a tres leyes para poder cambiar el nombre del INDEP.</p> <p>No todo lo que se destine y destruya tiene que ver con lo robado, ej. Se pusieron en subasta vehículos de las Fuerzas Armadas.</p>
Diputado Jesús Guzmán Avilés (PAN)	15 de octubre de 2019	YouTube	Sesión de la cámara de diputados para la aprobación del INDEP		El cambio de nombre constituye un engaño a la población
Diputado Absalón García Ochoa (PAN)	15 de octubre de 2019	YouTube	Sesión de la cámara de diputados para la aprobación del INDEP		LA creación del INDEP es una ocurrencia, pues cambiar el nombre a una institución para alimentar la arrogancia de una mayoría que no

					<p>cumple lo que promete, que engaña y se contradice, no beneficia al pueblo.</p> <p>Si quieren devolver lo robado, regresen las guarderías, regresen a los estudiantes una educación de calidad, doten de medicina los hospitales, cumplan su promesa y bajen el precio de la gasolina.</p>
	Senadora Alejandra Reynoso (PAN)	10 de diciembre de 2019	YouTube	Sesión Ordinaria de la cámara de senadores donde se pone en vigor el INDEP	<p>El cambio de nombre es una ocurrencia presidencial. Es una burla populista. Demagogia electorera.</p> <p>Oposición contra un régimen autoritario.</p>
	Senadora Nuvia Magdalena Mayorga Delgado (PRI)	10 de diciembre de 2019	YouTube	Sesión Ordinaria de la cámara de senadores donde se pone en vigor el INDEP	Capricho del presidente.

Fuente: Elaboración Propia

CAPÍTULO TERCERO. LA AGENDA POLÍTICA EN LA CREACIÓN DEL INDEP: DISCURSOS LEGITIMADORES Y OPOSICIÓN DE SUS PRINCIPALES STAKEHOLDERS (2019-2020)

Fase 1: Construcción del problema público. Arena Política: Conflictos no manifiestos por expectativas latentes.

Introducción

La primera fase en la conformación de la agenda política para la creación del INDEP, está delimitada por los discursos insertos en el período que transcurre entre la toma de posesión de López Obrador el 1º de diciembre de 2018 (véase tabla 3), hasta la promulgación de la Estrategia Nacional de Seguridad el 16 de mayo de 2019.

El objetivo del presente acápite, consiste en, primeramente, establecer el contexto político en que se da la asunción de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia y su cambio de régimen político. Esto es importante porque es, en este proceso, donde se establecen los grandes problemas públicos que se pretenden resolver con políticas públicas como el USBC y la creación del INDEP.

Posteriormente se clasificarán los *stakeholders* más influyentes en esta fase y se analizarán los discursos de estos que más peso tuvieron en la construcción del problema público. Para este análisis se va a reconstruir una narrativa, a partir de conceptos que en cada discurso seleccionado se va enunciando para establecer el problema a atender, desde la perspectiva de las élites políticas. Se establecerá una relación entre los conceptos, y se determinará las figuras literarias insertas en los mismos que tienden a influir en los modelos mentales de las personas y generar legitimación. Finalmente, se estudiará cómo se dieron los mecanismos de dominación en esta fase de la arena política entre los *stakeholders* y de qué manera influyó el discurso para legitimar los problemas públicos planteados para la creación del INDEP.

3.1 El contexto político para la creación del INDEP

El análisis del contexto político es de suma importancia para entender el origen de la primera fase en la elaboración de la agenda política por la cual se crea el INDEP, esto es, la construcción del problema público y su entrada en la agenda política. En el proceso de construcción del problema público, el análisis del contexto político permitirá conocer cómo se producen los discursos legitimadores sobre la creación del INDEP, identificar a los principales *stakeholders* que comenzaron a posicionar los temas generales en torno al instituto y los asuntos en la agenda que justifican su emergencia. Por último, nos sirve para evidenciar los grandes temas políticos que abonaron el camino hacia su institucionalización.

El análisis del contexto político, es necesario para analizar los discursos inmersos en determinada acción de gobierno. Por tanto, esto ayuda a entender qué tipo de estrategias de legitimación discursiva se han utilizado para la creación del INDEP y el porqué, los roles que los participantes inmersos en ese contexto juegan, los intereses en disputa y los mecanismos para satisfacerlos. Finalmente, el contexto es esencial en el análisis porque como señalan Muñoz y Eulalia (2017), el oyente interpreta el “verdadero” acto de habla gracias a su conocimiento del contexto en que se realiza el acto y al reconocimiento de la intencionalidad del hablante

Para el presente análisis, comenzaremos con una breve descripción de la situación del país previo al ascenso de López Obrador a la presidencia. Esto se de utilidad para la investigación porque permite conocer de dónde se parte en el discurso de la cuarta transformación. Como se verá más adelante, gran parte el discurso político que se construye en el presente sexenio está apoyado en una lucha ideológica, de esta forma sus postulados están fundamentados en lo que no se hizo o se hizo mal en sexenios anteriores responsabilizando a personas que no apoyan al actual gobierno. Construyendo así, una oposición entre “ellos y nosotros”.

Por tanto, las agendas políticas que se impulsan, pretenden, discursivamente, romper con todas las inercias institucionales existentes para posicionar la “gran transformación” de México y así entrar en un estado de campaña permanente, donde cada decisión que tomen aumentará o disminuirá la cuota de consenso que otorga la población (Noguera, 2003).

Un análisis que parta de la situación política anterior, otorgará bases objetivas para entender por qué y cómo utilizan determinadas estrategias centradas en el uso de figuras literarias del lenguaje que les permita mantener el poder político.

Partiendo de lo anterior, analizaremos el significado ideológico y programático en el actual sexenio de la denominada “cuarta transformación”, iniciada por el poder ejecutivo que permitirá entender el denominador común de las políticas, en nuestro caso de seguridad, implementadas en el actual sexenio. En un siguiente momento, explicaremos los factores que propiciaron la creación del INDEP a partir del sistema de políticas de seguridad a las que pertenece.

Por último, analizaremos las inercias internacionales que aterrizan en el ámbito local la necesidad de la creación del INDEP y su principal función dentro del espectro de políticas impulsadas así como el tracto de acciones político- institucionales que se sacudieron para darle vida.

3.1.1 El triunfo electoral de Andrés Manuel López Obrador

El primero de julio de 2018, surge un quiebre dentro de la trayectoria política y social de México. Se reconoce ese día, como un día inédito en la historia mexicana, debido a que el 63.42% de ciudadanos acudieron a las urnas para ejercer su derecho al voto. Por tercera ocasión, se presentaba Andrés Manuel López Obrador como candidato a la elección presidencial. En las dos elecciones anteriores, de acuerdo a las autoridades electorales no había cumplido en las urnas, el principio de mayoría

relativa (Cisneros, Barrón, & Parra, 2019). En esta ocasión, ganó la presidencia con el 53.17 % de los votos a su favor (Redacción, 2018).

El contexto mexicano en el que se da el triunfo de López Obrador, está marcado por una profunda crisis en materia de seguridad, régimen político, sistema económico, derechos humanos etc. Por ejemplo, en materia de seguridad, el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012–2018) registró 123 mil homicidios dolosos, 19% más que el sexenio de Felipe Calderón (2012–2018). En 2018, el número de asesinatos se desbordó. En el fuero común, se cometieron un total de 30,499 homicidios dolosos.

En el caso de personas reportadas como desaparecidas o “no localizadas”, los casos ascendían a 37,435 personas (1,170 del fuero federal y 36,265 del fuero común), sin considerar a quienes han estado en esta condición y han aparecido muertos o vivos con daños muy severos (Ríos, 2019).

Algunos de los eventos más mediáticos en torno a la violación de derechos, previos al ascenso de Obrador, fueron las ejecuciones extrajudiciales que se dieron en la manifestación del primero de diciembre del 2012; en la de los 43 estudiantes de la Normal de Ayotzinapa y la de los maestros en Nochixtlán (Oaxaca).

Esto provocó una oleada de movimientos sociales que hizo muy controvertida la administración de Peña Nieto, tanto por la creciente corrupción, como por el cuestionamiento de movimientos como “Yo soy 132”, el movimiento magisterial, los escándalos de Apatzingán, la organización de grupos de autodefensa y la creciente ola delictiva sumada a los homicidios dolosos de los últimos sexenios (Cisneros & Robles, 2019). No obstante, los autores antes citados, consideran que en el actual sexenio, se sigue con esta tendencia, y no ha significado una ruptura radical con la situación política anterior.

En cuanto a los planes de seguridad aplicados anterior al 2018, estos están marcados por una asimetría entre la dimensión alcanzada por la inseguridad y la rigidez o conveniencia de no modernizar real y efectivamente las instituciones policiales. Según Barrón (2019): “Los gobiernos prefirieron administrar, subordinar y gestionar la política policial con la aplicación de estrategias informales, por la

rentabilidad y el bajo costo que suponían para lograr la subordinación y lealtad de la fuerza pública apelando a prebendas, privilegios y prerrogativas” (pág. 220).

Desde el punto de vista económico, en el gobierno de Peña Nieto se iniciaron varias zonas económicas especiales orientadas a la instalación de maquiladoras en Oaxaca y Guerrero que fueron canceladas por la actual administración, pero se mantuvieron tanto el gasoducto que atraviesa, Tlaxcala, Puebla, Morelos, así como la termoeléctrica de Huexca, sin contemplar el creciente reclamo de las comunidades y los diagnósticos académicos en relación su ubicación en las faldas de un volcán activo.

Además, se continuaron las actividades de la presa de Milpillitas y el proyecto orientado tanto a la urbanización y el turismo en los valles de Atlixco y Cuautla (Collin, 2019). Para la autora, ninguno de estos proyectos es nuevo, suponen la continuación de un plan estratégico que tiene 30 años y que ha sido criticado y resistido por las comunidades y sobre todo por los pueblos originarios (Collin, 2019).

Lo anteriormente descrito, coadyuva para entender el preámbulo en que Obrador llega al poder, en el cual, las élites partidistas se encontraban gastadas y fue precisamente esto lo que abonó a su éxito. Además, para visualizar que este contexto permite que las diferencias programáticas de los partidos fueran sustituidas por alianzas electorales donde los actores políticos, por voluntad, estrategia o astucia, se acercaban o repelían, en función de su necesidad de hacerse con el poder (Ávalos, 2019).

Con este contexto y después de una larga campaña electoral y un triunfo basado en una propuesta conciliatoria, Obrador se convierte en presidente de México. Abanderó un discurso alusivo al compromiso de enfrentar la violencia con “abrazos y no balazos”, proponiendo una alternativa a la llamada “Guerra contra el Narcotráfico” iniciada por Felipe Calderón.

Entre las principales propuestas de campaña en temas de seguridad, Obrador postuló:

1) Amnistía y desarme de carteles, creando leyes especiales para reducir penas e indultar aquellos que han cometido delitos menores, mediante un enfoque de justicia transicional, similar a los países que han vivido en guerra. 2) Legalizar el uso de la marihuana, con el propósito de inhibir la violencia e inseguridad. 3) Crear una Guardia Nacional para darle certeza jurídica a los militares que resguardan las calles del país. 4) Combatir la corrupción mediante la instrumentación de leyes para convertirla en un delito grave. 5) Acaba con la impunidad, las desapariciones y hacer respetar los derechos humanos, mediante la operación de la Guardia Nacional y regulación del uso de la fuerza pública (Nájar, 2018, pág. 154).

De esta forma, las promesas de campañas que se convirtieron en tres ejes de su gobierno, según Cisneros y Robles (2019) fueron: “a) desmontar la estructura de corrupción sostenida por los gobiernos anteriores, b) construir un sistema constitucional fundado en la legalidad y la justicia, y c) hacer efectiva la división de poderes para llevar a México a una cuarta transformación” (pág. 154).

Este análisis resulta importante para el presente estudio, pues desde el proceso de campaña electoral, se comienzan a posicionar temas en la agenda política del poder ejecutivo, que como se analizará posteriormente, estarán presentes de forma recurrente, en el análisis de los discursos. Por ejemplo, la reiterada alusión al tema de la corrupción, que desde este momento político se convierte en un eje angular para la creación del INDEP, así como las reformas constitucionales y a leyes complementarias para la legitimación jurídica del INDEP.

Por tanto, desde la campaña electoral, se genera a través del discurso de las élites políticas, una “nueva” visión para atender el problema de la inseguridad, que será otro aspecto recurrente en la legitimación de la creación del INDEP. Cuyos principales argumentos legitimadores se centraron en la justicia restaurativa, la atención a la pobreza y como se ha mencionado, el combate a la corrupción. Todo lo anterior, construido a través de un discurso que hace alusión constante a los

errores de las administraciones pasadas, que se convierten en la etiqueta argumentativa, ideológica, e incluso programática, de la “cuarta transformación”. De ahí que en siguiente apartado, se abordarán sus principales características.

3.1.2 La “Cuarta Transformación”: principios ideológicos y acciones programáticas

Para poder llevar a cabo el análisis de los discursos, es importante entender lo que significa la denominada “Cuarta Transformación” (en adelante 4T), porque son los cimientos ideológicos del discurso político que trasciende a la creación de un conjunto de instituciones y procesos para materializarla, entre las cuales se encuentra inmerso el INDEP.

Para este análisis se debe puntualizar que Obrador gana la presidencia liderando la coalición partidista “Juntos haremos historia”, y su apuesta central radicó en llevar a cabo la 4T. Esto implicaba, según el presidente de la República, un cambio y transformación profunda del país por la vía pacífica. La viabilidad de conseguir un giro en lo político, social, económico y cultural. Implicaba dar soluciones específicas de cómo intervenir y solucionar los asuntos públicos (Cisneros, Barrón, & Parra, 2019).

Es importante señalar que de acuerdo a los argumentos políticos de López Obrador, la 4T es sucesora de transformaciones anteriores como la reforma, la revolución maderista y el cardenismo. La primera, centrada en la abolición de la esclavitud; la segunda contra el latifundismo eclesiástico; la tercera por la reforma agraria y la expropiación petrolera. (Sandoval & Calderón, 2019).

En el plano ideológico, la 4T posiciona discursivamente a los grupos adversarios, como “conservadores”, incluyendo en esta etiqueta, tanto a clases y grupos históricamente dominantes que no aceptaron la invitación a su llamado como a

sectores medios y altos que no comulgan con el obradorismo, pero no tienen una abierta oposición hacia su programa moderadamente reformista (Modonesi, 2019).

En el discurso ideológico de la 4T, el término conservador ha sido utilizado para deslegitimar a determinados sectores de la sociedad que se oponen a sus principios. Ahora, esto no quiere decir que el término esté bien empleado, aunque surta los efectos deseados en la audiencia.

Para Bobbio (2000, citado en Castillo, 2012) el conservadurismo se caracteriza por sostener posturas que apuntan al sostenimiento del sistema político existente y de sus modalidades de funcionamiento y se ubica como contrapartida de las fuerzas innovadoras. Como cualquier construcción ideológica, el conservadurismo mexicano ha mutado, comenzó desde una perspectiva de herencia liberal, luego del triunfo de la república tras la intervención francesa, donde los miembros del bando derrotado fueron identificados como “reaccionarios,” “intervencionistas,” “monarquistas” y “traidores a la patria” y llega a nuestros días calificando posturas neoliberales, fundamentalistas, misóginas, neointransigentes (Castillo, 2012). De esta forma, resulta interesante que, algunos autores consideran el discurso de la, profundamente conservador. Para Bartra (2006):

Un populismo conservador que va recogiendo los deshechos del viejo nacionalismo revolucionario que el PRI abandonaba en el camino. Lo llamo *populismo* porque su base es la relación del jefe con “su” pueblo, al margen de las instituciones democráticas de representación, gracias a una estructura de mediación informal por la que fluye un intercambio de apoyos y favores. Lo llamo *conservador* porque se propone preservar o restaurar formas de poder e ideas propias de nuestro *antiguo régimen*, el autoritarismo revolucionario que dominó a México durante siete décadas. (pág. 4).

De esta forma, el término conservador no se puede leer en el discurso obradorista en el sentido de los procesos que han llevado a la conformación de determinada

ideología, sino como una etiqueta o calificativo para deslegitimizar a los adversarios políticos.

Así, la 4T se coloca ideológicamente inclinada hacia la Reforma y la Revolución, como referencias históricas (la segunda y la tercera transformaciones, según el conteo de AMLO). Además, delimita en el discurso, el grado de profundidad del cambio que postula, en función de las circunstancias e interlocutores (Modonesi, 2019).

De cara a los “conservadores de derecha”, la 4T se perfila en el espectro ideológico de una izquierda nacionalista²⁶, sustentado a partir de dos clivajes clásicos antioligárquicos: el nacionalismo²⁷ y el justicialismo²⁸ (Modonesi, 2019). Estos aspectos se detectan en los discursos legitimadores de sus políticas públicas. Ambos posicionamientos, están revitalizados por su alusión constante a las luchas antineoliberales de la década de 1990. Incliniéndose en sus propuestas hacia el fortalecimiento del Estado como portador del interés general, capaz de intervenir en clave nacionalizadora y redistributiva (Modonesi, 2019).

Esta última clave, constituye una característica esencial en la arena política en que se desenvuelven las acciones del gobierno durante la 4T, “quitarle a los ricos para darle a los pobres”, donde “ricos” puede significar, “gobiernos anteriores”,

²⁶ La izquierda mexicana presenta una relación conflictiva en su interior al existir sectores que se inclinan por un lado, hacia una izquierda nacionalista y sectores que se alinean a una izquierda socialista. Los primeros con un espíritu y un ideario político definido por la centralidad del Estado, con vocación de gobierno y con un proyecto nacional, mientras la izquierda socialista por su parte caracterizados por un carácter opositor, contestatario, que reivindica la centralidad de la sociedad civil frente a la expansión del Estado, una izquierda más anti-estatal y defensora de la autonomía social y que no tiene un proyecto político que la caracterice (Nitszt, 2009).

²⁷ El nacionalismo mexicano no se reduce solamente a la defensa de la nación sino a un conjunto de acciones y postulados relacionados con la construcción o la creación de un espacio económico y político nacional. En México el nacionalismo no deriva del sustantivo “nación” sino del verbo nacionalizar: devolver a la nación, representada por el Estado, bienes que antes estaban en manos de particulares”. Es por esto que lejos de percibirse como una ideología conservadora se percibe como una ideología progresista (Nitszt, 2009).

²⁸ El justicialismo propone como objetivos, además de la soberanía política, la independencia económica (capacidad de decisión nacional) y la justicia social (Argentino, 1985).

“miembros de partidos políticos opuestos” o que “disientan de sus intereses”, “crimen organizado”, “prensa”, “sectores académicos” etc.

Esta división cobra un papel relevante dentro del discurso de la 4T, pues los temas de diferenciación ideológica permiten enunciar y clasificar a los adversarios políticos, y en ese sentido, encauzar los objetivos dentro de la construcción de la agenda de gobierno. Con esta división ideológica dentro del discurso político, se intenta mostrar, que “mi grupo” posee características positivas que van a “terminar” con todo lo “negativo” que representa el/los “otros grupos” etiquetados como adversarios.

En esta definición histórica e ideológica por defecto, la 4T se coloca entre el liberalismo reformista decimonónico y el nacionalismo revolucionario, evadiendo etiquetarse como de izquierda, socialdemócrata, o socialista (Modonesi, 2019).

Lo relevante de ello, es que discursivamente dentro de la 4T, Andrés Manuel López Obrador se posiciona como un “caudillo”²⁹, un político “capaz de lograr lo que otros presidentes no han consolidado”, y se mantiene constantemente socializando y construyendo un mensaje de valores incorruptibles asociados a su voluntad política, o lo que en palabras de Weber (1979), es el resultado de la ética de la convicción. La cual, estaba acompañada de actos para mantener su popularidad en los sectores que votaron por él.

Por ejemplo, durante el 2019, en nombre de la 4T se decidió:

1. No vivir en la residencia oficial de los Pinos y convertirla en un centro de cultural y de esparcimiento;
2. suspender los trabajos del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México y proponer, como alternativa, el aeropuerto militar de Santa Lucía;

²⁹ Desde la teoría política se define al caudillo como aquella persona que ejerce un liderazgo especial por sus condiciones personales; surgen normalmente cuando la sociedad deja de tener confianza en las instituciones. Pesan más que sus propios partidos, tanto que a veces los aplastan (Castro, 2007).

3. establecer la Guardia Nacional;
4. brindar apoyo a los jóvenes sin estudios y empleo³⁰, a las madres solteras y a los adultos mayores;
5. presentar la creación de la refinería en Dos Bocas y la creación del tren turístico desde Palenque, Chiapas hasta Cancún, Quintana Roo;
6. el «combate» al huachicol;
7. la simulación de enfrentar a la corrupción;
8. nombrar al abogado defensor de los 43 desaparecidos de Ayotzinapa fiscal y crear una comisión para resolver el caso;
9. implementar, una reforma educativa y revertir la del sexenio anterior (Cisneros, Barrón, & Parra, 2019).
10. Por último, impulsar una política de uso de bienes confiscados a la delincuencia a través de la creación del INDEP como organismo regulador de esta política de Seguridad.

Como se evidencia de lo anterior, muchos de estos postulados encontraron cauce en las políticas de seguridad previstas en la Estrategia Nacional de Seguridad del presente sexenio. El cambio de paradigma en el sistema de políticas de seguridad, promulgado por la 4T, obliga a hacer una reflexión en este tema, para entender cuáles son los principales conceptos por lo que se construye el INDEP dentro de las políticas de seguridad, como se analizará en el apartado subsecuente.

3.1.3 Los cambios en la política de seguridad pública

³⁰El término “nini” proviene de la abreviatura en inglés Neet, que significa, *not in employment, education or training*. Este término es utilizado por primera vez en 1999 en un informe de la Social Exclusion Unit, oficina que apoya al gabinete de Gran Bretaña. Este término alude a la preocupación tanto por el abandono temprano de la escuela, como por el desempleo juvenil (Negrete & Leyva, 2013).

Es de suma importancia, en la parte contextual de la fase de construcción del problema público, establecer el sistema de políticas al que pertenece la creación del INDEP, pues debemos tener en cuenta que la construcción de un problema público puede desencadenar la ejecución de varias acciones políticas relacionadas.

Esto nos lleva a que, la detección de conceptos o estrategias de legitimación insertas en los discursos de esta fase, van a ser comunes a varias políticas públicas. Por ejemplo, las cuestiones relacionadas con la pobreza, la corrupción, y la inseguridad, de acuerdo a la visión del ejecutivo, son problemas comunes por los que se llevaron a cabo políticas como la creación de la guardia nacional, el combate al “huachicol” y la política de jóvenes construyendo el futuro.

De esta forma, como señalábamos anteriormente, la creación del INDEP tiene sus cimientos en la Estrategia Nacional de Seguridad del presente sexenio. En la fase de diagnóstico de dicho documento, se postulan varios principios y conceptos que van a ser comunes a la familia de políticas que de él se desprenden (*policy domains*), y por tanto, es necesario el análisis en torno a ellas.

Para Cejudo y Michel (2016):

Los espacios de política pública (*policy domains*) son áreas de política más o menos establecidas que dan significado a problemas comunes y que tienen propiedades integradoras. Cada una de las políticas de un mismo espacio no sólo coexisten con las otras, sino que interactúa con ellas: las potencia u obstaculiza. (pág. 11).

En la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, resaltan una serie de estrategias específicas que en su ejecución han distado, desde el punto de vista práctico, de las promesas de campaña señaladas en el apartado 3.1.1, a saber:

- A. Nuevo Modelo Policial (guardia nacional).
- B. Prevención del Delito.
- C. Estrategias focalizadas en las regiones y participación ciudadana.
- D. Nuevos criterios de distribución de los recursos federales en materia de seguridad.

- E. Estrategia de combate al Mercado Ilícito de Hidrocarburos.
- F. Estrategia de combate al uso de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita (mejor conocido como lavado de dinero o lavado de activos).
- G. Estrategia para agilizar los procedimientos de extinción de dominio y utilización social de los bienes confiscados a la delincuencia.
- H. Estrategia para combatir el Robo a autotransporte y pasajeros en carreteras.
- I. Estrategia para abatir el tráfico de armas. (DOF, 2019).

El caso de la creación de la Guardia Nacional, ha constituido uno de los principales frentes para atacar los problemas de inseguridad. García (2019) considera la creación de la Guardia Nacional, como un resurgir de una institución cívico-bélica (mixta), pues no ha sido la primera vez en la historia de México que se instituye. Sus fines, atribuciones y funciones son múltiples, desvaneciendo en muchas ocasiones los modelos de seguridad (ciudadana, pública, nacional e interior) y de policía (preventiva, de investigación, primer respondiente, con capacidades para procesar, militar y naval).

La guardia nacional está conformada, no solo por policía federal, sino también por policía militar y naval. Tiene tanto fines de seguridad pública como de seguridad nacional y está regida por la doctrina policial. La Secretaría de Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR) participan para decidir su estructura jerárquica, regímenes de disciplina, cumplimiento de responsabilidades y tareas, servicios, normas de ingreso, profesionalización, ascensos y prestaciones.

SEDENA y SEMAR son integrantes junto con la Secretaría de Seguridad y Participación Ciudadana (SSyPC), de la Instancia de Coordinación Operativa Interinstitucional y por último el presidente de la república decidirá al titular del Órgano de Mando Superior de la Guardia Nacional (García, 2019).

Con respecto a la política del combate al mercado ilícito de hidrocarburos, según Moreno (2019), investigadora del programa México Evalúa, la falta de rendición de cuentas sobre los resultados del Plan Conjunto de Combate al Robo de Combustibles, demuestra que existen vacíos de información que lamentablemente minan la intención y quizá el esfuerzo que el Gobierno federal esté realizando para controlar este delito.

The Atlantic Council (organismo internacional dedicado a estudiar temas de seguridad), ha señalado al robo de combustibles como un mercado negro que tiene un valor mundial de aproximadamente \$133 billones de dólares. México figura como uno de los seis principales países de alto riesgo en el planeta, seguido de Iraq, Nigeria, Rusia, Indonesia y Turquía (Moreno, 2019).

En la actualidad, la política de combate al mercado ilícito de hidrocarburos, ha presentado dificultades para ser verificada, lo que conlleva a que exista una incapacidad del gobierno para demostrar cabalmente el cumplimiento de estos compromisos (Moreno, 2019).

Una suerte parecida corre la estrategia “G”, encaminada a agilizar los procedimientos de extinción de dominio y utilización social de los bienes confiscados a la delincuencia. Esta estrategia, tiene su fundamento, como muchas otras, en el cambio de paradigma en materia de seguridad, donde el combate a la delincuencia no siguiera el camino de la llamada “Guerra contra el Narcotráfico”.

Así, la propuesta a la ley de extinción de dominio y el uso social de bienes confiscados conforman la génesis de la creación del INDEP, incluso en su escueto y poco argumentado diagnóstico, se hace alusión al mal funcionamiento del antiguo SAE, y aunque no se hace referencia expresa al INDEP, se expone la necesidad de que exista un procedimiento expedito, transparente y claro de los bienes que son incautados (DOF, 2019).

La estrategia de uso social de bienes confiscados en el presente sexenio, es una evidencia más del cambio que se pretende realizar durante la 4T con respecto al tema de seguridad. Este intento, llega a la agenda política a través de la demanda

de numerosas acciones colectivas, ante un contexto marcado por la inoperancia del Estado y sus estrategias de confrontación armada para atacar a la delincuencia organizada.

Durante muchos años, organismos de la sociedad civil han buscado estrategias alternativas, tanto para el combate a organizaciones criminales, normalmente a través de la prevención social de la delincuencia, como para la reconstrucción del tejido social que ha sido debilitado tanto por las acciones del estado como por la de los grupos privados.

Gracias a alianzas internacionales, asociaciones civiles mexicanas han tenido acceso a información referente a la implementación de políticas efectivas de uso social de bienes confiscados en otros países, con una situación de inseguridad parecida a la de México. En Colombia, por ejemplo, hasta el 2017 el conflicto armado había afectado directamente a 8.376.463 personas (Benavides, 2017) y ante esta situación, el diseño e implementación de políticas de uso social de bienes confiscados fue visto como alternativa para la atención a dichos problemas.

En el caso de Italia, tras episodios violentos provocados por la mafia durante la década de los 1990 y la inoperancia de la confrontación armada, se crea la primera red de asociaciones para la lucha contra el crimen organizado con el nombre de Libera - Asociaciones, nombres y números contra las mafias- y, sobre todo, se impulsa la primera iniciativa nacional para la recolección de firmas para introducir la reutilización para fines sociales de bienes decomisados (Gianonne, 2019).

Para Giannone este fue el preámbulo para que naciera:

un movimiento de rebelión cultural y social donde ciudadanos, asociaciones, sujetos colectivos de diversas orientaciones políticas y religiosas que se dio cuenta que no era posible delegar únicamente al poder judicial o a las fuerzas policiales el compromiso de la lucha a las organizaciones mafiosas; era necesario sensibilizar la ciudadanía a los principios constitucionales y a la legalidad cotidiana; más que cualquier otra cosa era necesario hacer hincapié en los activos económicos de la

mafia, que tenía el poder de mantener bajo chantaje poblaciones enteras. (Gianonne, 2019, pág. 14)

En el marco internacional, uno de los documentos cumbres que recoge el hartazgo por la inoperancia de la lucha política y militar contra el narcotráfico, es la Convención de Palermo (Organización de las Naciones Unidas [ONU], 2004), que surge con el propósito de promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional.

Por último, uno de los organismos internacionales que ha recomendado y analizado las políticas de bienes confiscados a la delincuencia, es la Organización de Estados Americanos (OEA). Ésta tiene un estudio publicado sobre Sistemas de Administración de Bienes Decomisados en América Latina. El estudio constituye una guía para la administración de bienes incautados del crimen organizado en países latinoamericanos y hace recomendaciones para que se implementen (Mena, 2011).

En el contexto mexicano, la política de uso social de bienes confiscados conforma una alternativa a la lucha contra la delincuencia organizada, y a la vez, posibilita la reconstrucción del tejido social a partir, entre otros aspectos, del principio de justicia restaurativa³¹.

Las principales acciones que conforman la política de uso social de bienes confiscados actualmente en México son:

- a) la reforma al art. 22 constitucional;
- b) la reforma a la Ley de extinción de dominio del 9 de agosto de 2019;
- c) la creación del Gabinete Social de la Presidencia de la República con el objetivo de distribuir el producto de la enajenación de los bienes sobre los

³¹ Según el Centro de Atención a Víctimas se entiende por justicia restaurativa a “la restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y otras acciones que abonen a la verdad, la memoria y garantías de no repetición, [a víctimas de delitos graves] teniendo presentes las dimensiones individuales, colectiva, material y simbólica”. (CEAV, 2018)

que se haya declarado la extinción de dominio;

- d) la Unidad Especializada en materia de Extinción de Dominio dentro de la Fiscalía General de la República que son los encargados de determinar qué bienes serán sujetos a extinción de dominio, y la creación del INDEP.

Esta estrategia sirve como base para la posterior modificación al artículo 22 constitucional donde se prevé la existencia del Instituto así como para la modificación de la Ley de extinción de Dominio del 8 de agosto de 2019 artículo 2, 212, 223 y séptimo transitorio (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2019), y la reforma a la Ley de administración y enajenación de bienes del sector público del 20 de enero de 2020. En estos dos últimos documentos normativos es donde se estipula legalmente la creación del INDEP.

De esta forma, el INDEP se constituye como una relevante herramienta para implementar las políticas/estrategias antes trazadas en materia de seguridad. Por tanto, en el apartado siguiente, se explicarán las inercias locales que posibilitaron su institucionalización.

3.2 Contexto nacional e institucional para el diseño del INDEP

La descripción del contexto en el ACD permite establecer conexiones entre el discurso, la sociedad y la ideología. Nos permite encontrar los puntos de partida y el escenario donde se producen los discursos, además de complementar el análisis de los mismos.

Los antecedentes inmediatos del INDEP, los encontramos en el SAE. El SAE fue un Organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal con personalidad jurídica y patrimonio propio, agrupado en el sector coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Fue creado por la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público (LFAEBSP), publicada en el DOF el 19 de diciembre de 2002 y entró

en vigor el 17 de junio del 2003, así como su última reforma publicada en el DOF, con fecha del 23 de febrero de 2005.

El objeto por el cual surgió el Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, fue para apoyar el cambio en la función pública, dirigido a promover la eficiencia y eficacia del Sector Público en el manejo de activos, y en particular, a reducir los costos de administración, operación, custodia, liquidación y enajenación de los bienes a disposición del Gobierno Federal.

Posteriormente, su objeto fue modificado y se centró en la administración, enajenación y destino de Bienes Muebles e Inmuebles, Activos Financieros (acciones, créditos, etc.) y Empresas que le sean transferidos (Esquivel, 2010). Específicamente, el SAE debía regular la administración y destino de los siguientes bienes:

- I. Los asegurados y decomisados en los procedimientos penales federales; (...)
- II. Los que, habiendo sido embargados por autoridades federales, hayan sido adjudicados a las entidades transferentes conforme a las leyes aplicables;
- III. Los que sean abandonados a favor del Gobierno Federal (...)
(Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2002, págs. 1-2)

Según un informe de evaluación de funcionamiento del SAE, realizado por el Colegio de México (COLMEX), en el año 2010, éste presentó algunos problemas en su funcionamiento:

- a) En materia de planeación estratégica, muchos indicadores no estaban ajustados a la matriz de indicadores y resultados del SAE.
- b) Existían inconsistencias en la normatividad de la entidad en relación a la actualización y revisión de manuales.
- c) En cuanto a difusión se observó que la difusión de los servicios

(administración, venta, destrucción, donación y depositaría) del SAE a las Entidades Transferentes es mínima.

- d) Con respecto a la Selección de Beneficiarios, se informaba que no existían procedimientos explícitos para la dictaminación de bienes muebles que no tienen el carácter de asegurados, ni provengan del comercio exterior y que los catálogos de los bienes muebles de las entidades transferentes (en específico Servicio de Administración Tributaria (SAT) y Procuraduría General de República (PGR) no están homologados con los catálogos del SAE.

En cuanto al rubro de producción (destino), se detectó que algunas actividades administrativas del SAE están centralizadas, y supeditan la operación de las Coordinaciones Regionales. Por tanto, las Coordinaciones Regionales tienen personal limitado para realizar las actividades encomendadas.

Además, se estimó que el sistema que tenía el SAE para la administración de bienes era poco flexible, complejo y retardado en sus procesos. Se enviaban innecesariamente documentos para la destrucción, y los procesos de donación no eran proactivos. Sólo existían dos tipos: a solicitud y el de declaratoria de desastres. No existe un esquema de continuidad normativa para darle solución a las quejas y sugerencias de las entidades transferentes, y la difusión de los servicios de administración, venta y recuperación de cartera a las entidades transferentes es mínima. (Esquivel, 2010).

Con fundamento en estos antecedentes, surge la idea de crear el INDEP en una reunión del gabinete de seguridad del presidente Andrés Manuel López Obrador (Arista, 2020). Las primeras acciones realizadas en torno a su creación, están fijadas en la reforma del 14 de marzo del artículo 22 constitucional, sobre el proceso de extinción de dominio y la necesidad de crear un organismo para la administración de los bienes obtenidos por esa vía. Aún no existía el nombre del instituto, pero ya se gestaba la necesidad de su creación.

Posteriormente el 15 de abril en Conferencia de prensa matutina, el Presidente anuncia por primera vez la intención de crear el Instituto, nombrándolo “Instituto para devolverle al pueblo lo mal habido”, “lo robado”, y hace un análisis sucinto de la situación del SAE en cuanto a burocracia y corrupción. Varias voces contrarias expresaron:

¿Para qué crear un “Instituto para ver Devolver lo Robado al Pueblo”, dentro del contexto de un populismo desbridado, si ya se perdonó a la “Mafia del Poder” y se le extendió todas las garantías de impunidad? Verborrea pura...” (Brooks, 2019, pág. 1).

Posteriormente, se aprueba el 16 de mayo, en el senado, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, con los principales postulados para la creación del INDEP, como ya se vio, a partir de la “estrategia G”, tendiente a la reforma de la ley de extinción de dominio y el uso social de bienes confiscados.

La política en general, fue duramente criticada en el senado, pues consideraban que no existía conectividad entre las acciones y que el diagnóstico presentado era pobre, que consistía en reparto de “culpas” y no en datos objetivos sobre la situación del país; según la senadora Anaya Mota:

La estrategia no utiliza datos, cifras o indicadores que nos permitan claramente identificar cuáles son las metas de la actual administración. Es necesario el establecimiento de criterios comunes para el seguimiento medible y cuantificable en una línea de tiempo (Senado de la República, 2019, pág. 1).

No obstante, la fuerte polémica que desató la estrategia y las duras críticas, la mayoría se centraron en la creación de la Guardia Nacional y no se pronunciaron sobre la estrategia de extinción de dominio y uso social de bienes confiscados.

No es hasta el 14 de mayo en conferencia matutina que se vuelve a retomar el tema de la creación del INDEP, y es aquí donde se establece por parte del presidente, el nombre oficial, con el principal objetivo de la financiación de programas para jóvenes

con adicciones. Las objeciones no se hicieron esperar, el presidente del Partido Acción Nacional expresó en un mensaje de *twitter*:

.@lopezobrador_ está más preocupado en ganar elecciones, que en resolver la inseguridad y mejorar la economía (Brooks, 2019).

Por otro lado, existían muchas lagunas sobre quiénes serían los principales beneficiarios, quiénes lo encargados de determinar el destino de lo recaudado, cuáles serían los criterios para realizar estas entregas etc. (Brooks, 2019).

Para el 23 de mayo, se anuncia formalmente que comienza el funcionamiento del INDEP, se nombra su director, Ricardo Rodríguez Vargas, en la propia conferencia, y se anuncia la primera subasta para el domingo 26 de mayo. Esto fue algo común durante el 2019, antes de que se creara formalmente el INDEP el 22 de enero de 2020. En su nombre, ya se habían realizado 14 subastas de bienes muebles e inmuebles (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2019).

El 25 de julio, en el dictamen de reforma a la ley de extinción de dominio y en su aprobación final 8 de agosto, se rechaza contundentemente la creación del INDEP. El nombre del órgano se queda como Instituto de Administración de bienes y activos. La misma oposición se hizo visible en la cámara de diputados en la voz de la diputada Dulce María Sauri Riancho del grupo parlamentario del PRI, posicionando como un “capricho presidencial” la creación del INDEP, y que la denominación era incorrecta y no se correspondía con la función del mismo (Congreso de Unión, 2019).

Ante esta estrategia, se promovió una iniciativa de proyecto de decreto por parte del diputado Mario Delgado Carrillo, para reformar la Ley de extinción de dominio, la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, la ley de la Administración Pública Federal, todo para que el nombre del instituto quedara como Instituto para Devolverle al pueblo lo Robado (Delgado, 2019).

El 15 de octubre de 2019, se lleva a discusión el proyecto a la Cámara de Diputados donde se aprobó el cambio de nombre y dejó atrás el Servicio de Administración y

Enajenación de Bienes del Estado, para transformarlo en Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado. El dictamen fue aprobado con 287 votos a favor, 117 en contra y 31 abstenciones (Congreso de Unión, 2019).

El 10 de diciembre se discute en el Senado donde se aprobó igualmente con 57 votos a favor 7 en contra y 5 abstenciones, y por último, el 22 de enero de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la creación del INDEP (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2020, pág. 1).

El debate político en torno a su aprobación en ambas cámaras del Congreso Nacional, despertó muchas contradicciones. Ha sido reiterada la oposición dentro de la cámara de diputados a la creación del INDEP, principalmente por diputados panistas, priistas y del movimiento ciudadano en varios sentidos.

Por un lado, se considera que solo se está haciendo un cambio de nombre, del SAE, producto de un “capricho” presidencial, y por otro, una preocupación por el manejo discrecional que podría darse de los recursos, sin ningún mecanismo de rendición de cuentas y muy fácil de usarse para alcanzar objetivos político-electorales (Congreso de Unión, 2019).

Otros consideran que cambiar un nombre puede ser irrelevante, cuando no se da un contexto de fortalecimiento a la institución o que el nombre no va de acuerdo a las facultades que desempeña el organismo, es una “simulación” porque no todos los bienes que se administran son de origen ilícito (Congreso de Unión, 2019).

Sin embargo, diputados de Morena, consideraron que fue un cambio radical en la manera que llevan a cabo los asuntos de seguridad en el país, combatiendo a la corrupción y fortaleciendo instituciones de gobierno para favorecer al pueblo mexicano y resarcir los daños que ha ocasionado el crimen organizado y la corrupción de los gobernantes. (Congreso de Unión, 2019).

Para concluir este apartado se puede decir que, el contexto general por el que transcurrió la creación del INDEP ha estado marcado por divisiones ideológicas que han hecho crítico el diseño del Instituto. El tema socorrido en su puesta en marcha,

ha sido la gran transformación del régimen político y social, pero las inercias institucionales han marcado mucho más su razón de ser. De esta forma, en el siguiente apartado nos avocaremos a entender los procesos discursivos sobre los que se erige las diversas fases del diseño del INDEP y de esta manera establecer los principales stakeholders que lo impulsan, o se oponen y los conceptos que utilizan para posicionarlo.

3.3 El discurso de los *stakeholders*: posicionamiento de conceptos relevantes y figuras literarias insertas que legitiman la emergencia del INDEP en la fase de construcción del problema público

La fase de construcción del problema público que sentó las bases para la creación del INDEP, tiene conceptos comunes a otras políticas, tanto de seguridad como asistenciales que se pusieron en vigor, posterior a la toma de posesión de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia.

En este apartado se van a datar los principales *stakeholders* involucrados en la primera fase de construcción del problema público, de acuerdo a la clasificación detallada en el marco conceptual (*poder, legitimidad y urgencia*), que presenten cada uno. De ahí, se pasará a reconstruir una narrativa a partir de conceptos que en los discursos correspondientes a esta fase, se van enunciando para establecer el problema a atender, desde la perspectiva de las élites políticas. Se establecerá una relación entre los conceptos, y finalmente, se plasmará cómo se ha construido el discurso y sus definiciones base.

Es de interés para la presente investigación, en primera instancia, categorizar como *stakeholder* a Andrés Manuel López Obrador, ya que al ser el titular del ejecutivo es la fuente principal de donde emanan los discursos de posicionamiento que sentaron las bases que permitieron la emergencia del INDEP. Su idea de la gran transformación es la piedra angular a partir de la que se construye y justifica el INDEP. De esta forma, sus discursos legitimadores así como los conceptos

fundamentales en torno al instituto, se difundirán partiendo del él, hacia el resto de las élites políticas.

En segundo lugar, en la presente fase, adquiere relevancia Alfonso Durazo Montaña. Durazo fue secretario de seguridad pública y participación ciudadana en el período de 2018-2020. Este *stakeholder* fue el encargado de elaborar la estrategia Nacional de Seguridad, documento que recogió los principales conceptos que justificaron la construcción del instituto, además reprodujo discursos en temas de seguridad que reforzaron el argumento presidencial sobre la necesidad de sustituir al SAE.

En tercer lugar, se encuentra el Congreso de la Unión pues entre los discursos seleccionados existen reformas constitucionales y para que estas se den, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, elaboren los respectivos dictámenes que se llevan a discusión y finalmente éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

3.3.1 Andrés Manuel López Obrador

El *stakeholder* con mayor impacto en la presente fase, fue precisamente, Andrés Manuel López Obrador. Teniendo en cuenta las categorías establecidas en el marco conceptual, Andrés Manuel es un *stakeholder definitivo*, pues posee poder, en tanto ostenta el cargo de presidente de México (INE, 2018). Además de haber sido el líder de MORENA, que en el período en que se desarrolló la presente fase, la coalición a la que pertenecía, contaba con la mayoría de escaños en ambas cámaras del Congreso³². Por otro lado, ha promovido cambios en el poder judicial que merman

³² La bancada de Morena para la LXIV Legislatura quedó integrada por 247 diputados, seguida por PAN con 80, PRI con 47, PES con 31, PT con 29, MC con 28, PRD con 20, PVEM con 16 y dos sin partido según el Secretario General de la Cámara de Diputados, Mauricio Farah Gebara (Cámara de Diputados LXV Legislatura, 2018) por su parte la cámara de senadores quedó integrada por 55 senadores de Morena, 23 PAN, 13 PRI, 8 PRD, 8 PES, 7 PVEM, 7 Movimiento Ciudadano, 6 Partido del Trabajo, 1 Nueva Alianza (INE, 2018).

la capacidad de oposición en ese poder a iniciativas tanto del poder ejecutivo como del legislativo (López, 2019), además que en sus tres años de mandato, ha propiciado un rol esencial y ascendente del ejército y la marina en las funciones de gobierno (Brooks, 2020).

Posee por otro lado, *legitimidad*, pues tiene la capacidad, por el cargo y la popularidad que ostenta, de arriesgar recursos materiales y políticos en las iniciativas que propone, y además, esperar y exigir un determinado comportamiento de acuerdo a los fines que establece a diversos actores involucrados en su actuar político³³.

Por último, posee *urgencia*, pues la creación del instituto tiene una doble función, por un lado promueve la legitimidad de su gobierno a través del cumplimiento de sus promesas de campaña, encaminadas a erradicar la corrupción, fomentar políticas asistenciales, el apoyo a poblaciones marginales y por otro lado es una manera de capitalizar su administración para alcanzar los objetivos antes señalados. Estos son temas sobre el que el propio presidente se ha pronunciado en reiteradas ocasiones³⁴.

En esta fase se encuentran presentes sus discursos de; cierre de campaña presidencial, 27 de junio de 2018, toma presidencial del 1 de diciembre de 2018, así como su discurso matutino pronunciado el 15 de abril donde anuncia la creación del INDEP. Como máximo representante del ejecutivo, bajo su supervisión se encuentra tanto la Estrategia Nacional³⁵ de Seguridad como el Plan Nacional de desarrollo 2019-2024.

³³ En junio- julio de 2019 la gestión de AMLO era aprobada, según varios organismos encuestadores, de la siguiente manera:

Tracking Poll de Mitofsky/El Economista, 61.8% de la población;

Social Research Solutions /SDPNOTICIAS.COM, 73% de la población;

Diario El Universal, 72.7% de la población;

De Las Heras Demotecnia, 70% de la población;

El Financiero 66% de la población;

Arcop/El Heraldo de México 74% de la población (Ruiz-Healy, 2019).

³⁴ En la conferencia de prensa realizada el 14 de mayo de 2019, el presidente estimó que durante el 2019 (de mayo a diciembre) el INDEP recaudaría 1200 millones de pesos (López, 2019b, 1:05:40).

³⁵ En este sexenio por 1ra vez se discutió la estrategia nacional de seguridad en el senado, el debate está interesante varios senadores se opusieron pero ninguno tocó específicamente el tema la política

Con respecto a los principales conceptos que ha posicionado este *stakeholder* para construir el problema público, vamos a comenzar con el análisis de los discursos más representativos de López Obrador.

Obrador en varios discursos, incluso en la etapa de campaña, ha expresado que la situación de la violencia en México se debe a los altos índices de pobreza que existe en el país, por tanto, las políticas de seguridad tienen que ir encaminadas a mejorar la situación de los pobres. Esto ha provocado que las políticas de seguridad y las políticas asistenciales queden divididas por un límite difuso que no permita establecerlas en un sistema de políticas concreto, pero que se edifiquen a partir de los mismos conceptos.

De este modo, los conceptos de pobreza e inseguridad o violencia, son los que comienzan a construir el andamiaje de diversas políticas en el período obradorista, que muchas no tienen que ver directamente con disminuir la pobreza o la violencia, como la que atañe en la presente investigación, la creación del INDEP. Ejemplo de lo anterior se puede evidenciar en los siguientes fragmentos de los discursos de cierre de campaña y toma de posesión respectivamente correspondientes al período en análisis. Antes de entrar en los discursos describiremos someramente el espacio en el que tuvo lugar primeramente el discurso de cierre de campaña de Obrador.

El discurso de cierre de campaña electoral de Andrés Manuel López Obrador se realizó el miércoles 27 de junio de 2018 en el Estadio Azteca, ante la presencia de más de 100 mil espectadores (García, 2019). Partiendo del espacio en el que tiene lugar el discurso, es importante recordar que el estadio Azteca, es un estadio de fútbol soccer que se encuentra entre los 10 estadios más grandes del mundo con capacidad para albergar a 83 264 espectadores (Estadio Azteca, 2022).

En el mismo se han realizado Copas Mundiales, unos Juegos Olímpicos, conciertos masivos y hasta una misa del Papa Juan Pablo II. El Estadio Azteca es un emblema

de uso social de bienes confiscados no la reforma a la ley de extinción de dominio, solo se centraron en la falta de organicidad de las políticas, la poca fundamentación en datos duros de su diagnóstico, incongruencias en sus propuestas.

no sólo para la historia deportiva sino también para la de entretenimiento en el país, actualmente es administrado por grupo TELEVISIA. De esta forma, el discurso de cierre convocado como el “AMLOFEST” tuvo un gran simbolismo, teniendo en cuenta el espacio en que se dio, lo que permitió un ejercicio efectivo de dominación a través del control de contexto y la comunicación.

A esto contribuyó que el discurso estuviera dirigido a los militantes y simpatizantes que inundaron el recinto y celebraran con aplausos y ovaciones cada frase del actual presidente, lo que provocó para la opinión pública una demostración de poder sobre quién lideraba las encuestas y despejaba toda duda sobre su posible triunfo y estado de salud (García, 2019).

Las frases que se pronunciaron, haciendo alusión al tema de la pobreza y la inseguridad o violencia, como se venía narrando fueron las siguientes:

Daremos apoyo especial a quienes sufren por carencias y olvido. Nuestro gobierno atenderá a todos, respetará a todos, pero dará preferencia a los pobres (...) Está demostrando que en los países donde no hay corrupción ni pobreza, la inseguridad y la violencia son mínimas (López, 2018a, 3:28).

Dentro de los recursos semánticos detectados en este primer fragmento seleccionado del discurso de cierre de campaña, detectamos la metonimia, específicamente en la frase “Nuestro gobierno atenderá a todos (...) pero dará preferencia a los pobres”. Lo relevante del análisis se produce en la enunciación “pobres”, ya que se cambia una cualidad o aspecto de una persona, por toda la persona.

Está presente igualmente la hipérbole, específicamente en el fragmento donde señala “daremos apoyo especial a quienes sufren por carencias y olvido”. Aquí se exagera hacia lo mayúsculo “los olvidados por los gobiernos anteriores”, se exagera sobre la desatención de las necesidades de diversos grupos sociales.

Por otro lado, existe la hipérbole por disminución en la siguiente frase, “en los países donde no hay corrupción ni pobreza, la inseguridad y la violencia son mínimas”. En ambas frases se da el recurso de generalización que constituye más un recurso de la argumentación que una figura literaria pero es de interés para esta investigación porque se constituye una falacia “*ad populum*” que implica aseverar un argumento refiriéndose a la supuesta opinión que de ello tiene la gente en general, en lugar de al argumento por sí mismo.

Por último existen recursos de personificación, específicamente en el fragmento “nuestro gobierno atenderá a todos y respetará a todos”, intentando poner al gobierno como una realidad animada con voluntad propia.

Finalmente, en este fragmento cuando se señala “nuestro gobierno atenderá”, tiende a establecer un antagonismo ideológico para marcar una diferencia entre los demás grupos que luchan por el poder. Esta estrategia es muy socorrida en el discurso obradorista que tiene una tendencia a la contraposición recurrente entre el “ellos y el nosotros”.

En este caso, las estrategias de legitimación transcurren en un primer momento sobre el uso de la metonimia y la personificación, intentando dar sentido a fenómenos del mundo en términos humanos, por un lado, o suplantando la persona por unas de sus características, lo que provoca que los procesos de información racionales se simplifiquen y conecten con aspectos emocionales que son vitales para la persuasión de los destinatarios. Por otro lado, la hipérbole, por aumento o disminución, legitima lo que no se quiere o lo que se requiere apoyar para marcar una tendencia en el proceso comunicativo, pues, como se mencionó anteriormente, es muy difícil que el gobierno atienda y respete a todos por igual.

Por su parte el discurso de toma de posesión de Andrés Manuel López Obrador tuvo lugar en dos escenarios; uno ante el Congreso de la Unión y otro en el Zócalo de la Ciudad de México. En esta investigación, solo se analizará el discurso realizado en el Zócalo por contener mayor cantidad de elementos de análisis con respecto a nuestros objetivos.

Para Umaña (2014), el Zócalo tiene un componente práctico o estratégico y un componente mítico. El primero asociado a acciones de diversos grupos que asisten frecuentemente al Zócalo para protestar, y ejercer presión política para obtener respuestas a sus demandas y de esta forma reafirmarse en un espacio ganado que les permite tener una posición privilegiada por su uso. Por otro lado, el componente mítico, nutrido por el poder casi sagrado que sobre el Zócalo se cierne, debido a las manifestaciones multitudinarias que se han dado en este espacio y su gran visibilidad a través de los medios de comunicación.

De esta forma, el discurso de toma de protesta realizado en el Zócalo, simula el simbolismo de las protestas realizadas ante inconformidades políticas y sociales por diversos grupos de la sociedad mexicana, por ejemplo, los plantones del sindicato de maestros, las marchas contra la administración de Peña Nieto, las protestas contra la reforma energética y esto hace posicionar a López Obrador en el marco de la transformación y el apoyo popular. Los asistentes al mismo, igual marcaron una tendencia ideológica pues entre ellos se encontraban Evo Morales, Miguel Díaz-Canel y Nicolás Maduro, exponentes importantes dentro de la “izquierda” latinoamericana (Rincón, 2022).

Los fragmentos del mismo que hacen alusión a los conceptos de pobreza e inseguridad son los siguientes:

Haremos a un lado la hipocresía neoliberal. El Estado se ocupará de disminuir las desigualdades sociales, no se seguirá desplazando a la justicia social de la agenda del gobierno. No se condenará a quienes nacen pobres, a morir pobres (López, 2018b, 0:39:50).

Es pertinente, pues, exponer con toda claridad que vamos a atender y a respetar a todos. Que vamos a gobernar para todos, pero que le vamos a dar preferencia a los vulnerables y a los desposeídos. Por el bien de todos, primero los pobres (López, 2018b, 0:41:23).

En los fragmentos antes señalado del discurso de toma de posesión, se detectan frases de personificación como “hacer a un lado la hipocresía neoliberal”, “el Estado

se ocupará de disminuir las desigualdades sociales” y “no desplazar a la justicia social de la agenda de gobierno”.

En otro orden, se recurre a la figura literaria de la metonimia en el fragmento: “no se condenará a los que nacen pobres a morir pobres”, aquí se vuelve a suplantar la persona por su característica, la que se requiere enfatizar, la que necesita conectar con el imaginario de los escuchas.

Por otro lado, en la frase “*haremos a un lado la hipocresía neoliberal.*”, queda reafirmado el antagonismo de los grupos ideológicos en el gobierno obradorista con dicha frase, se marca una ruptura entre los postulados filosóficos del neoliberalismo y los de la izquierda del gobierno en turno.

Por lo tanto, el proceso de legitimación se produce al utilizar tres figuras literarias para persuadir sobre los conceptos de pobreza e inseguridad pilares esenciales en la construcción de la agenda política por la que se creó el INDEP. Estas figuras literarias fueron la personificación, la hipérbole, y en menos medida la metonimia la combinación de las mismas, tendieron a producir en el imaginario de los destinatarios del mensaje, que la pobreza es el principal objetivo para abatir la violencia y la inseguridad sin decir que abatir la pobreza conlleva un costo político menor para mayor beneficios políticos-electorales, que el combate a la violencia y la inseguridad directamente.

En los fragmentos antes señalados, los conceptos de pobreza e inseguridad cobran una relación causal, pues se construye el discurso, enunciándose que la pobreza es la causa de la violencia. Es de especial atención que en el discurso no se maneja solo “pobreza”, sino también, “los pobres”, “los desposeídos”, “los vulnerables”. Estos, en el discurso de Obrador, fueron causa de la mala gestión de gobiernos anteriores, por lo tanto, desde aquí se comienza a ver una tendencia a la contraposición entre el “ellos y “nosotros,” donde se intenta mostrar que “mi grupo”, o el grupo afín al obradorismo, posee características positivas que van a “terminar” con todo lo “negativo” que representa el “otro” grupo.

En el discurso, la naturalización de la identidad de los pobres, al mostrar a la pobreza como una “entidad poseedora de voluntad”, esto es, “si se es pobre, se es violento”, conformará un pilar fundamental de legitimidad a la hora de visibilizar el problema público que se pretende resolver. En consecuencia, el INDEP se crea no solo para combatir la pobreza, sino para evitar que los pobres generen violencia.

Ahora bien, tanto la pobreza como la inseguridad en el discurso de Obrador, tienen una causa común: los altos niveles de corrupción que existen en el país, y en varios discursos repite la frase “no puede existir gobierno rico con pueblo pobre”. En el discurso de Obrador, esta corrupción se da por el entramado institucional que existía para propiciar la implementación de las diversas políticas. En este tenor, en el discurso de toma de posesión del 1 de diciembre de 2018 expone:

(...) los destinatarios de estos programas recibirán lo que les corresponde de manera directa, personalizada, sin intermediarios, con el propósito de que no haya manipulación de los apoyos con fines electorales, y que lleguen a sus beneficiarios completos estos apoyos, sin moches, ni comisiones indebidas (López, 2018b, 0:45:30).

(...) nada ha dañado más a México que la deshonestidad de los gobernantes y de la pequeña minoría que ha lucrado con el influyentismo. Esa es la causa principal de la desigualdad económica y social, y también de la inseguridad y de la violencia que padecemos (López, 2018b, 0:04:53).

En estos fragmentos, ambos haciendo alusión al concepto de corrupción, se pueden detectar figuras literarias como la metonimia, donde se nombra la causa y no el efecto. Ejemplo de ello se encuentra en la frase: “manipulación de los apoyos con fines electorales”, pues al final se manipula para sustraer o robar.

En otro orden, se detecta el uso de la personificación en la frase “nada ha dañado más a México”, haciendo de México un ente animado susceptible de ser lastimado.

Igualmente existe el uso de perífrasis en la frase “pequeña minoría” y “comisiones indebidas” y termina como en las frases anteriores, con el antagonismo de grupos ideológicos, posicionándose fuera de esas pequeñas minorías, y por tanto, con la mayoría pobre, a la que no le llegan los apoyos cuando expresa “la inseguridad y violencia que padecemos”. Recordando siempre que todos los males son producto de las irregularidades en administraciones anteriores.

Aquí como en los fragmentos anteriores, las estrategias de legitimación van dirigidas a establecer una conexión directa con los modelos mentales que existen en la sociedad de esta manera cuando el discurso las manifiesta a través de frases del argot popular, como “manipulación de los apoyos”, “moches”, “comisiones indebidas”, generan emociones en los destinatarios a través del sarcasmo, la comedia, el drama, la ridiculización, la caricaturización y esto conlleva a legitimar los postulados del hablante.

Por su parte, en el acápite correspondiente a la presentación del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 en sus párrafos 12 y 13 titulados “Honradez y honestidad” y “No al gobierno rico con pueblo pobre”, respectivamente, se vuelve a hacer alusión al tema de la corrupción. Antes de entrar a analizar los fragmentos que fundamentan este concepto, estableceremos la importancia del documento en el que aparecen.

El plan nacional de desarrollo es un documento que refleja la situación actual del país e identifica los principales problemas, normalmente parte de las demandas de la sociedad. Establece las acciones y rutas de desarrollo que serán implementadas durante el sexenio al cual pertenezcan y orienta el trabajo que deberán realizar los servidores públicos los próximos seis años, para lograr el desarrollo del país, en múltiples áreas.

La participación social en el marco de la creación del Plan Nacional de Desarrollo tiene por objeto informar y enriquecer la construcción de las políticas públicas para que éstas se encuentren alineadas a los intereses y necesidades de los distintos actores sociales. Por ello se permite que las opiniones de las entidades federativas, municipios, grupos, comunidades indígenas, órganos autónomos, grupos

prioritarios, académicos, empresarios, ciudadanos, dependencias y el Congreso, estén reflejadas en elaboración, actualización, ejecución del plan, así como en los programas derivados del mismo (Ruiz, 2019).

La elaboración de dicho documento está a cargo del ejecutivo federal a través de la presidencia de la República y su aprobación está a cargo de la cámara de diputados, es de observancia a nivel federal e involucra a gran parte de las dependencias de gobierno que rigen su función a partir del mismo.

En este documento, como se viene mencionando, el concepto de corrupción, sienta los cimientos para la construcción de varias políticas públicas, entre ellas la que atañe a la presente investigación. En este sentido señala:

La característica más destructiva y perniciosa de los neoliberales mexicanos fue la corrupción extendida y convertida en práctica administrativa regular. La corrupción ha sido el principal inhibidor del crecimiento económico. Por eso estamos empeñados, en primer lugar, en acabar con la corrupción en toda la administración pública, no sólo la corrupción monetaria sino la que conllevan a la simulación y la mentira (Presidencia de la República, 2019, pág. 10).

El saqueo del presupuesto y los lujos faraónicos de los altos funcionarios consumieron los recursos que debieron emplearse en el cumplimiento de las obligaciones del Estado para con la población, particularmente con los más desposeídos, y en poner fin a los dispendios con una política de austeridad republicana (Presidencia de la República, 2019, pág. 10).

En estos fragmentos del Plan nacional de desarrollo se vuelve a enfatizar la consolidación del concepto de corrupción dentro de la agenda política por la que se crea el INDEP. En este caso, las figuras literarias que facilitan esta consolidación a través del discurso son la personificación, específicamente en frases como: “La corrupción ha sido el principal inhibidor del crecimiento económico” y “obligaciones del Estado para con la población”.

Por otro lado, se detectó la metonimia en frases como “austeridad republicana”, “La característica más destructiva y perniciosa de los neoliberales fue la corrupción extendida”, y por último, hipérboles por aumento, en frases como “lujos faraónicos”, “el saqueo del presupuesto”.

Aquí las estrategias de legitimación se apoyan en la hipérbole porque tanto la exageración como la depreciación de lo que se dice, aumentando o disminuyendo, potencia el sentido de verdad de lo comunicado, produce un efecto de credibilidad a partir de lo que se dice, con el objetivo alcanzar formas de adhesión a lo que se plantea.

Finalmente, aunque lo que guía el presente capítulo es el orden de aparición de los conceptos centrales que coadyuvaron a la visualización del problema público, estos fueron emitidos en discursos por *stakeholders* con distintos niveles de poder. De esta forma, los discursos de Obrador, el *stakeholder dominante*, irradiaron hacia otro tipo de *stakeholder*, que principalmente reforzaron el discurso presidencial, como se analizará en el siguiente apartado.

3.3.2 Francisco Alfonso Durazo Montaña

En un segundo plano, dentro de los principales *stakeholders* que conforman esta primera fase se encuentra el ex Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Francisco Alfonso Durazo Montaña, quién durante el período que comprende esta fase, se desempeñaba en dicho puesto. Es importante su inclusión en esta fase por estar a cargo de impulsar de manera directa, la Estrategia Nacional de Seguridad, así como de llevarla al senado para su discusión y posterior aprobación³⁶.

³⁶ Debemos aclarar que Alfonso Durazo tomó protesta como Senador de la República en la LXV legislatura y solicitó licencia para tomar el cargo como Secretario de Seguridad Pública del 2018 al 2020. Actualmente es Gobernador del Estado de Sonora.

Alfonso Durazo Montaña³⁷ se puede clasificar como un *stakeholder expectante-dependiente*, por poseer *legitimidad y urgencia*. El puesto que ocupó dentro del gabinete de López Obrador le otorga *legitimidad* para poder impulsar iniciativas para reformar las políticas de seguridad, como en este caso. Ahora bien, esas reformas no son propias sino les vienen dadas por el Presidente, de acuerdo al nuevo rumbo que ha tomado el régimen político mexicano de re-centralizar el poder en la figura presidencial (Ríos, 2020).

Por tanto, el *poder* que posee el ex secretario es un poder limitado, un poder de gestión, pues al final él es el que plantea y lleva a discusión la política de seguridad pero de acuerdo a las directrices del presidente (Jiménez, 2018). Por último, posee un alto nivel de *urgencia*, por la necesidad de tener que canalizar las decisiones del máximo representante del ejecutivo.

El discurso de Durazo se da específicamente en el marco de la Estrategia Nacional de Seguridad y viene a apoyar el discurso de Obrador en conceptos como el de corrupción que se venía explicando. Ahora bien, para el caso de la entrada en agenda del INDEP, el tema de la corrupción estuvo ligado al funcionamiento del SAE. Por lo tanto, el concepto de corrupción toma vida en nuestro caso a través de la inoperancia de dicha institución y a las irregularidades que se daban a la hora de entregar o transmitir los bienes en su dominio.

El discurso oficial, ahora en dominio del ex secretario de Seguridad Pública y Protección Ciudadana, Alfonso Durazo, hizo énfasis en la carencia en torno al sentido social de las funciones del SAE.

La Estrategia Nacional de Seguridad Pública es una ruta de acción conformada por un conglomerado de políticas públicas. Es el primer documento oficial en el que se plasman las intenciones, los instrumentos, objetivos y metas con los que se

³⁷ Alfonso Durazo fue el coordinador del grupo de trabajo responsable de elaborar el capítulo sobre seguridad en el Proyecto de Nación presentado por López Obrador el 14 de noviembre de 2018, y cuenta con una amplia experiencia en la administración pública iniciada en 1973. Fue, entre muy diversos cargos, secretario particular de Luis Donald Colosio y del presidente de la República entre el año 2000 y 2004. Fue Diputado Federal y Coordinador de la Fracción Parlamentaria de Morena en la pasada LXII Legislatura del Congreso de la Unión (Jiménez, 2018).

pretende “pacificar al país”, según las promesas de campaña de Obrador. Es el texto oficial en el que la administración federal (2018-2024) planteó su misión de cambiar el paradigma en materia de seguridad.

Este manuscrito de política pública fue aprobado por el Senado de la República y publicado en el DOF el 16 de mayo de 2019. El contenido es la base de lo que posteriormente, en el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024) se plasmó en el eje “Cambio de paradigma en seguridad”. También es la parte sustantiva de lo que se presentó como el Programa Sectorial de Seguridad y Protección Ciudadana (Rivas, 2020). Este documento tiene impacto sobre todo el territorio mexicano, tanto en instancias gubernamentales como en espacios de la sociedad civil. Desde que se presentó al Senado para su aprobación se han desarrollado en torno a él, tanto críticas positivas como negativas.

En este documento se encuentran las estrategias o políticas específicas de las cuales emana el INDEP, a saber: la ley nacional de extinción de dominio y el uso social de bienes confiscados. En el discurso inmerso en el mismo, el exsecretario de Seguridad expone que la fundamentación de la estrategia específica G³⁸ está construida nuevamente sobre el concepto de la corrupción:

En la actualidad, el SAE tiene, en bodegas y patios, diversos bienes asegurados que fueron transferidos por la entonces Procuraduría General de la República hace más de 14 años, sin que la autoridad competente se pronuncie respecto a su destino (DOF, 2019).

En el fragmento antes citado se detectan las siguientes figuras literarias: personificación, hipérbole por aumento y perífrasis. Personificación, en la frase “bienes transferidos por la PGR”, hipérbole por aumento en “hace más de 14 años”, y perífrasis en la frase “sin que la autoridad competente se pronuncie respecto a su destino”, haciendo alusión al SAE.

³⁸ Estrategia para agilizar los procedimientos de extinción de dominio y utilización social de los bienes confiscados a la delincuencia (DOF, 2019).

En este fragmento como en otros, el proceso de legitimación a partir de las figuras literarias tiende a expresar una idea o concepto que podría expresarse de una manera más simple, como en el caso de la perífrasis. De esta manera se trata de dar un rodeo para evitar una expresión estereotipada como “El SAE no hizo nada con los bienes”, utilizando para ello varias palabras que la evocan conectando con el sentido común de los destinatarios, sin citarla de forma expresa.

No obstante, de forma general, todas estas figuras permiten que se lleven a cabo análisis inferenciales que permitan ir más allá del significado de las palabras, y alcanzar, de esa manera, el objetivo de la legitimación de lo que se dice a través de la persuasión.

Tanto Andrés Manuel López Obrador como Alfonso Durazo Montañón, posicionaron en sus discursos la discrecionalidad de gobernantes anteriores en el destino que se le daba a vehículos, inmuebles y demás posesiones incautadas.

Varias frases populares contribuían a afianzar el sentido y contornos de la construcción del problema público a través del tema de la corrupción del SAE, en esta fase, ejemplo de ello es en la conferencia mañanera, de Obrador, del 15 de abril de 2019.

La importancia de incluir las conferencias presidenciales matutinas radica en que, aunque con oscilaciones periódicas, estas mantienen un rating alto de audiencia. En los meses de abril, mayo y junio de 2019 las “mañaneras” tuvieron un registro de 400 mil espectadores (El Financiero, 2019); adicional a esto, estas conferencias pueden consultarse a través de diversas redes sociales digitales que llegan a más población. Un ejemplo de este impacto es la cuenta de Facebook de AMLO, que el gobierno federal usa para difundir las conferencias de prensa. El promedio de reproducción de los videos en esta plataforma, hasta abril del 2019, fue de 601 mil al día (Ponce, 2019). De esta forma, cualquier estrategia discursiva empleada en este espacio, posee un gran impacto.

Con respecto a la cuestión de la corrupción en la conferencia matutina del 15 de abril Obrador expone:

Ya ven que se confisca joyas, se confiscan residencias, hay por todos lados residencias, se confiscan ranchos, vehículos, carros nuevos de los más famosos. Es tanta la burocracia que mucho de eso se echa a perder por los trámites y otras cosas desaparecen (López, 2019a, 1:21:00).

Hay casas que se tienen bajo custodia de la Fiscalía o de Hacienda y que, por los trámites, por lo general, esos bienes se deterioran, son saqueados o cuesta muchísimo el mantenimiento y no se hace nada con ellos (López, 2019a, 1:21:30).

(...) los tianguis [que se realizaban bajo la administración del SAE] son de puro Roberto” (López, 2019a, 1:26:40).

Los fragmentos seleccionados ejemplifican como el concepto de corrupción es parte de los cimientos para la construcción del INDEP, específicamente por la inoperancia del SAE. Se detectaron las figuras literarias de la personificación, en frases como: *“Es tanta la burocracia que mucho de eso se echa a perder por los trámites”*, y la hipérbole en las siguientes frases: *“Ya ven que se confisca joyas, se confiscan residencias, hay por todos lados residencias”*, *“Hay casas que se tienen bajo custodia de la Fiscalía o de Hacienda y que, por los trámites, por lo general, esos bienes se deterioran, son saqueados o cuesta muchísimo el mantenimiento y no se hace nada con ellos”*.

A través de estas figuras se simplifican procesos y estructuras mentales para que a los destinatarios les llegue una información lógica que conecte con sus emociones, afianzadas por la exageración de aspectos que enfatizan las malas prácticas de instituciones anteriores como el SAE y magnifiquen la urgencia de un instituto que ponga “freno” a estas malas prácticas, el INDEP.

De esta forma, en un primer momento, la construcción del problema público que se articula la creación del INDEP, establece estos tres ejes rectores: violencia, pobreza (pobres) y corrupción.

Con este panorama, uno de los pasos que siguió para atender la pobreza, la violencia y la corrupción fue la reforma de la ley de extinción de dominio, reformada

el 12 de marzo de 2019 en los artículos 19 y 22 constitucional, entre otros, para elevar a carácter de delito grave los hechos de corrupción.

Antes de comenzar con el fragmento, es importante destacar que la Constitución Política de un Estado, declara los principios básicos de la organización del mismo, señala los derechos y garantías que se consideran esenciales para toda persona e indica las normativas mínimas de la organización del Gobierno y demás instituciones públicas. La Constitución es un contrapeso a la fuerza y al poder del Estado, y se constituye como un instrumento que en manos de la sociedad contra los excesos de poder del Estado. Así, la Constitución organiza y limita el poder.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como se señalaba anteriormente, solo puede ser modificada por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso de la Unión.

Como Alfonso Durazo, el congreso de la unión se convierte en esta primera fase de construcción del problema público en un *stakeholder subalterno* fundamental, que refuerza la creación de conceptos emanados del presidente, como *stakeholder dominante*, que definen el problema público a tratar y la justificación para la emergencia del INDEP.

3.3.3 El Congreso de la Unión

Esta institución a partir de la evidencia empírica recabada, se categoriza como un *stakeholder expectante-dependiente* en tanto que, posee *legitimidad*, pues constitucionalmente es el órgano encargado de realizar, discutir y elaborar dictámenes sobre las reformas constitucionales, además que es un órgano de elección popular. Posee *poder*, pues es el encargado de legislar para todo el territorio nacional, crear normas jurídicas, abstractas, generales e impersonales, así como realizar las modificaciones que se requieran en el sistema normativo vigente.

Ahora bien, en este punto nos debemos detener, porque en el momento en que transcurre esta fase de construcción del problema público, la coalición “Juntos haremos historia” de la cual Obrador fue el candidato presidencial que ganó,

conformaban la mayoría en el Congreso, por tanto, de facto, en ese período, todas las iniciativas presidenciales fueron aprobadas. De esta forma, seguía teniendo poder, pero era un poder encauzado por el mandatario de México. Por último, tenía *urgencia*, pues sus demandas necesitaban una atención inmediata por provenir del presidente.

Los fragmentos que llevan a rango constitucional el delito de corrupción y bosquejan la vía para que los recursos obtenidos en esas sanciones sean administrados por una entidad específica son los que a continuación se detallan:

Art. 22 La ley establecerá los mecanismos para que las autoridades administren los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios, para que la autoridad (posteriormente INDEP) lleve a cabo su disposición, uso, usufructo, enajenación y monetización, atendiendo al interés público, y defina con criterios de oportunidad el destino.

Será procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de hechos de corrupción, (Congreso de la Unión, 2021, pág. 72).

La manera en que se redactan los preceptos jurídicos dista mucho de la manera en que se realizan los discursos con tendencias hegemónicas, obviamente los preceptos legales también están inclinados hacia determinados poderes en conflicto dentro de una sociedad, pero esta inclinación es muy difícil detectarla a partir de recursos literarios inmersos en los instrumentos. Es por esto que en los fragmentos anteriores el análisis semántico no será provechoso. Ahora bien, no deja de tener un gran peso estos fragmentos ya que constituyen, política y jurídicamente la base de la creación del INDEP a partir de la sanción práctica de los delitos de corrupción.

Como se señala en el primer fragmento, seleccionado cuando se hace alusión a la autoridad, se está enunciando por primera vez, la creación del órgano que posteriormente sería el INDEP. Estipulándose que su función entre otras, sería

monetizar los bienes sujetos a extinción de dominio para destinarlos de acuerdo al interés público, que sería la atención a zonas de alta marginación y programas públicos con el objetivo de combatir la pobreza.

Con lo anterior, elevado a rango constitucional, sucede un discurso en un marco de rueda de prensa el 15 de abril de 2019, donde el presidente, ante preguntas sobre la capacidad gubernamental, para solventar programas sociales expone la creación de un instituto para que se devuelva pronto los bienes confiscados, haciendo alusión, como se vio en fragmentos analizados anteriormente a que: “Es tanta la burocracia que mucho de eso [lo que se confisca] se echa a perder por los trámites, (...) hay casas que se tienen bajo custodia de la Fiscalía o de Hacienda y que, por los trámites, por lo general, esos bienes se deterioran (...) o cuesta muchísimo el mantenimiento” (López, 2019a, 1:22:30).

Aquí surge un elemento nuevo en la fase de construcción del problema público, ya no solo es la inseguridad, la pobreza y la corrupción lo que se pretende solucionar con la creación del INDEP, sino también la burocracia e inoperancia de las administraciones pasadas para con los bienes confiscados o sujetos a extinción de dominio.

A partir de aquí, se comienzan a manejar en varios discursos, que incluso pasan a la fase de formación de la agenda política una frase, usada tanto por el máximo ejecutivo del gobierno: “Va a haber un instituto, un “Robin Hood” o un “Chucho el Roto”, pero contra los corruptos” (López, 2019a, 1:21:40).

Esta frase es paladín dentro de las estrategias hegemónicas insertas en el discurso oficial, específicamente en el proceso de diseño de INDEP, pues se repite incluso en debates dentro de la cámara de diputados sobre la viabilidad del Instituto (Congreso de Unión, 2019). Su herramienta más poderosa es recurrir al imaginario colectivo a través de personajes del argot popular como Jesús Arriaga,³⁹ alias

³⁹ Jesús Arriaga conocido como “Chucho el Roto” fue un legendario bandido rebelde nacido en Tlaxcala, que vivió entre 1858 y 1894. Famoso, entre otras, cosas por ser un legendario bandido social durante el Siglo XIX, que robaba a los ricos para entregar lo sustraído a los pobres. La vida de Jesús Arriaga fue adaptada a la radio en la exitosa radionovela "La Vida de Chucho El Roto" de Carlos Chacón Jr. transmitida por la XEW durante 3,200 capítulos a lo largo de once años. También

“Cucho el Roto”, que viene a constituir parte de los significados locales insertos en el discurso que incide directamente en las intenciones, los planes, el conocimiento, las opiniones, las actitudes y las ideologías de los destinatarios (Van Dijk, 2016).

Con esto se hace alusión, y en varios discursos se plantea que, el INDEP será un instituto que “les quitará a los ricos para darles el dinero a los pobres” y aunque no es explícito, el término asociado a esta frase, es el de “justicia”. Una justicia que tiene características de epopeya histórica, casi siempre simple y de propia mano, que no pasa por las instituciones históricas garantes de esta función, una justicia propia de “bandidos como Chucho el Roto”. En este sentido, en varios de los discursos la idea legitimadora de la justicia se hace evidente incluso en fragmentos ya analizados como el siguiente:

Haremos a un lado la hipocresía neoliberal. El Estado se ocupará de disminuir las desigualdades sociales, no se seguirá desplazando a la justicia social de la agenda del gobierno. No se condenará a quienes nacen pobres a morir pobres. Todos los seres humanos tienen derecho a vivir y ser felices, es inhumano utilizar al gobierno para defender intereses particulares y desvanecerlo cuando se trata de proteger el beneficio de las mayorías (López, 2018b, 0:39:58).

Por su parte en el Plan de Desarrollo (2019-2024) se retoma en los siguientes dos fragmentos este concepto de justicia:

Ejecutivo Federal considerará en toda circunstancia los impactos que tendrán sus políticas y programas en el tejido social, en la ecología y en los horizontes políticos y económicos del país. Además, se guiará por una idea de desarrollo que subsane las injusticias sociales (Presidencia de la República, 2019, pág. 44).

fue llevada al cine y a la historieta. El legendario bandido fue objeto de varias películas como: "Yo soy Chucho El Roto", Alfredo Zacarías, 1970; "La Vida de Chucho El Roto", Alfredo Zacarías, 1970; "Los Amores de Chucho El Roto", Alfredo Zacarías, 1970; "El Inolvidable Chucho El Roto", Alfredo Zacarías, 1971; y por menos de una telenovela "Chucho El Roto", Valentín Pimstein, 1968 (Hemeroteca Nacional de México, 2022).

[La élite neoliberal siguió la idea de que las] instituciones públicas debían renunciar a su papel como rectoras e impulsoras del desarrollo, la justicia y el bienestar, y que bastaba “la mano invisible del mercado” para corregir distorsiones, desequilibrios, injusticias y aberraciones, fue una costosa insensatez (Presidencia de la República, 2019, pág. 11).

En estos fragmentos, ambos haciendo alusión al concepto de justicia, se pueden detectar figuras literarias como la personificación en frases como: “El Ejecutivo Federal considerará en toda circunstancia los impactos que tendrán sus políticas”, e “Instituciones públicas debían renunciar a su papel como rectoras del (...) desarrollo”. Por otro lado existe figuras como la hipérbole en frases como: “costosa insensatez”.

Con estas frases lo que se pretende es deslegitimar los gobiernos anteriores utilizando frases con una connotación negativa dentro de la opinión pública como “élite neoliberal” y legitimar la idea del gobierno como “justiciero”, que, a través de sus políticas públicas, está llamado a acabar con las injusticias sociales. Coincidiendo esto con la postura de varios autores que enmarcan la política obradorista, al menos discursivamente, dentro del “desarrollo estabilizador”.

Por su parte, el ex secretario de Seguridad Pública y Protección ciudadana en su discurso de presentación de la estrategia de seguridad ante el senado, expuso:

Reconocemos que cualquier medida en materia de seguridad debe ir acompañada de la justicia social que nuestro pueblo clama (Durazo, 2019, pág. 1).

Debemos tener claro que no habrá paz sin justicia (...) la política social es el telón de fondo de la estrategia de seguridad (Durazo, 2019, pág. 1).

En estos fragmentos se detectan figuras literarias como la personificación en la frase “cualquier medida en materia de seguridad debe ir acompañada de la justicia social”. Por otro lado se detecta una perífrasis en la frase “la política social es el telón de fondo de la estrategia”, recurriendo a un escamoteo del significado de los que se

pretender transmitir, que bien podría ser, la base, el inicio, etcétera, de la estrategia de seguridad.

Aquí se legitima el uso de políticas asistenciales para atender el tema de la seguridad, que es precisamente lo que pasa con el INDEP, se confiscan bienes y se debilita a la delincuencia organizada y esos bienes se distribuyen con “sentido social” o con fines electorales. Más adelante se verá, que el daño a víctimas que era un eje primordial de esta política de seguridad y que condensaba todas las ideas sobre la prevención de delito, nunca se llevó a cabo por tanto, estos fragmentos legitiman la incoherencia del INDEP dentro de la familia de políticas a las que pertenece.

En síntesis, los discursos tanto del presidente como del exsecretario de seguridad en torno a la idea de justicia va encaminado a considerar todo lo ocurrido en sexenios anteriores, donde según sus palabras “gobernó la élite neoliberal”, estuvo marcado por “la injusticia”, y por tanto, acciones como la creación del INDEP, iban en contra de esta tendencia y contribuirían a solucionar el problema de la justicia social.

En este punto, sobreviene un tema que fue tocado solamente en los discursos insertos en el Plan de Desarrollo y en la Estrategia Nacional de Seguridad, y es la atención del daño a las víctimas. El instituto, como se mencionó en la justificación, es dinamizador de la política de uso social de bienes confiscados y de la ley de extinción de dominio, y busca contribuir a la reparación del daño a víctimas y al fortalecimiento de programas sociales y de seguridad a través de la administración, enajenación, liquidación, de bienes, activos o empresas que le sean transferidos.

Ahora bien, este concepto de atención o reparación del daño a las víctimas de delito, reviste una importancia esencial porque es uno de los conceptos que apuntala con más fuerza la creación del INDEP en la fase de construcción del problema público, y además, está relacionado con la idea de justicia que se mencionaba anteriormente.

Es importante señalarlo, porque, salvo en la modificación a la Ley de extinción de dominio del 8 de agosto de 2019, este concepto desaparece en el resto de los discursos circunscritos a la fase del diseño de la política, y no se conecta en ningún momento con el funcionamiento del INDEP. Es como si atender a las víctimas fuera atender a los pobres, los sujetos individuales desaparecen del discurso oficial.

Sin embargo, la importancia de este concepto en la conformación de la agenda fue crucial, pues incorporó a las voces de la sociedad civil que hacía años venían demandando estas acciones por parte del gobierno y por tanto apoyaron la agenda política que proponía el ejecutivo federal. En este sentido, en la Estrategia Nacional de Seguridad se señala:

Se propone que los recursos de los bienes confiscados cuyo dominio haya sido declarado extinto mediante sentencia ejecutoriada después de la intervención del SAE, se destinen en partes iguales a tres fondos: 1. para la reparación del daño causado a la víctima u ofendido de los delitos; 2. a Programas Sociales y 3. al fortalecimiento de la Estrategia de la Seguridad (DOF, 2019).

Frente al absurdo de querer pacificar con métodos violentos, resulta imperativo considerar la adopción de modelos de justicia transicional que garanticen los derechos de las víctimas (...) condicionados al cumplimiento de sus cuatro ejes: verdad, justicia, reparación y garantía de no repetición (Presidencia de la República, 2019, pág. 24).

De este modo, solo trascendió en el discurso oficial el fortalecimiento de programas sociales y se dejó de lado la reparación del daño a víctimas de delito.

En el último párrafo antes señalado, se hace uso de la hipérbole en la frase “frente al absurdo de querer pacificar con métodos violentos”. Esto se hace para deslegitimar las políticas de seguridad de sexenios anteriores y legitimar la postura de la 4T simulando el posicionamiento de demandas populares y de organizaciones de la sociedad civil como fue la justicia transicional y que nunca llegó a consolidarse.

Posterior al concepto de burocracia y a la idea de justicia que hemos tocado, sobreviene en el propio discurso, otro concepto que plantea AMLO, y es el lenguaje asociado a la tecnocracia, en el siguiente fragmento de su discurso lo manifiesta:

(...) ya estamos creando el instituto, nada más que no le vamos a poder llamar, porque lo que queremos es cambiar hasta el lenguaje, no queremos nada del lenguaje tecnocrático, de la jeringonza, de la tecnocracia (López, 2019a, 1:24:20).

Tenemos que hablar con claridad, con buen castellano, con buen español. Algunos fifís⁴⁰ que dicen, de las letras, o de la intelectualidad, dicen cuando están escribiendo algo para el pueblo, dicen: bájale. No, es súbete, escribe bien, que te entiendan (López, 2019a, 1:25:00).

(...) el nombre, no es instituto para la administración de bienes decomisados, expropiados, de procedencia ilícita, no, no; instituto para devolver al pueblo lo mal habido, lo robado (López, 2019a, 1:25:50).

En estos fragmentos encaminados al cambio en el lenguaje, se pueden identificar varias figuras literarias. En un primer momento se identifica el uso de la perífrasis en frases como “no queremos nada del lenguaje tecnocrático, de la jeringonza, de la tecnocracia” y en un segundo momento en la frase “instituto para devolverle al pueblo lo mal habido”.

Por otro lado, se da el uso de la metonimia en la frase “algunos fifís de las letras o la intelectualidad”. En la enunciación se hace un cambio del término abstracto por los seres concretos que trabajan en centros literarios o pertenecen a la academia, por ejemplo. Por último, existe el uso de la hipérbole, en la frase “Si vas a decir la molécula cuando es la gasolina, ¿quién te entiende?, ¿no es así? Y así, muchas otras cosas”.

⁴⁰ De acuerdo con la Academia Mexicana de la Lengua, un fifí es una “persona presumida y que se ocupa de seguir las modas”. El empleo de ese término no es, por cierto, en absoluto reciente. De acuerdo con la Academia, su primera documentación en México data de 1932, en un texto de Mariano Azuela. En 1958, Carlos Fuentes lo volvió a emplear en *La región más transparente* (Urzúa, 2021).

Con el uso de estas figuras literarias encaminadas a oponerse a todo lo asociado con lo que se considera “tecnocrático”, lo que se pretende, es que el instituto adquiriera un nombre sencillo. La estrategia de legitimación, entonces va encaminada a sustentar un nombre atractivo, que se pueda aprender y sea de fácil retención. Es de especial atención este punto porque la oposición al lenguaje tecnocrático es lo que justifica la denominación del Instituto, que en las siguientes fases será el centro de ataque de la oposición, por considerarlo un nombre de corte populista y que no sintetiza de manera correcta las funciones de INDEP, y por otro lado, es la estrategia más socorrida del discurso legitimador al ponerlo como un ejemplo genuino de profunda transformación del país.

En otro sentido, estos fragmentos son un ejemplo de una estrategia de legitimación basada en la presentación negativa del “otro” y positiva del “nosotros” (Van Dijk, 2008). Incluso, en algunos discursos, emplea la primera persona del singular “yo”: “yo hice, yo le puse”, reafirmando su posición de poder. Se intenta mostrar que “mi grupo” posee características positivas, en este caso lingüísticas que van a “terminar” con todo lo “negativo” que representa el “otro” grupo y su lenguaje tecnocrático.

En este caso, el discurso obradorista exalta repetidamente la idea de romper con todo lo anterior. Posicionando la idea que antes de su llegada “todo era negativo”, “los políticos corruptos”, los trámites tenían “excesiva burocracia”, el crimen organizado gozaba de “total impunidad”, y a partir de su llegada al poder ejecutivo, se produce una ruptura histórica y política, tal como se analizó en el apartado 3.1.2 referente a la ideología de la 4T.

En el último fragmento señalado, se hace énfasis en usar un lenguaje simple, justificándolo con que el proceso de comunicación de los “gobiernos anteriores”, o de determinada clase “fifí”, o “tecnócrata”, es inentendible para el “pueblo”. Aquí la estrategia va enfocada a presentar un nombre donde quepan, aparentemente, todos los grupos, independientemente del capital lingüístico que posean para facilitar el acceso de éstos, no a los beneficios que otorga el INDEP, sino al mensaje legitimador del presidente.

Por su parte en el Plan Nacional de Desarrollo también retoma esta idea en el siguiente fragmento:

Es evidente que el documento correspondiente al sexenio 2018-2024 tendrá carácter histórico porque marcará el fin de los planes neoliberales y debe distanciarse de ellos de manera clara y tajante; esto implica, en primer lugar, la restitución de los vínculos entre las palabras y sus significados y el deslinde con respecto al lenguaje oscuro y tecnocrático que, lejos de comunicar los propósitos gubernamentales, los escondía (Presidencia de la República, 2019, pág. 9).

Hasta este punto, “corrupción”, “pobreza”, “inseguridad”, “burocracia”, “justicia” y “oposición al lenguaje tecnocrático”, serán la amalgama de conceptos que estructuren y legitimen el discurso institucional para la creación del INDEP en esta primera fase de construcción del problema público, en la formación de la agenda política.

A modo de conclusión se puede decir que el discurso que acompaña la fase de construcción del problema público por el que se creó el INDEP tiene un carácter legitimador, pues socio-políticamente, su construcción tiende a buscar un impacto positivo en el estado de opinión de los destinatarios. Este discurso específico, parte de varios *stakeholders analizados* que representan un grupo de poder importante dentro de la política nacional y pretende demostrar que sus acciones, en este caso, la creación de INDEP, se ajustan al orden moral de la sociedad y se encuentran dentro del sistema de leyes, acuerdos y principios acordados por la mayoría de los ciudadanos.

La legitimación en el caso que nos compete suele realizarse mediante un discurso persuasivo. En este discurso de legitimación, las acciones y políticas institucionales se describen como beneficiosas para el grupo o sociedad en su conjunto, al tiempo que las acciones moralmente censurables o controvertidas se distorsionan o reinterpretan como si fueran aceptables (Martín & Van Dijk, 1998). En el caso de INDEP, el discurso está orientado a producir legitimidad a través de magnificar un

ajuste institucional, percibiéndose o reinterpretándose como un gran cambio social dentro de la administración actual, y de esta forma legitimar al gobierno dentro de la crisis de seguridad que se encontraba.

3.4 Discursos de dominación y la relación de los stakeholders dentro de la arena política

Para comenzar el presente acápite, es necesario recordar lo expuesto en el marco teórico sobre el tipo de arena en la que surgió o en la que se construyeron los conceptos que coadyuvaron a definir el problema público por el que se creó el INDEP. Partiremos de establecer la arena y a partir de ahí describir y analizar el tipo de interacción que se dio entre los *stakeholders* y sus discursos, con el objetivo de mostrar que la clasificación que se estableció responde a un tipo de relación de dominación específica, en el caso de estudio en concreto.

De forma general se había expuesto en el análisis teórico que el diseño de INDEP se había dado en el marco de una arena de poder redistributiva. Según Canto (2020) en este tipo de arena los grupos en conflicto presentan un grado de radicalidad extrema pues se abordan y están en juego cuestiones agudas en las relaciones de propiedad, de poder y prestigio social establecidas. Por tanto esta arena, viene a constituirse como un espacio de fuerte tensión y de relaciones frontalmente conflictivas. En ella las concesiones son casi imposibles porque el desenlace afectará a numerosos sectores de la población en aspectos cruciales de su existencia social.

Ahora bien, con las generalidades antes expuestas ¿qué características tuvo la arena política donde se creó el INDEP que la hace pertenecer a la tipología de arena redistributiva? ¿Por qué la arena específica que se está analizando en esta primera fase de construcción del problema público es denominada como “Conflictos no manifiestos por expectativas latentes”?

Una de las principales características que tuvo la arena política en la que se creó el INDEP, fue la marcada carga ideológica presente en el discurso político que impulsó la creación del problema público. Una de las principales críticas en esta fase contra los conceptos principales que dibujaron el problema público, transcurrieron en el orden de un vago diagnóstico realizado para justificar el problema que se quería atender, falta de datos, cifras o indicadores que permitieran claramente identificar cuáles son los objetivos de las políticas públicas, ausencia de criterios para el seguimiento medible y cuantificable de las acciones a emprender (Senado de la República, 2019), y una falta de coherencia e interconexión de los instrumentos políticos para alcanzar sus fines (Rivas, 2020).

Ahora bien, todas estas carencias se intentaron suplir y se deslegitimaron con un discurso ideológico que como se mencionó anteriormente, reafirmaba constantemente el antagonismo de grupos ideológicos opuestos, con una fuerte tendencia a reforzar categorías del clivaje en discursos en el orden de “ricos” y “pobres”, “mafia del poder” y “pueblo”, “neoliberales” y “políticas de gobierno con sentido social”, “intereses particulares” y “beneficio de las mayorías”.

Estos discursos poseen potencia en esta fase porque provienen, en primera instancia, de un *stakeholder definitivo*, como se vio cuando se analizó a López Obrador, que posee, *poder legitimidad y urgencia*. Por tanto, desde el lugar que se escogió para realizar, tanto el discurso de clausura de campaña, como el de toma de posesión de este *stakeholder*, así como el planteamiento de sus primeros conceptos para construir el problema público, se puede detectar un ejercicio de dominación discursiva para poder controlar la difusión del discurso entre las personas y así, indirectamente, controlar sus acciones.

En el discurso de Obrador varias frases tienen una carga ideológica importante destinada a ejercer dominación. Dentro de los fragmentos analizados, en un primer momento se encuentran enfatizados los antagonismos de tipo ideológico, marcando una diferencia entre su grupo y los demás grupos que luchan por el poder, propio de la arena política redistributiva. Entre las frases más recurridas en este sentido y

que parten en su mayoría de figuras literarias como la metonimia, la personificación fundamentalmente, se encuentran en:

1. “Nuestro Gobierno dará preferencia a los pobres”;
2. “Vamos a gobernar para todos”;
3. “Vamos a atender y a respetar a todos, pero le daremos prioridad a los pobres”;
4. “Vamos a hacer un instituto contra los corruptos” (haciendo referencia al INDEP);
5. “Haremos a un lado la hipocresía neoliberal”;
6. “La pequeña minoría que ha lucrado con el influyentismo” (sic.);
7. “Los neoliberales mexicanos”;
8. “Saqueo y lujos de altos funcionarios” (anteriores);
9. “La justicia social que nuestro pueblo clama”;
10. “Queremos cambiar el lenguaje no queremos nada del lenguaje tecnocrático”;
11. “Algunos fífis de las letras o de la intelectualidad”;
12. “Este documento marcará el fin de los planes neoliberales y debe distanciarse de ellos clara y tajantemente”.

En estas frases se produce la dominación a través de la *estrategia de autorización*, que se manifiesta por la inclusión en el discurso de varios actores legitimados para realizar una acción específica, y con ello, justificar las acciones y tomar distancia o compartir las responsabilidades (van Dijk, 2008). Ejemplo de ello son las frases “nuestro gobierno dará preferencia a los pobres” o “la justicia social que nuestro pueblo clama”. Aquí el gobierno y el pueblo serían los actores insertos en los modelos mentales que tienen legitimidad para realizar dichas acciones.

Por otro lado, el uso constante de las conjugaciones en primera persona del plural, “nosotros estamos haciendo”, “vamos a”, constituyen una estrategia de legitimación de sus políticas a través de la autoridad que posee. Esta estrategia puede estar relacionada con los modelos mentales que igualmente los destinatarios tienen sobre los acontecimientos, generada a partir de la desconfianza de la sociedad mexicana en las instituciones, y su preferencia por la autoridad de una sola persona.

Esta representación que centra el poder en una sola persona, también se encuentra presente en los discursos de élites menores, como en algunos pronunciamientos de Durazo, que más adelante se analizarán.

Siguiendo el análisis, esta tendencia a la contraposición recurrente entre el “ellos y el nosotros”, propio de la arena redistributiva, no va a reconocer más de dos lados en la contienda política, y estos discursivamente van a ser claros, precisos, estables y consistentes.

Por otro lado, la dominación discursiva de López Obrador se apoya constantemente en el recurso de *comparación* durante esta fase (Martín & Van Dijk, 2008). Esta estrategia se define como: “la acción argumentativa de que otros (que han disfrutado de legitimidad) han realizado acciones parecidas” (pag. 25), pero en este caso, la estrategia cobra nuevos matices, ya que la comparación se encuentra en la deslegitimación de acciones de los gobiernos anteriores para posicionar con altos grados de aceptación, las acciones actuales.

Se usan frases insertas en figuras literarias como la hipérbole y la metonimia, como en las frases “pequeña minoría que ha lucrado con el influyentismo”, “saqueo del presupuesto y lujos faraónicos de altos funcionarios”, “el distanciamiento de los planes neoliberales”, para que con ello se genere y socialice la idea de que todo lo malo que acontecía se va a acabar gracias al nuevo régimen. De esta forma la dominación se apoya en los modelos mentales que operan en la sociedad en cuanto al nivel de credibilidad que han tenido durante años la administración pública y el gobierno en México.

Para Canto (2020), en los regímenes democráticos con alternancia en el poder, resultan cruciales el voto y también la movilización política de los grupos sociales desfavorecidos para la inclusión de políticas redistributivas en las agendas de gobierno y esto se ve claramente en el presente estudio de caso.

Ahora bien, para que exista esta movilización política de grupos desfavorecidos, debe existir entre otras cosas, un discurso de dominación y el discurso debe pasar de las élites políticas a élites menores y de ahí a las masas.

En esta fase del diseño, estas élites menores estuvieron conformadas por los *stakeholders expectantes-dependientes*, Alfonso Durazo y el Congreso de la Unión. Este último, encierra varias posturas tanto de diputados como de senadores individuales que en sus discursos legitimaron o no la creación del INDEP, pero eso se profundizará en las siguientes etapas donde se aborda específicamente la formación de la agenda política y la toma de decisiones.

En esta fase, el Congreso solo aparece y tiene un rol como un *stakeholder institucional* donde se aprobaron documentos como las reformas constitucionales, la estrategia Nacional de Seguridad y el Plan Nacional de Desarrollo. Ambos *stakeholders* están clasificados como expectantes-dependientes en la medida de sus límites en el poder para decidir e impulsar iniciativas.

No obstante, son esenciales para posicionar el discurso legitimador impulsado por Obrador a través de sus facultades en esta etapa. Con respecto al discurso ideológico, estos *stakeholders* se convierten en replicadores de estos mecanismos de legitimación en un discurso persuasivo tendiente a generar dominación.

De esta forma, en la arena política que se analiza, estos *stakeholders* dieron continuidad a los postulados presidenciales en frases como:

1. “Nos esmeramos diariamente, con el presidente López Obrador a la cabeza, por dejar atrás cuanto antes los días más oscuros de la inseguridad”;
2. “Padecemos una inseguridad crónica e histórica”;

3. “Esto no se descompuso de la noche a la mañana ni se va a componer de la noche a la mañana”.

En frases como “nos esmeramos diariamente, con el presidente López Obrador a la cabeza”, se vuelve a legitimar las acciones de gobierno a partir de la propia autoridad del presidente. Ello implica la fuerte figura de autoridad que emana del mismo, además de una subordinación de poder por parte de las élites subalternas. En resumen, implica dominación, y aceptación de esa dominación por parte de los *stakeholders expectantes-dependientes* en esta fase específica de la arena política.

3.4.1 Contradicciones no manifiestas por expectativas latentes

La denominación de la presente fase viene dada porque como ya se analizó, existe dominación en el discurso oficial, además se presentan procesos de coordinación entre el *stakeholder dominante* (Andrés Manuel López Obrador) detectado en esta fase y los *stakeholders* (Alfonso Durazo Montaña y el Congreso de la Unión) que forman parte de las élites menores dentro de la fase.

Ahora bien, el 15 de abril de 2020 en la conferencia de prensa matutina, es que el presidente anuncia por primera vez la intención de crear el Instituto, nombrándolo “Instituto para devolverle al pueblo lo mal habido, lo robado”, y hace un análisis sucinto de la situación del SAE en cuanto a burocracia y corrupción. Varias voces contrarias expresaron:

¿Para qué crear un “Instituto para ver Devolver lo Robado al Pueblo”, dentro del contexto de un populismo desbridado, si ya se perdonó a la “Mafia del Poder” y se le extendió todas las garantías de impunidad? Verborrea pura...” (Brooks, 2019, pág. 1).

Por otro lado, varios medios digitales (EL Universal, 2019; La Marquesina, 2019) solo cuestionaron que, si ya existía el SAE, por qué no solo se modificaba adecuándolo a las nuevas condiciones, en vez de crear un nuevo instituto.

Posteriormente, se aprueba el 16 de mayo, en el senado, la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, con los principales postulados para la creación del INDEP, como ya se vio, a partir de la “estrategia G”, tendiente a la reforma de la ley de extinción de dominio y el uso social de bienes confiscados.

La política en general fue duramente criticada en el senado, pues consideraban que no existía conectividad entre las acciones y que el diagnóstico presentado era pobre, que consistía en reparto de “culpas” y no en datos objetivos sobre la situación del país. Según la senadora Anaya Mota:

La estrategia no utiliza datos, cifras o indicadores que nos permitan claramente identificar cuáles son las metas de la actual administración. Es necesario el establecimiento de criterios comunes para el seguimiento medible y cuantificable en una línea de tiempo (Senado de la República, 2019, pág. 1).

No obstante, la fuerte polémica que desató la estrategia y las duras críticas, la mayoría se centraron en la creación de la Guardia Nacional y no se pronunciaron sobre la estrategia de extinción de dominio y el uso social de bienes confiscados. El debate se centró en establecer plazos fijos para realizar una adecuada evaluación de lo que se proponía como lo hizo el senador Dante Delgado (Senado de la República, 2019).

De esta forma, los *stakeholders* que tenían fuerza para oponerse en este período, a la manera en que se estaba construyendo el problema público para la creación del INDEP, estaban dirigiendo sus posturas más a la forma, que al fondo de los conceptos que se planteaban para la creación del instituto.

Por ejemplo, Verónica Martínez García, senadora del grupo parlamentario del PRI, expresó que “La estrategia tiene buenas intenciones, pero carece de acciones contundentes y tampoco presenta un diagnóstico sobre la situación de violencia en el país” (Senado de la República, 2019, pág.1). Además, que “La vaga articulación y coherencia política que hacen aparecer en la estrategia de seguridad cuestiones de salud pública y asistencia social” (Senado de la República, 2019, pág. 1).

Por su parte, Emilio Álvarez Icaza, senador sin grupo parlamentario, señaló que “En la estrategia vemos varios qué y pocos cómo” (Senado de la República, 2019), y ratificó que “Sorprende y preocupa la ausencia la conceptualización de seguridad ciudadana y la ausencia del rol de las víctimas, y el contraste que hay entre los delitos patrimoniales como estrategia desarrollada, versus los delitos contra la vida la integridad, por ejemplo, desapariciones forzadas u otros” (Senado de la República, 2019, pág. 1).

De esta forma, se considera que, aunque existía una contradicción fuerte ante los postulados que se planteaban para construir el problema público, era muy difícil encontrar contradicciones frontales a los mismos. Ante temas como la pobreza, inseguridad, corrupción, burocracia, falta de justicia en las labores del gobierno presentes en el discurso legitimador, no existía un discurso que deslegitimara estos conceptos.

Ahora bien, lo que existía era un discurso que deslegitimaba la manera de afrontar los mismos, pero no estaba encaminado directamente a oponerse en esta fase a la política de uso social de bienes confiscados ni a la creación del INDEP. No obstante, el papel de la oposición en esta fase de la arena política cumple un papel fundamental para las siguientes fases pues preparan el camino para que se dé un conflicto manifiesto dentro de la formación de la agenda política.

Fase 2: Formación de la Agenda Política. Arena: Conflicto político entre el discurso oficial y el discurso de oposición

Introducción

La segunda fase en la conformación de la agenda política para la creación del INDEP, está delimitada por los discursos insertos en el período que transcurre entre la conferencia matutina correspondiente al 14 de mayo de 2019 (véase tabla 3), hasta la Iniciativa para proyecto de decreto por el que se propone la denominación del organismo administrador de bienes y activos como INDEP el 14 de agosto de 2019.

El objetivo del presente acápite consiste en primer lugar, establecer el contexto político-institucional en el que se desenvuelve la formación de la agenda política por la que se crea el INDEP. Posteriormente, identificar a los principales *stakeholders*, tanto oficialistas como opositores que contribuyeron a esta formación a través de sus discursos. A partir de lo anterior, seleccionar los conceptos que en cada discurso de esta fase, se van enunciando para establecer la formación de la agenda, desde la perspectiva de las élites políticas. Se establecerá una relación entre los conceptos y se detectará en los fragmentos seleccionados las figuras literarias que se encargan de dar legitimidad al discurso político de posicionamiento de la agenda. Finalmente, se plasmará cómo se ha construido el discurso y sus conceptos base y la manera en que se generó la legitimidad y qué discurso logró dominar la arena política.

4.1 El contexto político

La segunda fase que se pudo detectar en el diseño de la política pública por la que se creó el INDEP es la denominada: *formación de la agenda política*. En esta fase adquiere un gran peso a nivel nacional, el antiguo Servicio de Administración de bienes del Estado (SAE), la Ley de extinción de Dominio del 2009 así como la política de uso social de bienes confiscados. Al estar en presencia de una

elaboración política de tipo incremental, las inercias institucionales marcan el inicio y gran parte del desarrollo y funcionamiento del INDEP, aunque el discurso oficial que lo posiciona vaya en el sentido de la “gran transformación”.

Estas tres instituciones otorgan estructura a la fase de formación de la agenda y a partir de ellas se comienza a posicionar el tema de la creación del INDEP. La crítica y necesidad de reestructuración de estas instituciones, está plasmada en la estrategia nacional de seguridad antes señalada, que la convierte en el argumento idóneo para el inicio de este período.

Esta segunda fase, ubicada desde el 14 de mayo de 2019 hasta al 14 de agosto de 2019⁴¹, fue particularmente contradictoria, pues en ella se comienzan a dar de manera frontal, dentro del debate oficial, los principales discursos tanto legitimadores como deslegitimadores sobre la creación del INDEP.

En esta fase, a partir del 14 de mayo, el presidente establece que un equipo técnico “está ajustando los últimos detalles en la creación del INDEP” (López, 2019b, 0:01:03), además, explica su funcionamiento en diversas conferencias matutinas que suceden a la del 14 de mayo (Rodríguez & López, 2019) con el objetivo de atacar los problemas públicos construidos en la fase anterior, corrupción, pobreza, inseguridad, injusticia social, burocracia, lenguaje tecnocrático etc.

El antiguo director del SAE, y posterior director del INDEP, Ricardo Rodríguez Vargas, emite diversas entrevistas a múltiples medios nacionales e internacionales sobre la pertinencia y funcionamiento del instituto (Rodríguez, 2019a). En el plano operativo, comienza una reestructuración interna del SAE: se cambian 10 altos ejecutivos de la institución, se crea la página web del INDEP⁴², se comienza a hacer énfasis en la función social de la institución a través de las subastas con sentido social, que discursivamente se realizaban en nombre del INDEP aunque oficialmente estaban a cargo aún del SAE (Rodríguez, 2019a, 0:13:35).

⁴¹ Es la fecha en que se presenta por segunda vez la iniciativa de decreto por la que se cambia el nombre de Servicios de Administración y Activos por INDEP.

⁴² Para esa fecha solo estaba la portada de la página web, no se establecía ningún procedimiento la información era incompleta y los documentos que existían estaban a nombre del SAE.

Un punto álgido en la lucha política en la creación del INDEP lo constituye la fecha 8 de agosto de 2019, cuando la oposición logra anular temporalmente la creación del instituto dentro de la aprobación a la reforma de la ley sobre la extinción de dominio reconociendo al instituto, no como INDEP sino, como Instituto de Enajenación de Bienes y Activos⁴³.

Finalmente, el 14 de agosto de 2019, se promueve nuevamente ante la cámara de diputados la Iniciativa “Proyecto de Decreto para el cambio de nombre a INDEP”, con las consecuentes modificaciones legislativas para su aprobación en ambas cámaras (Delgado, 2019).

Por otro lado, en este período comienzan los pronunciamientos desde medios informativos digitales sobre el INDEP (Campos, 2019; Eje Central, 2019; Brooks, 2019), haciendo énfasis en varios sentidos, la pertinencia de este, la rendición de cuentas, el “carácter populista” de la institución (Brooks, 2019). Por otro lado, se comienzan a publicar las primeras subastas, el monto y destino de lo recaudado (El Financiero, 2019; Brooks, 2019), aun cuando el INDEP no estaba formalmente constituido.

En esta fase la arena política es altamente conflictiva, la lucha política comienza a tomar matices claramente ideológicos, y se debate entre el cumplimiento de las promesas de campaña y el “deber de atender al pueblo” y el “capricho presidencial” de crear un instituto con fines electorales (Almaguer, 2019).

Desde el punto de vista económico, este período se caracteriza por un proceso de desaceleración de la inversión, que provocó consecutivas reducciones en las predicciones del crecimiento del país (Garza, 2019). La eliminación del Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) y ProMéxico provocaron incertidumbre sobre la captación de inversión a futuro lo que contribuyó a aumentar la incertidumbre de en el crecimiento (Garza, 2019).

⁴³ Finalmente esto se modifica el 22 de enero de 2020 cuando se aprueba el cambio de nombre definitivo a INDEP.

Además, este período experimentó disminuciones en la calificación crediticia de Pemex y del país, reflejando un Plan de Negocios que no era rentable para la empresa productiva del estado, en cuanto al tema de la refinación de gasolinas (Garza, 2019).

Por último, las consecutivas suspensiones en la producción de energía para el sector privado, tanto por CFE como por Pemex, contribuyeron a empeorar el panorama económico del país que ya a través de varios modelos económicos se iba vaticinando la profunda crisis del 2020 (Garza, 2019).

Resulta interesante que con esta situación económica fue que se comenzó a posicionar con mucha fuerza la creación del INDEP y la formación de su agenda política. De hecho, el primer pronunciamiento que hizo el presidente sobre el instituto fue precisamente para responder a la pregunta “¿de dónde iban a salir los fondos para implementar una política específica para atender a jóvenes con adicciones?” (López, 2019b, 1:03:15).

Posterior a este discurso, y en varios de la presente fase, el INDEP fue la punta de lanza para fundamentar la existencia de presupuesto para los programas sociales, con el discurso reiterativo de; “se está confiscando mucho dinero del crimen organizado y a políticos corruptos” (López, 2019b; Rodríguez, 2019a).

Para concluir este apartado se puede decir que, el contexto general por el que transcurrió la fase de construcción de la agenda política por la que se creó el INDEP estuvo marcada por una crisis económica, que era necesaria atender, lo imperante que resultaba cumplir los compromisos de campaña por tanto se hizo necesario el posicionamiento de una institución visible que en el plano político resolviera, al menos discursivamente, estos objetivos para dotar de legitimidad a la administración pública. De esta forma, en el siguiente apartado nos avocaremos a entender los procesos discursivos sobre los que se erige la presente fase del diseño del INDEP y de esta manera establecer los principales *stakeholders* que lo impulsan, o se oponen, los conceptos que utilizan para posicionarlo y las figuras literarias que permiten establecer las diversas estrategias de legitimación en el discurso persuasivo y de dominación.

4.2 Los stakeholders: posicionamiento de temas y conceptos relevantes para la emergencia del INDEP durante la fase de formación de la agenda política

La fase de formación de la agenda política que sentó las bases para la creación del INDEP, introdujo conceptos tendientes a llevar a cabo acciones gubernamentales para atender el problema público construido durante la fase anterior.

Estos conceptos son de suma importancia porque van a estructurar la agenda política de modo que, se fundamente la movilización del aparato político en torno a acciones que promuevan la creación del INDEP. Para esto es importante, como en la fase anterior, determinar los principales *stakeholders* que intervienen en el proceso, así como sus discursos y las principales figuras literarias insertas en los mismos, que dibujan las estrategias de legitimidad utilizadas en la presente fase.

De este modo, en este apartado se van a datar los principales *stakeholders* involucrados en la segunda fase de formación de la agenda política, de acuerdo a la clasificación detallada en el marco teórico (poder, legitimidad y urgencia), que presenten cada uno. De ahí, se reconstruirá la narrativa de los conceptos que en los discursos correspondientes a esta fase, se van enunciando, para establecer la manera en que la agenda se constituye, desde la perspectiva de las élites políticas. Se establecerá una relación entre los conceptos, y finalmente, se plasmará cómo se ha construido el discurso y sus definiciones base.

Como es posible observar, a partir de la evidencia empírica recabada, Andrés Manuel López Obrador sigue teniendo en esta fase, un peso importante como *stakeholder* dominante, pues es el principal actor que discursivamente posiciona con mucha fuerza el argumento sobre la necesidad de creación del INDEP.

En segundo lugar, en la presente fase, adquiere relevancia Ricardo Rodríguez Vargas. Rodríguez Vargas fue el antiguo director del SAE y es nombrado por Obrador como director del INDEP. Este *stakeholder* fue el encargado de posicionar en sus discursos el funcionamiento del INDEP, el sentido social del Instituto y de

impulsar la legitimación de las primeras subastas que, aunque discursivamente se hacían bajo el nombre del INDEP, aún eran dominio del SAE.

En tercer lugar, se encuentra como *stakeholder* el Diputado de MORENA, Mario Delgado Carrillo (presidente de la Junta de Coordinación Política-Cámara de Diputados LXIV entre agosto de 2019 y 2020) quién posicionó el decreto para reformar la denominación del organismo administrador de bienes del sector público como INDEP ante el Congreso de la Unión.

Finalmente se encuentra Diputada Dulce María Sauri Riancho, del PRI vicepresidenta de la Mesa Directiva Cámara de Diputados LXIV Año I (2018-2019), quien representa la primera oposición formal a la creación del INDEP durante la aprobación de la modificación de la Ley de extinción de dominio.

4.2.1 Andrés Manuel López Obrador

Como se mencionó anteriormente, López Obrador en esta fase, no tiene toda la relevancia que tuvo en la fase de construcción del problema público, en este proceso de formación de la agenda política, sobrevienen otros *stakeholders* que inciden no sólo en construir lo que se quiere resolver, sino determinar, cómo se va a realizar.

No obstante lo anterior, de los primeros 3 discursos de esta fase que se pretenden analizar en los que interviene Obrador, dos están insertos dentro de las conferencias matutinas correspondientes al 14 y el 21 de mayo y otro, del 19 de mayo, fue un discurso realizado en el marco del proyecto “sembrando vida” en la Asamblea Ejidal de Balancán, Tabasco. Estos discursos aunque ya se encuentran en la fase de formación de la agenda política continúan haciendo énfasis en conceptos que tienen que ver con los problemas que se pretenden resolver con el Instituto y su importancia.

Con respecto a los principales conceptos, que posicionó este *stakeholder* en la fase de formación de la agenda política, para convencer a la sociedad y justificar que se trataba de un problema de genuino interés público al que el gobierno debiera prestar

atención y dar respuesta. La conferencia matutina del 14 de mayo de 2019, es representativa. En ella, ante la pregunta de: “¿con qué dinero se iba a financiar la “Estrategia Nacional contra las adicciones?” Obrador explica por primera vez, que el INDEP será el encargado de recaudar fondos para financiar diversas políticas sociales concretas. En este discurso específico, hace alusión a la Estrategia contra las adicciones, pero en el transcurso del mismo hace referencia a varios programas asistenciales (López, 2019b):

Hoy ya terminamos de revisar el funcionamiento del Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado, así se va a llamar, Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado (1:03:00).

Todo lo que se confisca a la delincuencia y lo que se va a obtener por la corrupción: automóviles, ranchos, residencias, dinero en efectivo, todo, se le va a devolver a la gente (López, 2019b, 1:03:30).

De esta forma, en este discurso, el primer concepto que emerge para la formación de la agenda política que viabiliza la creación del INDEP es el relacionado con la capacidad que va a tener el instituto para recaudar dinero para varios programas públicos. Esto es de suma importancia, pues con un programa político con tantas políticas asistenciales, la capacidad del gobierno para cubrir esas acciones, es la punta de lanza del discurso opositor. De esta manera, se comienza a posicionar el INDEP discursivamente como la entidad destinada, a través de lo decomisado, de proveer los recursos para los programas sociales.

Otras frases que ayudan a apuntalar la idea anterior, son las que el propio presidente expresa más adelante en su discurso:

Estamos calculando que este año vamos a tener mil 200 millones de pesos, o sea, no es un asunto de que falte presupuesto, no va a faltar (López, 2019b, 1:04:30).

Imagínense si hubiese existido este instituto cuando decomisaron los dólares al ciudadano chino mexicano, hubiese alcanzado para muchas cosas (López, 2019b, 1:06:01).

Entonces, es un poco por la cuestión del presupuesto, o sea, sí hay presupuesto (López, 2019b, 1:07:02).

En el último libro, en La Salida, así inicio el capítulo sobre corrupción, sostengo que el problema de México no es la falta de presupuesto, sino la corrupción (López, 2019b, 1:07:10).

Dentro de los recursos semánticos del sentido figurado que legitiman este primer concepto, se encuentra la personificación en frases como; “todo lo que se le confisca a la delincuencia”, “lo que se obtenga por la corrupción”. Existe también metonimia en todos los casos en que se hace alusión al presupuesto, ejemplo; “es un poco por la cuestión del presupuesto, o sea, sí hay presupuesto”. En este caso se hace alusión al presupuesto, cuando se quiere hablar de una característica del mismo, como el dinero o los bienes. El presupuesto como tal, es una previsión, proyección o estimación de gastos. Se dan por otro lado estrategias argumentativas como la generalización en frases como; “hubiese alcanzado para muchas cosas” “todo se le va a devolver a la gente”.

Así, el concepto de que existe presupuesto, o que van a existir recursos, en dinero o especie a través de la existencia y funcionamiento del Instituto, es la punta de lanza para la legitimación de las acciones para constituirlo en la presente etapa. Las figuras literarias utilizadas para apuntalar esta idea, la personificación y la metonimia, cumplen la función de insertar en el imaginario de los destinatarios la solvencia económica del gobierno para llevar a cabo las políticas antes mencionadas. Ante la incógnita, “¿de dónde sale el dinero para todos los programas?”, se responde dando, al menos discursivamente, con estrategias de legitimación que disipen la situación económica desfavorable por la que transcurría el gobierno durante la fase en análisis.

Ahora bien, el concepto relacionado con el presupuesto, lo sostiene otro concepto detectado, que va estrechamente vinculado a la manera en que se va a obtener el mismo. En sus discursos, Obrador refiere que el presupuesto para los programas o políticas sociales se va a obtener de las subastas de los bienes decomisados, mayoritariamente de los actos de corrupción y la delincuencia organizada. En varias ocasiones exalta la calidad y opulencia de estos bienes en el discurso y esto constituye una estrategia para, por una parte, establecer que serán objetos fácilmente monetizados por ejemplo, joyas, autos de lujo, grandes inmuebles etc. Y por otra demostrar lo mucho que se ha robado por la corrupción o las grandes fortunas que se han acumulado por la impunidad con que ha obrado el crimen organizado. Frases como las siguientes, enfatizan el concepto antes descrito:

Les vamos a informar sobre la convocatoria o subasta de venta de carros de lujo decomisados por Hacienda, van a ver qué carrazos” (López, 2019b, 1:05:00).

Todo lo que se confisca a la delincuencia y lo que se va a obtener por la corrupción: automóviles, ranchos, residencias, dinero en efectivo, todo, se le va a devolver a la gente” (López, 2019b, 1:03.30).

Se van a mostrar porque son bastante extravagantes los vehículos, los carros; la ambulancia está muy bien equipada y va a ayudar en la Guardia Nacional” (Rodríguez & López, 2019, 0:07:10).

A este segundo concepto lo sostienen figuras literarias como la personificación en frases como “la ambulancia (...) va a ayudar a la guardia nacional”; perífrasis en la frase “son bastante extravagantes los vehículos, los carros” e hipérbole en “van a ver qué carrazos”, por último se recurre al recurso argumentativo antes visto, de la generalización: “todo lo que se confisque” “todo se le va a devolver a la gente”. En este último puede existir metonimia al cambiar la totalidad por la parte, pues el dinero no va a la “gente” sino en última instancia a los destinatarios de los programas sociales. El dinero no va directamente a las personas, sino que las personas se benefician de los mismos, al menos en el discurso, a través de programas sociales,

que van encaminados a la reparación de carreteras, implementan la estrategia nacional contra las adicciones, las Universidades Benito Juárez etc.

Estas estrategias de legitimación, tienen un impacto muy sólido en los modelos mentales de los destinatarios, pues conllevan a una adhesión a la propuesta de expositor al sentirse parte de un beneficio amplio y público. Como mencionábamos anteriormente el ideario social del que se aprovechan estas estrategias discursivas, está en la idea de justicia que se asocia con quitarle los lujos (autos, joyas, casas) a una clase para repartirla entre todos. Nadie se cuestiona la legitimidad en la adquisición de los bienes, si al final, son repartidos entre todos. La idea de quitarle “el lujo a los ricos” para “dárselo a los pobres” siempre ha sido bien vista en el ideario popular y en esta cuestión es donde más énfasis se hace. Como ya se explicó el Instituto es un “Robin Hood” o un “Chucho el roto”.

En este discurso Obrador expone una lámina que sintetiza los beneficios del Instituto:

- a) El Gobierno Federal podría obtener recursos en el Orden de \$1,500 millones de pesos en 12 meses.
- b) Restituir a la sociedad el daño causado por los actos de corrupción.
- c) Disuadir a los servidores públicos por los actos de corrupción
- d) Reducción de trámites burocráticos en los procedimientos relacionados con la enajenación o monetización de los bienes
- e) Prevenir la corrupción a través de mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y mejora de la gestión pública

Un tercer concepto que cobra relevancia en esta segunda fase es el relacionado con la manera de entregar estos recursos obtenidos a través del INDEP. Según Obrador estos recursos serán entregados de manera directa, a las personas físicas o a las comunidades acreedoras de este beneficio. Esto da seguimiento a su decisión de no apoyar a ninguna organización social, ni de la sociedad civil, en

intermediar las políticas de redistribución del capital, configurando una decisión escabrosa y negadora de construcciones sociales ya instauradas e institucionalizadas en el país (Cisneros, Barrón, & Parra, 2019). A este concepto, lo apuntalan frases como:

[Se van a obtener recursos en el Orden de] dije \$1,200, [serán] \$1,500 millones para entregar apoyos de manera directa (López, 2019b, 1:05:39).

Estamos definiendo cómo vamos a devolver el dinero, en algunos casos va a ser directo a las sociedades de padres de familia de las escuelas, para el mantenimiento, para la construcción de unidades deportivas, para ambulancias, para caminos, todo lo que pueda hacerse con este apoyo (López, 2019b, 1:06:20).

Un aspecto muy recurrente en el discurso Obradorista es en primer lugar, establecer la magnitud de lo que se tiene, y después, enumerar una serie de cuestiones que discursivamente se pueden resolver con lo que se estableció, pero sin entrar en detalles, ni establecer montos específicos, o realizar un diagnóstico previo. Aquí la figura literaria va encaminada a legitimar la formación de la agenda política de INDEP, enfatizando que hay mucho y se puede hacer todo “todo lo que pueda hacerse con este apoyo”.

Por su parte, en el discurso en la Asamblea Ejidal en Balancán, Tabasco, el presidente apuntala varios de los conceptos anteriormente señalados pero antes de entrar en los mismos, vamos a argumentar brevemente la importancia de este discurso y el contexto en el que tuvo lugar.

El discurso del 19 de mayo de 2019, se realizó en el marco de una serie de visitas que el mandatario realizó a Tabasco para la supervisión de uno de los programas más importantes de su administración “Sembrando Vida” (López, 2019c). Balancán es uno de los poblados más alejados de Tabasco, está a pocos kilómetros de la franja con Guatemala.

El discurso que se va a analizar se realizó específicamente en el ejido Arroyo el Triunfo, aproximadamente a 30 km de la frontera sur y contó con la presencia de 1200 campesinos beneficiarios del programa antes señalado (Gobierno de Tabasco, 2019). Económicamente esta localidad de apenas 500 habitantes, esencialmente agraria, ha padecido un decrecimiento continuo por el alto índice de migración en los últimos años, pero encierra una importancia estratégica para la actual administración en varios aspectos.

En un primer punto, esta localidad es una de las comprendidas en la ruta previstas para el Tren Maya (Secretaría de Turismo, 2020), aunque en el discurso no se menciona, posteriormente esta localidad cobra relevancia para este gran proyecto. Teniendo en cuenta que el 53% del trazo del Tren Maya se encuentra sobre terrenos ejidales, además de la deforestación de 2 mil 500 hectáreas de selvas húmedas y seca (Guzmán, 2021). Este podría ser un discurso preámbulo, para administrar los conflictos sociales que pudieran obstaculizar el desarrollo del proyecto.

En un segundo aspecto esta localidad cobró relevancia en la actual administración, en el período analizado, cuando el Ayuntamiento de Balancán dispuso de 2.5 hectáreas del Triunfo en junio de 2019, para establecer un destacamento permanente de la Guardia Nacional con el objetivo de contener la migración desde Guatemala (EF Península, 2019).

Por último, el programa “Sembrando Vida”, en el municipio donde se dio el discurso, sirve de referente nacional de éxito para el programa. Para Mayo de 2019 el programa tenía en Balancán un total de 1273 beneficiarios, el 20% de la totalidad del Estado de Tabasco (Gobierno de México, 2019). Dentro de este programa se le prometió a cada campesino 5000 pesos al mes. El programa ha fracasado en varios territorios nacionales pero se han dado visitas de representantes internacionales para ver los beneficios del programa en Balancán y obtener créditos internacionales para distintos programas (Marcial, 2021). Este último, viene a cerrar una serie de políticas y programas esenciales en el gobierno de Obrador que necesitan una carga de legitimidad importante porque acarrear grandes conflictos sociales.

Por tanto, hacer hincapié en este escenario en la inclusión de la agenda política del INDEP, busca reforzar la existencia de recursos para llevar a cabo estos programas. No es casual, ni un compromiso con los pobres, que por primera vez un presidente llegara a este territorio con alto grado de pobreza.

Como se mencionaba anteriormente, los primeros conceptos que se consolidan en los discursos de AMLO en la presente fase, hasta el momento son: hacer énfasis en que existe “mucho” dinero para llevar a cabo sus programas sociales, aunado a lo anterior, exponer la suntuosidad de los bienes que se van a subastar, y tercero, lo expedito y directo que será la reasignación del recurso obtenido de las subastas de los bienes confiscados. En este discurso se apuntalan estos conceptos en frases como:

¿Saben que hay decomisos a las bandas, alhajas, ranchos, residencias, dólares y no se sabe a dónde va a parar todo eso? Ahora ya todo lo que se confisque, ya sea a la delincuencia común o a la de cuello blanco, a los corruptos, todo se le va a devolver a la gente (López, 2019c, 0:23:10).

[Sobre subasta en los Pinos] Se van a mostrar ahí carros como unas camionetas que mandó el rey de Jordania a la Presidencia. Ya se pueden imaginar los lujos de esa camioneta, se van a vender todos los carros de lujo. Y lo que se obtenga de esa venta es para el municipio más pobre de México. La segunda venta va a haber residencias y va a ser para [reparar] el camino [que une a] Cuatro Poblados, Arroyo-El Triunfo y Balancán⁴⁴ (López, 2019c, 0:24:30).

Y ahí les va a ir llegando, es que no es fácil entregar el apoyo como queremos, que sea directo, no con intermediarios. No es que ‘yo soy de la Organización Campesina Independiente Emiliano Zapata y dame a mí

⁴⁴ Para el 18 de agosto de 2021 la carretera aún no estaba terminada, incluso, muchas opiniones destacaban que estaba peor que cuando el presidente visitó la región, los recursos que se enviaron no tuvieron nada que ver con lo obtenido por las subastas del INDEP (Ricardo, 2021).

el dinero y yo lo voy a repartir'. No primero hermano. Así no. (López, 2019c, 0:29:00).

En estos fragmentos se pueden detectar recursos literarios del sentido figurado como la personificación, en frases como “hay decomisos a la bandas”, “lo que se obtenga (...) será para el municipio más pobre”. Se continúa enfatizando estrategias como la hipérbole, “se van a vender todos los carros de lujo” “todo lo que se confisque” “todo se le va a entregar a la gente”, esta última sigue representando una metonimia, pues no es la gente en general, sino a determinadas personas y programas.

Una figura retórica y argumentativa que tiene lugar en estos fragmentos es el ejemplo en la frase: “No es que ‘yo soy de la Organización Campesina Independiente Emiliano Zapata y dame a mí el dinero y yo lo voy a repartir’”. El ejemplo es la narración de un episodio con el fin de ratificar lo que se está exponiendo, constituyendo así un tipo de persuasión que opera por inducción (Campos, 2012).

Ahora bien, lo más destacado de los fragmentos de este discurso, son una serie de incongruencias dispuestas que hacen del mismo una herramienta de total legitimación para la política específica. Por un lado, expresa que los recursos de la segunda subasta estarán destinados a mejorar las condiciones viales de la localidad y en la conferencia matutina del 21 de mayo de 2019 declara que esos mismos recursos serán destinados a la rehabilitación de jóvenes que consumen droga (Rodríguez & López, 2019). Por otro lado, menciona que existen vehículos que fueron un regalo del Rey de Jordania, entonces, ¿esos también tendrían que ver con la corrupción y el combate a la delincuencia?

En este discurso, Obrador no prioriza la coherencia y se desborda en legitimar sin cuidado la agenda política del INDEP, incidiendo en los modelos mentales de una población con determinadas características, sociales y culturales, que le impiden discernir el objetivo del discurso político Obradorista.

Como habíamos mencionado en la introducción de los resultados, las fases en el proceso de diseño de la política pública, no se excluyen, por lo tanto en este discurso también aparecen frases evocando conceptos de la fase de construcción del problema público relacionadas a la corrupción, a la pobreza y al rechazo del lenguaje tecnocrático con el objetivo de persuadir e insertarse en los modelos mentales de sus destinatarios. Por ejemplo:

Ya ahora se está por crear un instituto que querían los técnicos que se le pusiera un nombre muy físico, de extinción de dominio ¿Le entendieron ustedes? Claro que no. ¿Saben cómo le puse? Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado (López, 2019c, 0:22:09).

Vamos a avanzar para que salga adelante nuestro país. Ya también van a empezar a llegar todos los apoyos para el bienestar. Nos está llevando tiempo porque no estaba el gobierno preparado, no estaba hecho para servir al pueblo, estaba dedicado a facilitar el robo. Era un facilitador de la corrupción el gobierno. Y eso ya se terminó, se va a acabar la corrupción, paisanas, paisanos. Me canso ganso (López, 2019c, 0:25:50).

Yo estoy recorriendo el país a ras de tierra, pero además, si no vengo por carretera⁴⁵ ¿cuándo me voy a dar cuenta de cómo está el camino? Nunca, porque podía yo llegar a Tenosique en avión y en helicóptero para acá y no me doy cuenta nunca de cómo están los caminos (López, 2019c, 0:27:05).

Entonces, ya eso se terminó. Ya no puede haber gobierno rico con pueblo pobre. Por eso se están obteniendo ahorros muy importantes, porque ya no hay la parafernalia del poder (López, 2019c, 0:27:33).

⁴⁵ Las visitas posteriores la hizo en helicóptero

En estos fragmentos, se presentan un lenguaje en sentido figurado como la metonimia, en frases como “querían los técnicos”, la personificación “para que salga adelante nuestro país”, “no estaba el gobierno preparado para servir al pueblo”, la perífrasis en “parafernalia del poder”, e hipérbole “la parafernalia del poder”.

Además de los recursos literarios del sentido figurado, existe en estas frases un contenido ideológico muy profundo, que tienen una tendencia a legitimar la entrada del INDEP en la agenda política. Hay que recordar que en este período aún no se aprobaba el Instituto, y frases como: “eso ya se terminó”, “se va a acabar”, “ya no hay” y “ya no puede haber” representan una ruptura y enfatizan el cambio y la idea de transformación, que es piedra angular de la comunicación en su administración y por tanto un elemento esencial para la legitimidad.

Obrador en este discurso hace uso de frases coloquiales como “me canso ganso” y “compañero escucha, en la hamaca no se lucha”. Por otra parte, hace referencia a sus escuchas como “paisanas y paisanos”, intentando manifestar a través de frases del argot popular, emociones en sus destinatarios para legitimar sus postulados.

Por último la frase “¿saben cómo le puse?” denota la legitimidad que su figura le provee a sus propuestas, apoyado en la idea de “hombre de pueblo”, obviando todo el andamiaje institucional que no legitima en espacios como estos, pero democratiza los procesos políticos.

Como se señaló anteriormente, López Obrador no fue el único *stakeholder* con influencia en esta fase, por tanto es necesario analizar las élites menores que posicionaron en la agenda política la creación del INDEP así como las herramientas discursivas que utilizaron para legitimar el mismo.

4.2.2 Ricardo Rodríguez Vargas

Fue el antiguo director del SAE y encabezó la dirección del INDEP por un año y 10 días. Su designación se dio a conocer por el presidente en la rueda de prensa matutina del 19 de mayo del 2019 y fungió como director hasta el 15 de junio de 2020 (Arista, 2020), 5 meses después de la creación del Instituto. Su inclusión en

esta fase es de suma importancia pues, se considera que es el responsable de transformar el SAE en INDEP, por tanto, impulsar la agenda política del Instituto a través del mandato presidencial y de dotar de sentido social y transparencia el funcionamiento del Organismo (Flores, 2020).

Rodríguez Vargas se puede clasificar como un *stakeholder* expectante-dependiente. Posee un poder muy limitado teniendo en cuenta que su designación fue una decisión presidencial, así como su destitución. Su actuar en el proceso de transformación del INDEP obedeció completamente a la agenda política presidencial, las subastas con sentido social y el apoyo a los programas públicos. El nombre del instituto fue impulsado por el máximo representante del ejecutivo, incluso en varias ocasiones en sus discursos expone que sus decisiones las realiza de esa manera para; cumplir cabalmente con la estrategia que nos ha indicado el señor presidente (Rodríguez & López, 2019, 0:18:02).

No obstante lo anterior, ostenta legitimidad pues su nombramiento al frente del antiguo SAE y del Instituto se corresponde dentro del marco legal vigente (Congreso de la Unión, 2021). Por último, posee urgencia, que en este caso está dada por la presencia de la figura del ejecutivo su presión sobre la actividad del INDEP y sus prioridades según su agenda.

El primer discurso analizado de Rodríguez Vargas en la presente fase fue el realizado en conferencia de prensa matutina realizada el 21 de mayo de 2019. En ella es donde, al menos discursivamente, el presidente lo nombra como director del INDEP, además, se comienza a realizar un ejercicio de transición en el discurso de SAE a INDEP para legitimar el proceso de creación de este último. Se debe recordar que legalmente la creación del INDEP está lejos de realizarse (enero de 2020).

Los conceptos que trae la máxima figura del SAE en este momento, no difieren mucho de los que enarbolaron los *stakeholders* anteriormente señalados, no obstante, los lleva a un nivel mucho más específico para la entrada en la agenda de la política. En este discurso, Rodríguez Vargas lo primero que se revela es el grado de dependencia tan alto que tienen sus acciones a la agenda presidencial en el plano discursivo. Ejemplo:

(...) como ya lo mencionó el señor presidente y ya bajo sus instrucciones puntuales que estos bienes incautados tengan un destino manifiesto, transparente y expedito (Rodríguez & López, 2019, 0:8:10).

Esto ya no es así, el señor presidente (...) nos ha dado la instrucción puntual que estos ya se vendan y que esos recursos se traduzcan en recursos para las comunidades más marginadas del país (Rodríguez & López, 2019, 0:8:45).

La instrucción del señor presidente es llevar una segunda subasta después de la del domingo (Rodríguez & López, 2019, 0:13:13).

Algunas casas que están en Acapulco y en Cozumel que disfrutaba anteriormente la Presidencia de la Republica, pero que ahora ya el señor presidente ha renunciado en un marco de austeridad y de congruencia a esos lujos (Rodríguez & López, 2019, 0:15:40).

El SAE tiene una gran cantidad de joyas, [que] no tienen un destino explícito, manifiesto y ahora, pues, con esta visión del señor presidente, ahora vamos a tener a bien (...) el darles un destino (Rodríguez & López, 2019, 0:16:27).

La instrucción del señor presidente es que se destine a los municipios marginados en La Montaña de Guerrero (Rodríguez & López, 2019, 0:16:55).

Es un orgullo poder participar y darle este destino a los bienes y cumplir cabalmente con la estrategia que nos ha indicado el señor presidente (Rodríguez & López, 2019, 0:17:50).

En estas frases se pueden revelar los recursos del sentido figurado del lenguaje que se han venido analizando, pero en este caso, para legitimar el concepto del mandato presidencial en la formación de la agenda política. Aparecen, en este sentido, la personificación en: “casas que (...) anteriormente disfrutaba la Presidencia de la República”, “el SAE tiene una gran cantidad de joyas” y “municipios marginados”.

Estos fragmentos del discurso del 21 de mayo de 2019 están basados en la estrategia de autorización que se manifiesta por la inclusión en el mismo, de varios entes legitimados para realizar la acción específica y con ello justificar las acciones y tomar distancia o compartir las responsabilidades (van Dijk, 2008).

Esta estrategia tiene matices específicos en la realidad mexicana, retomando el artículo del Krauze (2006) donde posiciona a AMLO como “el Mesías Tropical”, esta estrategia tiene que ser analizada a la luz del significado mesiánico que tiene la figura de Obrador. Por tanto, el uso constante de hacer referencia a “nuestro presidente” constituye una estrategia de legitimación de la política a través de la autoridad del máximo ejecutivo.

Esta estrategia puede estar relacionada con los modelos mentales que los destinatarios tienen sobre los acontecimientos, se considera que a partir de que la sociedad mexicana no confía en las instituciones y confía más en la autoridad de una sola persona, un mesías, pues las acciones de gobierno se legitiman a partir de la propia autoridad del presidente.

Otro concepto importante, en este discurso, es la constante transición que se remarca del SAE al INDEP. Aquí lo que se comienza a realizar es, sobre el concepto de corrupción, burocracia e inoperancia de los gobiernos anteriores específicamente en los procesos del SAE, comenzar a describir el funcionamiento con sentido social y transparente del INDEP. Por ejemplo:

[Las subastas] ya son dentro de la estrategia global del Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado y bajo que ya estos bienes ya no pasen varios años ni muchos años almacenados en bodegas, ya no se les dé un uso discrecional, sino ahora sí se traduzca en obras de alto impacto para ciudadanía (Rodríguez & López, 2019, 0:12:53).

El SAE tiene una gran cantidad de joyas, porque son joyas que se le han incautado a la delincuencia organizada, pero que otra vez están almacenadas, están en bóvedas y no tienen un destino explícito, manifiesto (Rodríguez & López, 2019, 0:16:27).

Iniciamos ya los trabajos del Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado, la instrucción ha sido muy puntual, y ha sido que ya estos bienes ya no se almacenen (Rodríguez & López, 2019, 0:17:03).

Anteriormente yo creo que funcionaba como un Robin Hood al revés, más bien se le quitaba el pueblo y se le daba a los corruptos y ahora ya no. Ahora la instrucción es darle puntualmente, devolverle al pueblo, que es el legítimo dueño de estos recursos, devolvérselos de forma expedita, clara, transparente y con un destino manifiesto (Rodríguez & López, 2019, 0:17:15).

Comentarles que para nosotros en el SAE y ahora en el Instituto es un orgullo poder participar y darle este destino a los bienes (Rodríguez & López, 2019, 0:17:50).

Las figuras literarias en las que se insertan las estrategias de legitimación en estas frases no varía mucho con relación a las anteriores, existe personificación en las frases “el pueblo legítimo dueño de estos recursos” y “el SAE tiene una gran cantidad de joyas”. Se detectan también perífrasis en frases como, “devolverle de forma expedita, clara, transparente” y con “un destino manifiesto” para hacer alusión a la eficiencia y eficacia del instituto. Existen otros recursos como la metonimia en frases como “se le quitaba al pueblo y se le daba a los corruptos”.

En otro orden, existe la figura de la antonomasia, cuando se llama al INDEP por un nombre propio “era un Robin Hood al revés” y “es como un Chucho el Roto”. Con esta figura, que vimos en la fase anterior, se trata de que, aprovechando los conocimientos compartidos, se enaltezcan los aspectos positivos del Instituto y por lo tanto se legitime su entrada en agenda política.

Por último, resaltar que durante la entrada en la agenda política del Instituto fue muy socorrido el uso de estrategias de legitimación a través de la oposición, a personas que tienen una postura política diferente a la del gobierno actual, en este caso la exdiputada panista Rosa María de la Garza y el exsenador priista Gerardo Sánchez García. Ejemplo de lo anterior son los siguientes fragmentos:

El [departamento] que ustedes ven aquí es un departamento que está en Bosques de las Lomas que tiene un valor aproximado de 22 millones de pesos y que anteriormente lo tenía Rosi Orozco, con la fundación Camino a Casa” (Rodríguez & López, 2019, 0:13:30).

Una segunda propiedad, anda en 33 millones, está en Jardines del Pedregal, esta residencia la tenía para una fundación de la Confederación Nacional Campesina (CNC) el ex senador de la República, Gerardo Sánchez, que fue el dirigente de la CNC (Rodríguez & López, 2019, 0:14:10).

Con esta estrategia lo que se intenta es legitimar la confiscación con una herramienta ideológica reafirmando el antagonismo de los grupos en el gobierno obradorista, ya no con frases como en los discursos anteriores, sino con acciones contra los diversos grupos opositores que marcan una ruptura entre los mismos.

El siguiente discurso de Rodríguez Vargas utilizado para esta fase se da en el marco de una entrevista realizada por Adela Micha en un programa, hasta ese entonces radial, del Heraldo de México, titulado, “Me lo dijo Adela”. Es el primer discurso donde se profundizan en aspectos técnicos del funcionamiento, pero continúa teniendo una pesada carga discursiva en torno a la legitimación del mismo.

El principal concepto que se trata en este discurso y que se viene analizando desde la primera fase es la inoperancia del SAE, en este caso en cuestiones más específicas como: “la discrecionalidad en la asignación de los recursos”, “la falta de coordinación con dependencias” como la Procuraduría General de la República que atrasaba los procesos de monetización y asignación de los bienes y “la ausencia de una herramienta legal” para poder procesar mayor cantidad de bienes procedentes de los actos de corrupción. Esto último, muy relacionado con el concepto que apuntaló la definición del problema público, sobre la impunidad en los actos de corrupción. Las siguientes frases lo evidencian;

Autos de lujo incautados que se declaran libre de abandono y el SAE los puede vender, hay una tendencia de dejarlos en las bodegas o darles un

uso discrecional, el SAE tiene helicópteros, aviones casas que no se saben dónde están (Rodríguez, 2019a, 0:1:41).

El porcentaje de bienes incautados por corrupción es bajísimo, por lagunas que existen en la ley, ahora nos va a llegar mucho por lo robado, por corrupción con la transformación de la figura de extinción de dominio (Rodríguez, 2019a, 0:08:42).

Ahorita por lo robado tenemos una ínfima cantidad por cómo está la ley hoy, ahora, con la modificación [de la Ley de extinción de dominio] mucha cantidad de lo que se maneje por bienes asegurados va a ser por corrupción (Rodríguez, 2019a, 0:09:36).

Los recursos del sentido figurado del lenguaje en estos fragmentos son interesantes. Existe hipérbole por disminución en dos frases para acentuar la inoperancia e impunidad en el SAE en: “el porcentaje de bienes incautados por corrupción es bajísimo” y “por lo robado tenemos una ínfima cantidad” y por aumento, “mucha cantidad (...) va a ser por corrupción”. Existe una contradicción en la frase “el SAE tiene helicópteros, aviones casas que no se saben dónde están” y si no saben dónde están por tanto tiempo, cabe la duda de que no los tengan.

Con respecto al concepto de la transición del SAE en INDEP, concepto que vimos en el discurso anterior, en este se le da seguimiento a partir de una pregunta crucial que Adela Micha le realiza a Rodríguez Vargas:

A ver dime algo, ya va a ser la subasta Ya dijeron a quién se le van a asignar los recursos y todavía no pueden existir el Instituto (Rodríguez, 2019a, 0:13:23).

A lo que responde el funcionario:

(La creación del instituto) “ya está muy avanzada la propuesta en la comisión de justicia del senado, hasta donde yo tengo entendido, ya es inminente su aprobación. Hay consenso de las fuerzas políticas creo que no sale en este momento, hoy, a esta hora, porque hay detalles mínimos

en la redacción y que todavía los diferentes grupos parlamentarios han querido (inaudible) (Rodríguez, 2019a, 0:13:37).

La novedad en este discurso en cuanto a conceptos, en los que se insertan las estrategias de legitimación para posicionar el INDEP en la agenda política es el énfasis en la facilidad y celeridad en procesos que va a tener cualquier persona para acceder a las subastas que coordine el SAE.

Compro unas bases que me permiten participar en el concurso, no gastas más, solo 100 pesitos (Rodríguez, 2019a, 0:11:20).

Cualquier ciudadano que quiera, puede participar y ganarse el vehículo (Rodríguez, 2019a, 0:12:45).

No habrá prioridades en cuanto a compradores (Rodríguez, 2019a, 0:12:34).

Lo que se trata con estas frases es de legitimar el instituto a través de dar la idea que cualquiera puede participar en las subastas, cuestión que en la realidad no es así, las páginas resaltan que además del derecho de participar en el concurso se debe de dar una garantía de seriedad de 50 000 pesos para avalar la participación en la subasta, en un país donde el salario mínimo mensual es de 5 255 pesos esa garantía deja afuera a una gran parte de la población.

De esta manera, lo que se trata es de formar la agenda captando en el discurso la atención de destinatarios con mayor poder adquisitivo. En el discurso existen varias estrategias discursivas dirigidas a grupos en pobreza o pobreza extrema, ahora de lo que se trata es de que, se interesen personas con la capacidad de comprar en las subastas, “empresarios con dimensión social” en palabras del presidente.

El discurso político como se ha visto en esta fase, tiene una intención clara de legitimar la entrada en la agenda del INDEP a través de conceptos como “existencia de presupuesto”, “entrega de dinero de manera directa”, “facilidad para monetizar bienes”, “la autoridad presidencial”, “la deslegitimación de grupos opositores”, “la facilidad participar en las subastas”, y “el énfasis en que el INDEP acabará con la discrecionalidad, la corrupción y la pobreza”.

Ahora bien, en este período se dio la primera confrontación discursiva en el ámbito político en contra de la creación del Instituto. La recogemos en este acápite y no en el correspondiente a la arena política, para que se puedan entender los discursos posteriores al mismo.

La oposición, como ya se señaló, provino de la diputada Priista Dulce María Sauri Riancho, en ocasión de la aprobación de la reforma a la Ley de Extinción de Dominio. Como hemos visto, la creación del INDEP influye en la modificación de varias leyes primarias, que aún reconocían como organismo administrador de los bienes decomisado, al SAE. Por tanto, al querer cambiar de nombre, se debe hacer el correspondiente cambio en las Ley y para esto debe pasar por la comisión de Justicia del Senado y someterlo a debate en la Cámara de diputados. En el caso específico del discurso que vamos a analizar, se dio en ocasión de la discusión a la reforma de la Ley de Extinción de Dominio el 25 de julio de 2019.

4.2.3 Dulce María Sauri Riancho

Vicepresidenta de la Mesa Directiva Cámara de Diputados LXIV Año I (29/08/2018-31/08/2019). Es una *stakeholder* latente-discrecional tiene la capacidad de ser escuchada y ejercer presión pero no tiene el poder para revocar las decisiones ni urgencia en su situación.

Antes de entrar al análisis de su discurso, se va exponer la importancia de analizar los debates en ambas cámaras concernientes a la creación del INDEP. Aunque en esta fase solo se analiza el discurso de Riancho, la tercera fase es absolutamente de debates parlamentarios y debe quedar claro.

El debate parlamentario es la parte fundamental de las sesiones del Congreso, en esencia pretende evitar la monopolización de la participación en las Cámaras y ofrecer riqueza argumentativa sobre todos los puntos de vista, en nuestro caso, que atañan la creación del INDEP. El debate parlamentario, como cualquier otro, se construye sobre ideas discrepantes, sobre afirmaciones y negaciones, donde se aspira a esclarecer una cuestión, a convencer a alguien de las razones que abonan una determinada visión (Santaolalla, 2013).

En el caso que se investiga cobra una importancia relevante pues es a través de estas discusiones que se vota o no a favor de la creación del Instituto como modificaciones secundarias a la Ley. Los debates políticos en el Congreso, van más allá de las decisiones específicas que tratan, un análisis de ellos nos puede mostrar las diversas posturas políticas existentes, las coaliciones, corrientes ideológicas, el poder del estado o el nivel de democracia que existe. De esta manera, traemos a esta investigación los mismos en torno al INDEP porque en ellos toman forma y se condensan, los mecanismos de legitimación y deslegitimación política de las propuestas que se pretenden posicionar.

El discurso que enarbola Riancho es breve, pero marca la ruta en las estrategias de oposición a la creación del Instituto. Lo primero que presenta, son cinco reservas para la modificación de la ley de extinción de dominio. Una de ellas va dirigida a eliminar de la ley la frase de; discrecionalidad para dirigir recursos a políticas “supuestamente prioritarias”. (Sauri, 2019a, 0:08:20)

Para referirse a la Creación Del INDEP señala:

Concluiría solamente con esto, se llama, resalto, instituto de administración de bienes y activos, así se llama en la Ley (ley de extinción de dominio). Por favor, alguna, algún compañero de Morena, que le informe al señor Presidente de la República, que ese es el nombre formal de la Ley que vamos a aprobar. No es, más que un apodo o un ingenio, decir que es el Instituto para Devolverle al Pueblo lo Robado. Más que ya vimos cuando discutimos la Ley de Extinción de Dominio, que lo que el Estado Mexicano si no se corrige esa Ley va a aprobar, no es precisamente lo que provenga de los grandes criminales ni del crimen organizado, ni los corruptos de gran relieve y fama, sino de lo que provenga del patrimonio de las y los ciudadanos de nuestro país. Así que, bienvenida la acción de conservar la institucionalidad al denominar, Instituto para.... administrar, de administración de bienes y activos. Ni una palabra más, ni una palabra menos. (Sauri, 2019a, 0:8:40)

Existen como en los discursos de legitimación, recursos del sentido figurado del lenguaje en este fragmento, por ejemplo, la personificación en frases como “lo que el Estado Mexicano va a aprobar”, perífrasis en frases como “no es más que un apodo o ingenio, decir que es el Instituto para Devolverle al Pueblo lo Robado cuando a lo que se quiere referir es que es un error, nombrarlo así”.

Las palabras de Riancho son las primeras que deslegitiman desde el discurso político la creación del INDEP. En párrafos anteriores se analizó cómo en el discurso de Rodríguez Vargas, se hacía alusión que la aprobación del mismo era un hecho, que sólo faltaban unos detalles, pero realmente existía una lucha encarnizada en este punto en el seno de la cámara de diputados en torno a la creación del INDEP.

Para cuando se aprobaron las modificaciones a la Ley de Extinción de Dominio, también se detuvo o se derrotaron en un primer momento las fuerzas políticas que pugnaban por la creación del Instituto porque aunque se creó un ente administrador de los recursos este se denominó Sistema de Administración de Bienes y Activos.

Esta cara de la arena política que versa sobre la denominación de instituto tiene un gran peso en la creación del mismo. Obrador sustentó en la conferencia matutina del 1 de agosto de 2019 que “en la Cámara de Diputados corrigieron, y votaron en contra los opositores, nada más porque no querían ese nombre. Fíjense, parecen cosas menores de forma, pero no, la forma es fondo, porque es la condena al robo, estigmatizar la corrupción” (López, 2019d, 1:08:00). De esta forma, se concluiría que sin ese nombre el instituto no existiría.

Esto conllevó a que el 18 de agosto de 2019, el presidente retomara los esfuerzos por la inclusión del INDEP en la agenda política, en un discurso conocido como “Diálogo con la Comunidad del Hospital Rural de San Ildefonso”, pronunciado, en Villa Alta, Oaxaca.

En la Sierra Norte de Oaxaca, se localiza el municipio de San Ildefonso Villa Alta. Este municipio tiene una extensión territorial de 136.52 kilómetros y se encuentra a una distancia de 142 kilómetros de la capital del estado (Municipios de México, 2018). Cuenta con una población de 3316 habitantes, el 44% de esta población es

económicamente activa y tienen una población indígena de 93.18% (Orozco & López, 2018).

El presente discurso, se realizó en el marco de una gira del presidente, por los hospitales rurales del sistema IMSS Bienestar, para evaluar las condiciones de los inmuebles y plantear posteriormente la estrategia para reforzarlos. La importancia de este discurso radica en la contraofensiva que inicia AMLO para la creación del Instituto después de su fracaso, así lo denota en varios fragmentos de dicha intervención.

Ya se creó un instituto que se llama Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado. No saben cuánto me costó, todavía está ahí la ley en la Cámara de Diputados, ya la había aprobado el Senado, pero les cambiaron el nombre, que para obtener los votos de todos los partidos que no se llamara así, que se iba a llamar Instituto para Devolver lo Confiscado a la Delincuencia Mediante el Proceso de Extinción de Dominio. ¿Le entendieron ustedes? (López; 2019e, 0:24:20).

Nada. Les digo: No, así no lo quiero. Ya habían votado, ya había pasado a la Cámara de Diputados y allá dije: No, no es así, es Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado. Así. Y va para atrás, ahí les va a llegar de nuevo a los senadores para que ya quede como debe ser (López; 2019e, 0:24:50).

Este fragmento sintetiza el poder de un *stakeholder* definitivo, decidiendo sobre la creación de un Instituto, obviando los procesos democráticos e institucionales de una nación, dando la espalda a procesos tecnocráticos que dotan de eficiencia y eficacia las decisiones del gobierno para resolver problemas públicos. Se prioriza un estado de campaña permanente buscando a toda costa que cada decisión que se tome a nivel estatal, aumente la cuota de consenso que otorga la población.

El fragmento señalado presenta diversas estrategias de legitimación. Primero, el presidente exagera en el nombre con el que quedó el instituto, para que pareciera más complejo y alejado del conocimiento popular, lo nombra como “Instituto para

Devolver lo Confiscado a la Delincuencia Mediante el Proceso de Extinción de Dominio”, cuando realmente quedó como Servicio de Administración de Bienes y Activos. Mediante una estrategia de exageración, deslegitima el nombre con que quedó el instituto.

Por otro lado, echa mano de la estrategia de autorización a través de la legitimidad de su persona, haciendo alusión de los procesos en su nombre “no saben cuánto me costó”, “no, así no lo quiero” y “no, no es así, es Instituto para Devolverle al Pueblo lo Robado”.

Continúa con la estrategia de legitimación de hacer ver que las barreras entre el pueblo y el gobierno se borran, arremetiendo contra el lenguaje tecnocrático y mimetizándose con la población. Frases repetidas en varios discursos como: “¿le entendieron ustedes?”, corroboran lo anterior y el objetivo constante de conectar con los modelos mentales de los destinatarios.

El fragmento por último, presenta recursos del sentido figurado como metonimia, en frases como: “no saben cuánto me costó”, personificación en frases como “todavía está ahí la Ley en la cámara de diputados” y “entregas a municipios pobres de Guerrero”.

Saliendo del fragmento citado, el discurso está plagado de recursos del sentido figurado que intentan por todos los medios legitimar las acciones del gobierno, específicamente la creación del INDEP. Por ejemplo, haciendo alusión a la corrupción: “ya empezamos a limpiar, a barrer, como se limpian las escaleras, de arriba, hacia abajo”, “el problema está arriba”, “el cáncer, está destruyendo al país”, “Acabando con la corrupción el presupuesto rinde”, “nada de lujos en el gobierno” y “no puede haber gobierno rico con pueblo pobre”.

Con respecto a las finanzas públicas: “hasta hace 10 días el peso era la moneda que más se había fortalecido”, “la moneda más fuerte después del dólar en el mundo” y “no tenemos problemas financieros”.

Este es uno de los discursos con más carga de elementos persuasivos, se sustenta “la salud económica” del país cuando realmente comenzaba a una crisis económica

profunda, esta estrategia persigue minimizar el discurso opositor que responsabiliza al gobierno por la situación económica e influye en la sociedad para que se aprueben las acciones de gobierno.

Como ya se mencionó, el discurso antes citado mostró el contragolpe en el plano discursivo ante el fracaso de la creación del INDEP en la cámara de representantes, ahora bien, esta intención se debía llevar a vías de hecho y para esto se llevó a cabo el decreto (que modificaba varias leyes) para reformar, entre otras cosas, la denominación del organismo administrador de bienes del sector público como INDEP. La misma estuvo a cargo del diputado, de Morena, Mario Delgado Carrillo.

4.2.4 Diputado Mario Delgado Carrillo

Fue presidente de la Junta de Coordinación Política-Cámara de Diputados LXIV (31/08/2019-31/08/2020) como se mencionó, posicionó el decreto para reformar la denominación del organismo administrador de bienes del sector público como INDEP. Se puede clasificar como un *stakeholder* expectante-dependiente. Aunque el puesto que ocupa en la cámara de diputados le dio poder para llevar a cabo iniciativas para el cambio de nombre, esta idea se puede probar, a través de varios discursos, que salió del máximo del ejecutivo, por tanto en este caso no creo que tenga poder como aquí lo definimos pero sí tiene un alto nivel de legitimidad y urgencia, por canalizar las decisiones del máximo ejecutivo en esta etapa y condiciones específicas.

Este representa el último discurso a analizar en la presente fase, el documento fue emitido el 14 de agosto de 2019. Es importante señalar que la administración Obradorista ha intentado dirigir al país a base de decretos, por tanto este se ha convertido en la estrategia jurídica y política más socorrida del presidente para llevar a cabo su agenda política. Esta iniciativa de decreto no escapa de la estrategia presidencial y aunque es un documento normativo contiene una fuerte carga legitimadora a través de estrategias discursivas.

Los conceptos principales que se manejan en este discurso, profundizan en las estrategias persuasivas, tratando de mimetizar en un primer momento, al gobierno con el pueblo, el Estado con la sociedad, manejándolos como el mismo ente, con una tendencia marcadamente *populista*. Esto se explicita en frases como:

La misión y visión de este organismo, que implica la gestión de los bienes públicos en beneficio del Estado y, en consecuencia, en beneficio de todas y todos los mexicanos (Delgado, 2019, pág. 5).

Las enajenaciones efectuadas durante el periodo neoliberal no se realizaron bajo las mejores condiciones de oportunidad y conveniencia para el Estado (Delgado, 2019, pág. 3).

El manejo y el destino de los recursos obtenidos por las enajenaciones, se realizó con opacidad y sin beneficiar al pueblo mexicano (Delgado, 2019, pág. 3).

Este nuevo concepto que transcurre sobre la intención de equiparar al pueblo con el Estado y exponer que lo que beneficia o perjudica al pueblo, es lo que beneficia y perjudica al estado, está inserto en varias estrategias literarias del uso figurado del lenguaje. En el fragmento señalado existe un marcado uso de la perífrasis en frases como “las mejores condiciones de oportunidad y conveniencia” y “el manejo y destino de los recursos (...) se realizó con opacidad”. Por otro lado, existe metonimia en frases como “período neoliberal”.

Igualmente se profundiza en el concepto analizado en fragmentos anteriores sobre la incapacidad de los gobiernos predecesores en la administración del país. Este concepto en el presente discurso se demuestra en frases como:

La administración y enajenación de los bienes del pueblo se realizaban bajo las políticas de amiguismo y compadrazgo (Delgado, 2019, pág. 3).

En gestiones gubernamentales anteriores, la gestión de los recursos abandonó el interés público y social (Delgado, 2019, pág. 3).

Las figuras literarias insertas en este fragmento son la personificación: “los bienes del pueblo” y “la gestión de los recursos abandonó el interés público y social”, y la hipérbole en “políticas de amiguismo y compadrazgo”.

A través de estas figuras literarias anteriores se apoya la formación de la agenda política del INDEP pues, se simplifican procesos y estructuras mentales para que a los destinatarios les llegue una información lógica que conecte con sus emociones, afianzadas por la exageración de aspectos que enfatizan las malas prácticas de instituciones anteriores como el SAE y magnifiquen la urgencia de un instituto que ponga “freno” a la situación generada por estas acciones.

Finalmente vuelve a aparecer la estrategia de autoridad, a través del concepto de la legitimidad de la figura del presidente, en este discurso en frases como:

La renovación de fondo (...) ha comenzado con el nuevo gobierno que encabeza el Presidente de la República (Delgado, 2019, pág. 4).

El Presidente Andrés Manuel López Obrador propuso un cambio de rumbo en la administración de los bienes de la federación, que son de los mexicanos (Delgado, 2019, pág. 4).

En este caso, como en el de fragmentos anteriores el discurso y las figuras literarias insertas en el mismo, exaltan repetidamente la idea de romper con todo lo anterior. Posicionando la idea que antes “todo era negativo”, existían “malas prácticas”, los procesos no “beneficiaban al pueblo”, el uso de los bienes del “Estado que son los bienes del pueblo” obedecía al políticas clientelares y corporativas, y a partir del ascenso de Obrador al poder ejecutivo, se produce una ruptura histórica y política, que termina con esas prácticas tal como se analizó en el apartado 3.1.2 y 3.3.3 referente a la ideología de la 4T.

4.3 Discursos de dominación y relación de los *stakeholders* dentro de la arena política en la fase de formación de la agenda en la creación del INDEP. Conflicto entre el discurso oficial y el discurso de oposición

Para comenzar el presente acápite es necesario exponer que el tipo de arena redistributiva en la que se crea el INDEP va a permear a todas las fases de elaboración del mismo, de esta manera, la presente fase va a tener las características generales de este tipo de arena. Es decir, en la formación de la agenda política por la que se creó el INDEP, los grupos en conflicto presentan un grado de radicalidad extrema, ya que se abordan y están en juego cuestiones agudas en las relaciones de propiedad, de poder y prestigio social establecidas. Así, la formación de la agenda política comienza a constituirse como un espacio de fuerte tensión y de relaciones frontalmente conflictivas.

Esta cuestión no se evidenció totalmente en la fase de construcción del problema público, pero en la presente etapa toma niveles elevados al punto de frustrarse en medio de la fase, la iniciativa de creación del Instituto. Como se expuso anteriormente, en este tipo de arenas las concesiones son casi imposibles porque el desenlace, en cualquier caso, afectará a numerosos sectores de la población y de la clase política.

Con lo anterior, partiremos de establecer la arena y a partir de ahí describir y analizar el tipo de interacción que se dio entre los *stakeholders* y sus discursos, con el objetivo de mostrar que la clasificación que se estableció no es una arbitrariedad sino que responde a un tipo de relación de dominación específica, en el caso del estudio en concreto.

Ahora bien, con las generalidades antes expuestas nos realizamos una pregunta crucial: ¿por qué la arena específica que se está analizando en esta segunda fase de formación de la agenda política es denominada como “Conflictos políticos entre discurso oficial y discurso de oposición”?

Después de la conferencia de prensa del 14 de mayo de 2019, misma que abrió la presente fase, comenzó una creciente oposición manifiesta, tanto de las fuerzas políticas como de la sociedad civil, cuestionándose la importancia y pertinencia del INDEP.

Una de las primeras voces que no se hizo esperar fue un análisis de Animal Político a través Campos y Ruiz (2019, pág. 2) que destacaba: “Dar subsidios sin diagnóstico, sin una estrategia de operación impecable, sin establecer metas y objetivos y sin medir sus resultados e impactos, no va a disminuir la pobreza”, en todo caso, alertaba que podría incrementar la corrupción. De esta forma las primeras contradicciones discursivas que encontraba la propuesta presidencial eran la transparencia y la operatividad de la política que se intentaba posicionar.

En la entrevista a Ricardo Rodríguez Vargas por Adela Micha existe un fragmento que también evidencia la oposición temprana al instituto donde, ante presiones de la periodista, el funcionario acepta la existencia de discrecionalidad en la asignación de los recursos, en ese momento se lo atañe a que aún no se creaba el Gabinete Social de la Presidencia y seguían con la inercia de la mala administración de gobiernos anteriores (Rodríguez, 2019a, 0:16:30).

En torno a la discrecionalidad, se presentaron varias reservas a la Ley de extinción de dominio que incluía la creación del Instituto como ente administrador de los bienes extintos. La discrecionalidad y la utilización de recursos con fines clientelares fueron los principales elementos para la no aprobación del Instituto en la cámara de diputados, y la modificación a la Ley de extinción. Todo lo anterior, después que ya había sido aprobada la propuesta en el senado.

Diputados como María Almaguer PRD, Juan Carlos Villarreal Salazar MC, Norma Adela Guel (PRI) y Verónica Sobrado (PAN) expusieron puntos contra la falta de normas de operabilidad y arbitrariedad en el destino de los recursos.

El darle la responsabilidad al Gabinete social de la Presidencia de la República la decisión del destino de los recursos y distribuirlo a las políticas públicas prioritarias y programas sociales, implica un grave

retroceso, retorno al oscurantismo, al uso discrecional de los recursos, que tanto hemos y que tanto (inaudible) por pelear y erradicar (Almaguer, 2019, 0:0.56).

Compañeros seamos responsables y votemos aquí en contra de esta arbitrariedad y de este abuso que violenta derechos humanos y da poder, prácticamente absoluto, político y económico a un hombre desde la presidencia de la república (Almaguer, 2019, 0:05.46).

Ellos mismos reconocieron ante nosotros que [el destino de los bienes] queda a la presunción o la buena fe del gobierno y esto no es un acto de buena fe (Villarreal, 2019, 0:04.24).

Es inconcebible como [esta Ley] atenta contra las garantías básicas de todo individuo y uno de los derechos más básicos de la persona, que es, el derecho a la propiedad (Guel, 2019, 0:01:46).

La aberrante iniciativa que se discute en estos momentos, (...) tan solo pretende dotar de facultades discrecionales, una vez más, al Estado para que este pueda saciar la voracidad y sed de venganza que ya caracteriza a su ya, tan afamada, cuarta transformación (Guel, 2019, 0:01.20).

Los recursos que se obtengan por la enajenación de bienes decomisados sean entregados al financiamiento de programas sociales que para su efecto los establezca expresamente, expresamente, el presupuesto de egresos de la federación, sujetos a reglas de operación sin discrecionalidad (Sobrado, 2019, 0:01.13).

El destino de los recursos no puede usarse para programas que puedan ser clientelares o como caja chica del gobierno (Sobrado, 2019, 0:02.00).

De esta forma, la discrecionalidad se vuelve un arma de doble filo durante la formación de la agenda del INDEP, por un lado se aduce como el principal motivo por el que se promueve la creación, y por otro, es el principal obstáculo que le interponen para su creación a la actual administración.

Los diputados antes citados, igualmente advertían del riesgo que se corría al aprobar la Ley debido a que, como estaba prevista, los recursos podrían tener destinos políticos-electorales manifiestos y que el gabinete social de la presidencia no era organismo suficiente para suplir los criterios para destinar los bienes decomisados (Almaguer, 2019).

Por último, en varios discursos se exponía la idea de que, el principio de legalidad, en la presente administración es vista como un obstáculo burocrático, por tanto, los aspectos legales y técnicos en el proceso de elaboración de la política parecía transitar más por cuestiones de ejercicio de poder y compra de legitimidad que por procedimientos establecidos y coordinados para obtener los mejores resultados.

A pesar de que en la presente investigación transcurrimos por el análisis de estrategias discursivas, no se pueden obviar determinados hechos que se dieron en la arena política para legitimar la creación del instituto durante la formación de su agenda política.

Por lo anterior es importante señalar que, en medio del rechazo, a la creación del Instituto a través de la aprobación de la Ley de Extinción del Dominio, el 6 de agosto de 2019, el presidente, en su conferencia mañanera decide dar la noticia que el dinero que obtenga por la subasta de la casa del empresario mexicano de origen chino Zhenli Ye Gon será destinado a los 544 atletas de la delegación mexicana que participan en los Juegos Panamericanos Lima 2019 (El Financiero, 2019). Esto se da justo cuando, en días previos a los panamericanos hubo críticas, de gran alcance mediático, al gobierno, por los recortes en becas para los atletas de alto rendimiento.

Por tanto, esta fue una estrategia que, aunque fue más allá del discurso, apuntala y posiciona en la opinión pública la necesidad, importancia y urgencia de la creación formal del instituto al resolver, de manera inmediata los problemas visibles que existen en la sociedad.

Con este obstáculo a la creación del Instituto en el ámbito público, se relanza la iniciativa de decreto para cambiarle el nombre y aprobar las funciones del INDEP

nuevamente en el Congreso, esta vez, como vimos anteriormente de la mano del diputado Mario Carrillo de MORENA.

Fase 3: Toma de decisiones: la creación del INDEP.

Arena: Posicionamiento del discurso oficial

Introducción

El análisis de la tercera y última fase en la conformación del diseño para la creación del INDEP, está delimitado, principalmente, por los discursos insertos en los debates legislativos que se dan en la cámara de representantes y en el senado, entre el 15 de octubre y el 10 de diciembre, respectivamente. Estos debates tienen el fin de aprobar, o en su caso, rechazar la creación del Instituto.

Como se ha señalado anteriormente, el diseño del Instituto no constituye un hecho aislado e inconexo dentro de la administración pública federal, su instauración afectó a varias leyes e instituciones federales, como la Ley Federal de Extinción de Dominio, Ley Nacional de Procedimientos Penales, la Ley para la Administración y Enajenación del Sector Público, por tanto, su fundación debió ser aprobada en el Congreso de la Unión previa discusión.

El objetivo del presente acápite, consiste en primer lugar, establecer el contexto económico, político y social en el que se desenvuelve la fase de toma de decisiones por la que se crea el INDEP. Posteriormente, identificar a los principales *stakeholders*, tanto oficialistas como opositores, que participaron en el desarrollo de esta fase a través de sus discursos. A partir de lo anterior, seleccionar los conceptos que en cada discurso se van enunciando, para establecer cómo se llegó a aprobar la creación del Instituto, desde la perspectiva de las élites políticas.

Se establecerá una relación entre los conceptos y se detectará en los fragmentos seleccionados, las figuras literarias que se encargaron de dar legitimidad al discurso político que dio fin a la fase de diseño del Instituto. Finalmente, se plasmará cómo se produjo la interacción en la arena política con base en los conceptos anteriormente detectados, la manera en que se generó la legitimidad y dominación en la misma y qué discurso logró dominar la arena política, finalmente.

5.1 Contexto Político

En el período que se analiza, desde el punto de vista económico, el Producto Interno Bruto de México se contrajo 0.1%. La primera caída desde 2009, año en el que se sintieron los efectos de la crisis económica del 2008. El INEGI (2019), reportó que, durante el cuarto trimestre del 2019, la economía mexicana sufrió una caída de 0.4% la tasa anual, considerada como la peor de 2019.

En su comparación anual, el Producto Interno Bruto tuvo un retroceso real de -0.4% en el cuarto trimestre de 2019, con relación al mismo lapso de 2018 (Forbes Staff, 2020). El principal inhibidor del crecimiento fue un choque de confianza generado por las acciones tomadas por el gobierno federal en inversión y gasto público (Corona, 2020). Esto, aunado al deterioro de la actividad industrial en sectores como manufactura, la minería, la construcción y un estancamiento prolongado del sector de servicios (Morales, 2020).

En el primer año de gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador, el desempeño del PIB estuvo lejos de la promesa de un crecimiento de al menos 2 por ciento, que todavía en agosto de 2019, pronosticaba el mandatario. El retroceso del PIB en -0.4% es el primer dato negativo, que experimenta este rubro económico, desde que en 2009 la crisis financiera internacional arrasara con varias economías (Villanueva, 2020).

Desde el punto de vista de seguridad, en este período, se llevaron a cabo varios enfrentamientos fallidos contra el crimen organizado. Dos en el municipio de Coahuila, contra el Cartel del Noroeste. Uno de los más representativos fue el intento de captura de Ovidio Guzmán, en Sinaloa. El propio discurso oficial reconoce, que el mismo se realizó de manera precipitada, con deficiente planeación y falta de previsión sobre las consecuencias de la intervención, omitiendo el consenso de sus mandos superiores (Díaz & Castillo, 2019).

Esta situación generó que el expresidente norteamericano Donald Trump, comentara su intención de incluir a “los cárteles” de la droga mexicanos en la lista de “grupos terroristas” (BBC Mundo, 2019), generando presión sobre el ejecutivo federal en torno a la situación de inseguridad en el país, ante una posible intervención norteamericana. A esto, Obrador expresó, que no aceptaría ninguna intervención extranjera en México para enfrentar a los grupos criminales y el tráfico de estupefacientes (Rojas, 2019).

Según INEGI, en el segundo semestre de 2019, a nivel Nacional, 14.6% de la población de 18 años tuvo contacto con autoridades de seguridad pública, de los cuales, 48.3% experimentó algún acto de corrupción. El 65% de la población encuestada reconoció la delincuencia como un problema de su ciudad. El 35.3% de los hogares del país fueron víctimas de al menos un delito (INEGI, 2019).

A pesar de estos datos, el último trimestre del 2019, experimentó un descenso en el número de víctimas por homicidio. El gobierno mexicano en cuatro meses, documentó menos de 3,000 víctimas de homicidios entre septiembre y diciembre. Este periodo pudo romper con la preocupante dinámica que se instaló durante el verano de 2019, cuando tres meses dejaron 9,182 asesinados (Beauregard, 2020).

A pesar de este descenso, el 2019 en términos generales, tuvo un ascenso en varios rubros dentro del tema de la inseguridad: aumentaron los homicidios, los feminicidios pasaron de 912 casos en 2018 a 1 006 casos en 2019 y los secuestros de 1 559 en 2018 a 1 614 en 2019. La extorsión registró el crecimiento más pronunciado con una subida del 29% con 8 523 víctimas. Por último, la trata de personas también aumentó un 12,6%, con 644 víctimas (Beauregard, 2020).

Los hechos y los números mostrados, tanto en el ámbito económico como en el de seguridad, confirman la falta de acciones eficaces y de objetivos precisos en el combate contra el crimen, la corrupción y la pobreza en el primer año de administración de López Obrador.

La implementación de acciones del INDEP, aún en su fase de diseño, estuvo lejos de resolver los problemas por los que se creó. En esta etapa, las acciones del SAE,

llamado INDEP dentro del discurso oficial, tuvieron mucha visibilidad en los medios, tanto oficiales como no oficiales. Se comentó anteriormente, que fue una estrategia dentro de la fase de diseño para otorgar legitimidad a su creación a través de su funcionamiento.

Durante el 2019, el INDEP llevó a cabo 6 subastas con sentido social, estos primeros recursos obtenidos producto de los remates de bienes inmuebles y muebles fueron distribuidos de la siguiente forma:

- 1) 25.6 millones de pesos procedentes de la venta de 65 lotes de vehículos incautados, a los municipios de Santos Reyes Yucuná y Santa María Zaniza, en Oaxaca para obras de impacto social (Arista, 2020). En esta subasta el total de lo recaudado ascendió a 28.4 millones, no se tiene registro de qué se hizo con el resto (Cuestione, 2020).
- 2) 10.3 millones de pesos obtenidos por la venta de joyas y relojes incautados a la delincuencia organizada, el 28 de julio de 2019, se comentó por el presidente, que se iban a destinar a la construcción de caminos rurales en Coalcomán, Michoacán (Forbes, 2019). No existe registro de esta entrega (Cuestione, 2020).
- 3) 42.3 millones de pesos se entregaron a los ediles de los municipios de Cochoapa el Grande y Metlatónoc, de la región de la Montaña de Guerrero, con el objetivo de construir vías de acceso a dichos municipios (La Jornada, 2019). Por otro lado, se entregarían 5.3 millones al fondo de la Ley General de Víctimas, de lo cual no hay registro. Aquí el total de lo recaudado ascendió a 56.6 millones (Cuestione, 2020).
- 4) 21,302 metros cuadrados al municipio de Naucalpan de Juárez se destinaron a construir una universidad pública (Forbes, 2019).
- 5) 125 millones 800 mil pesos producto de la venta del inmueble que fue propiedad del empresario Zhenli Ye Gon, y de 5 lotes de terrenos que el gobierno logró vender fueron destinados para becas a 544 deportistas de

alto rendimiento que asistieron a los Juegos Panamericanos de Lima, Perú. (Forbes, 2019).

- 6) 16 millones 208 mil pesos por la venta de 37 lotes de bienes muebles e inmuebles. El recurso obtenido fue para bandas musicales de niños en Oaxaca (Forbes, 2019).
- 7) El 14 y 15 de diciembre de 2019 se realizó la sexta subasta con sentido social, en la que se obtuvieron 51.6 millones de pesos por la venta de 107 lotes de bienes muebles e inmuebles. Los recursos obtenidos se destinaron a obras con fines sociales: la construcción de caminos en los municipios de La Yesca, Nayarit, y Atarjea, Guanajuato (El informador, 2019).

La relación de bienes muebles e inmuebles a resguardo del Instituto para Devolverle al Pueblo lo Robado, en ese período, tuvo los siguientes valores en libro: los bienes inmuebles ascendían a 1, 107, 439,420.00 pesos y los bienes muebles a 124, 659,914.00 pesos (INDEP, 2020).

Haciendo un balance de la gestión del INDEP con los datos anteriores, se pudo determinar que de las seis subastas realizadas en el 2019 se recaudó la suma de 351, 440,360 pesos, lo que representa apenas el 28% de la totalidad que se encontraba en existencia a resguardo del instituto⁴⁶. Por otro lado, la suma que quedó muy alejada de los mil 500 millones que Obrador pronosticó recaudar en su conferencia mañanera del 14 de mayo de 2019 (López, 2019b), con la que comenzamos el análisis de la segunda fase. No obstante, del total de lo recaudado, solo se entregó, al menos en el discurso, 190 millones de pesos (Arista, 2020).

Lo anterior significa, por un lado, que sólo dos de cada 10 decomisos salieron a la venta (Informador, 2021), y por otro lado, que no todo lo recaudado se entregó a la sociedad, incluso de los 190 millones, que divulgaron su entrega, no todo se pudo entregar, ni tuvo registro comprobable. El propio presidente López Obrador reconoció, en al menos dos momentos del año 2019, que había demora en la

⁴⁶ Debemos aclarar que sobre activos financieros no existía información dentro de la plataforma del instituto en el período que estudiamos.

entrega de recursos, una en septiembre y otra en octubre. En la primera ocasión dijo que, por los usos y costumbres de los pueblos de Oaxaca, el dinero no había podido ser aplicado aunque los cheques ya estaban entregados y en la segunda ocasión, reconoció que la demora era por burocracia (Arista, 2020).

A pesar de estos resultados en el funcionamiento del INDEP, el discurso oficial continuó estableciendo mecanismos de legitimación insertos en discursos estratégicos para lograr el posicionamiento del Instituto y por ende su creación. Los conceptos utilizados estuvieron en el orden de, si el INDEP fue sólo un cambio de nombre o la reestructuración profunda de aparato institucional federal, el combate a la pobreza, el combate a la corrupción, el gran cambio que significó la 4T, la figura presidencial, el lenguaje tecnocrático. La mayoría de estos conceptos ya se habían utilizado en fases anteriores, pero en esta entran en un debate que permite esbozar claramente las estrategias de legitimación y los mecanismos de oposición a las mismas.

5.2 Los *stakeholders*: posicionamiento de temas y conceptos relevantes para la emergencia del INDEP durante la fase de Toma de decisiones

La fase de toma de decisiones que sentó las bases para la creación del INDEP, introdujo los conceptos antes señalados, tendientes a llevar a cabo acciones gubernamentales para atender los postulados propuestos en la fase de formación de la agenda política y en la de construcción del problema público.

Estos conceptos, fueron de suma importancia porque van a estructurar la toma de decisiones, de modo que, se fundamente la movilización del aparato político en torno a acciones que promuevan de manera definitiva la creación del INDEP. Para esto es importante, como en las fases anteriores, determinar los principales *stakeholders* que intervienen en el proceso, así como sus discursos y las principales figuras literarias insertas en los mismos, que dibujan las estrategias de legitimidad utilizadas en la presente fase.

En este apartado, se van a datar los principales *stakeholders* involucrados en la tercera fase de diseño de la política pública por la que se creó el INDEP. De acuerdo a la clasificación detallada en el marco teórico (poder, legitimidad y urgencia), que presenten cada uno. De ahí, se reconstruirá la narrativa de los conceptos que en los discursos correspondientes a esta fase, se van enunciando, para establecer la manera en que la agenda se constituye, desde la perspectiva de las élites políticas. Se establecerá una relación entre los conceptos, y finalmente, se plasmará cómo se ha construido el discurso y sus definiciones base.

Los discursos que se analizarán en esta fase, están integrados en su gran mayoría por los debates llevados a cabo en ambas cámaras del Congreso para aprobar, modificaciones que se suscitan a partir de la creación del INDEP en leyes como la Ley federal para la administración de bienes del sector público, la Ley orgánica de la administración pública federal, la Ley nacional de extinción de dominio, la Ley de concursos mercantiles y el Código Nacional de Procedimientos Penales (Cámara de Diputados , 2019). Por tanto, el punto nodal en estos debates, va encaminado a aprobar o no la creación del instituto, por ello, se vuelve trascendente, en la medida que el cuerpo normativo acompaña y modifica esta decisión a nivel político.

De los *stakeholders* de fases anteriores, se mantienen con mucha preponderancia en esta fase, Ricardo Rodríguez Vargas, que estratégicamente ofrece algunas entrevistas, previa discusión ante el senado y la cámara de representantes, sobre la creación del INDEP, y por otro lado, la diputada María Sauri Riancho, que forma parte de los debates y los discursos que se van a analizar en oposición a la creación del instituto.

El resto de los *stakeholders* que se analizarán, se pueden dividir en dos grandes grupos: por un lado, los que se alinean al discurso oficial formando parte de los grupos parlamentarios de Morena, el Partido del Trabajo y Encuentro Social y por otro lado, los *stakeholders* que se oponen al discurso oficial y se alinean a partidos como el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano y el Partido de la Revolución Democrática.

Como en los debates no se detectó la existencia de un *stakeholder* que determine más que otro, la clasificación de los mismos se hará en grupo. Por tanto, los *stakeholders* del primer grupo que influyeron en el posicionamiento del instituto, constituyéndose en los portavoces en el debate de las estrategias de legitimación, cubren con la siguiente clasificación.

5.2.1 Stakeholders Diputados y Senadores que apoyan el discurso oficial

Los *stakeholders* que se alinean al discurso oficial se caracterizan por tener el poder de fundamentar y aprobar la iniciativa de creación del INDEP, en ambas cámaras del Congreso. No obstante, como hemos visto en otros *stakeholders*, incluso en los análisis de los discursos, esta son iniciativas impulsadas por el poder ejecutivo. Estos *stakeholders* tienen un alto grado de legitimidad por ser electos mediante el voto popular y tener representación en los Estados donde políticamente tienen representación, además, poseen un alto nivel de urgencia, por canalizar las decisiones del máximo ejecutivo en esta etapa y condiciones específicas. De esta manera, son clasificados como *stakeholders* expectantes-dependientes. Pues son *stakeholders* que dependen de un *stakeholder* dominante que los guía, saben ser los receptores y convertirse en conductos para llevar a cabo las acciones políticas de la institución (Baro, 2011). Esta situación, hace a esta categoría de *stakeholders* depender del poder de otros *stakeholders*, de adentro o de afuera de la organización, para asegurar que los intereses de los segundos sean atendidos (Rivera & Malaver, 2011).

El debate parlamentario es la parte fundamental de las sesiones del Congreso, en esencia, pretende evitar la monopolización de la participación en las Cámaras y ofrecer riqueza argumentativa sobre todos los puntos de vista, en nuestro caso, que atañan la creación del INDEP. El debate parlamentario, como cualquier otro, se construye sobre ideas discrepantes, sobre afirmaciones y negaciones, donde se aspira a esclarecer una cuestión, a convencer a alguien de las razones que abonan una determinada visión (Santaolalla, 2013).

En el caso que se investiga, cobra una importancia relevante, pues es a través de estas discusiones en las que se vota o no a favor de la creación del Instituto, como una modificación secundaria a varias leyes como la Ley de Extinción de Dominio, Ley Nacional de Procedimientos Penales, la Ley de Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público.

Los debates políticos en el Congreso, van más allá de las decisiones específicas que tratan. Un análisis de ellos nos puede mostrar las diversas posturas políticas existentes, las coaliciones, corrientes ideológicas, el poder del estado, el nivel de democracia que existe y el tipo de dominación que se ejerce. De esta manera, traemos a esta investigación los mismos, en torno al INDEP, porque en ellos toman forma y se condensan los mecanismos de legitimación y deslegitimación política de las propuestas que se pretenden posicionar.

Los principales conceptos que posicionaron los *stakeholders* antes mencionados, tendientes a impulsar la toma de decisiones a favor de la creación del INDEP, estuvieron inmersos en un fuerte debate, profundamente ideológico, que retoma muchos conceptos de la primera fase. La diferencia es, que en esta etapa, enfrentan una fuerte resistencia de los grupos opositores que deslegitiman sus principales pilares. No obstante, existieron otros conceptos novedosos y exclusivos de esta etapa, que generaron mucho conflicto dentro del debate parlamentario.

Ejemplo de lo anterior, se puede evidenciar en un concepto que encerró el tema medular sobre si la creación del INDEP, fue únicamente el cambio de nombre, o realmente, la creación de un nuevo instituto. En este caso, las estrategias legitimadoras del discurso oficial sustentaron la idea de que el INDEP era la creación de un nuevo instituto, era el resultado de una transformación profunda en el sistema político mexicano. Ejemplo de ello se da en los siguientes fragmentos:

El amor por nuestra patria es nuestra ley (...) La reforma propuesta no es un cambio ligero de palabras, es por el contrario, la presentación del anhelo por el que los padres y madres de nuestra patria dieron su vida (Elorza, 2019, 2:16).

A los que piensan que los cambios de nombres no cambian nada, les decimos: por una palabra el pueblo de México se ha manifestado, ha librado luchas y ha defendido causas justas y legítimas para la gente (Reséndiz, 2019, 0:04:41).

Este dictamen cambia el nombre del Instituto de bienes y activos y lo nombra (tartamudea) como lo es realmente el Instituto para devolverle al pueblo lo robado. (...) la denominación de esta institución buscará un claro destino social, además el cambio de nombre que presenta el presente dictamen motivará a los servidores públicos (...) a que sean consistentes de la importancia que representan los bienes a su cargo en beneficio de la sociedad (Onofre, 2019, 0:03:11).

Pareciera que el nombre del instituto es políticamente incorrecto, pero la verdad ya no puede enmascararse ni puede atenuarse con eufemismos (Bernal, 2019, 0:03:51).

El nombre del Instituto para devolverle al pueblo lo Robado sirve para que la gente entienda con toda claridad la finalidad de este gobierno (Huerta, 2019, 0:0:43).

(...) eso es lo que representa el cambio de nombre. Lo decimos con toda claridad para que nadie se confunda Instituto para Devolverle al pueblo lo Robado eso quedará claro para la gente, los servidores públicos y para todos los mexicanos de a pie (Huerta, 2019, 0:04:20)

Su nombre [INDEP] es la esencia de sus funciones (Bonifaz, 2019, 0:05:16).

Esto no se trata de un cambio de nombre por otro nombre, es un cambio de régimen que tenemos que transformar para entrar a una nueva etapa que permita darle una nueva vida a la República (Bonifaz, 2019, 0:03:42).

Estamos renovando las instituciones desde sus cimientos hasta su denominación (Chico, 2019, 0:03:33).

Este dictamen no es solo un cambio de denominación sino que se trata de un profundo cambio estructural que tiene en su centro a la transparencia y a la sociedad (Chico, 2019, 0:04:20).

El concepto de la creación de un nuevo instituto, está soportado por un lado, por estrategias de legitimación ideológicas que aluden al sentimiento patriótico, por ejemplo en la frase “La patria el ser invisible que nos arroja y protege” (Elorza, 2019, 0:0:14), y por otro lado, estas estrategias de legitimación, tratan de establecer con los modelos mentales sociales, una conexión entre las decisiones políticas con la mayoría de la sociedad mexicana. Esto es posible observarse en fragmentos como: “mexicanos de a pie”, “eso quedará claro para la gente”, “sirve para que la gente entienda” y “causas justas y legítimas para la gente”. De esta forma, se pretende avalar el “gran cambio” de sistema político que el discurso legitimador quiere establecer, y la transformación profunda que significa la creación del INDEP.

Lo otro que se generaliza en la mayoría de los discursos de esta fase, es la legitimidad de las acciones del gobierno a partir de la legitimidad electoral que tuvo la figura del presidente y el propio gobierno.

En estos fragmentos, de igual manera, aparecen inmersas las figuras del sentido figurado que se han venido analizando en fases anteriores. En un primer lugar, aparece la personificación en la frase “El pueblo de México se ha manifestado”; la metonimia en el fragmento “mexicanos de a pie” y la perífrasis en “la verdad ya no puede enmascararse”.

Estas figuras acompañadas del uso reiterativo de términos como “lo que realmente es”, “con toda claridad” y “para que nadie se confunda”, conducen a legitimar la creación del INDEP, ayudan a cimentar que lo que se propone estará al alcance de todos, y de esta manera, generar confianza y aceptación popular.

Mediante la personificación detectada, se conduce a glorificar las acciones del “pueblo mexicano”, con el objetivo de reconocer la “grandeza del otro” y así obtener su legitimación. Con la metonimia, se trata de establecer un vínculo con los estratos más desfavorecidos de la sociedad mexicana, y con aspectos emocionales, en razón del status económico, esenciales para la persuasión discursiva. Esenciales porque reflejan la expresividad y las valoraciones subjetivas y emotivas, así como el uso de cuantificadores para dotar de mayor intensidad al mensaje. Además, crean una imagen positiva al posicionarse del parte de pueblo y cercano al mismo.

Por último, en estos fragmentos, la perífrasis se emplea para legitimar las acciones de gobierno a partir de evidenciar que, el grupo que enarbola el discurso político oficial es el que dice la verdad. Con la frase “la verdad ya no puede enmascarse”, lo que se busca es un procedimiento cortés en una situación sociocultural determinada, a través del cambio de significante, para no violar las máximas conversacionales que en este caso estaría relacionado con, “no decir mentiras”, o no engañar.

El discurso político, como ya se ha comentado, tiene la finalidad de elaborar sus mensajes de forma eficaz para seguidores y votos, de esta forma la cortesía es fundamental, como lo es la idea de imagen (de producto, de partido, de ideología, etc.). El principio de claridad, orientado a la facilidad y la eficacia del acto comunicativo, hace que la perífrasis, en este caso, sea utilizada para que el mensaje quede fijado en la mente de los receptores (Muñoz & Eulalia, 2017).

Siguiendo el análisis, otro grupo de conceptos ideológicos enarbolados por los *stakeholders* que reproducen el discurso oficial y legitimaron la creación del INDEP, se sustentaron en los beneficios de la 4T y el discurso sobre el cambio de régimen político. Es decir, estos *stakeholders* legitimaban la creación del INDEP, a partir del cambio de régimen político llevado a cabo por la 4T. Lo anterior se ejemplifica en las siguientes frases:

El instituto para devolverle al pueblo lo robado revela la vocación social del gobierno federal de la cuarta transformación así como la

sensibilidad para reintegrar al pueblo de México los daños causados por la corrupción (Chico, 2019, 0:01:14).

La cuarta transformación tiene como objetivo la justicia distributiva y social así como el combate a la corrupción y la transparencia (Chico, 2019, 0:01:35).

En la cuarta transformación la ley se aplica por igual porque los que aplican la ley también están sujetos al cumplimiento de las reglas (Reséndiz, 2019, 0:03:42).

El lenguaje tecnocrático y las políticas privatizadoras de la era neoliberal lo único que pretendieron fue esconder sus muy perversas corruptelas. Eso es precisamente lo que hoy la cuarta transformación busca extinguir (Huerta, 2019, 0:00:35).

Hoy lo que buscamos es honrar las palabras, lo que estamos expresando con este cambio es el genuino espíritu de la transformación (Huerta, 2019, 0:01:28).

El mundo se construye con el idioma de la cuarta transformación (Borrego, 2019, 0:00:53).

Estamos en un cambio de régimen y resulta necesario un cambio de mentalidades. Los valores son claros, no mentir, no robar y no traicionar al pueblo. El Instituto para devolverle al pueblo lo robado, responde a estas premisas (Borrego, 2019, 0:03:44).

La cuarta transformación implica un cambio de paradigma que desde luego incluye una nueva forma de hacer y nombrar las cosas públicas (Bonifaz, 2019).

La cuarta transformación quiere hacer justicia a lo agraviado (Bonifaz, 2019, 0:01:56).

[Un nuevo gobierno] que decide reivindicar las decepciones de un pueblo que solo veía más trapacería y actos delincuenciales (Bonifaz, 2019, 0:01:43).

El desvío de los recursos, los sobrepagos, el diezmo y otras actividades irregulares se acabaron en la cuarta transformación (Bernal, 2019, 0:02:18).

Les aviso y avísenle por ahí, de favor, a la mafia del poder, que esta reforma es prueba clara de esta cuarta transformación, “Por el bien de México, primero los pobres” (Onofre, 2019, 0:03:50).

Este segundo bloque de frases, como veíamos anteriormente, legitiman discursivamente la creación del INDEP, a partir de haber emanado de la 4T. Obviamente, esto no es propio de esta fase, pues se ha analizado en las dos anteriores, pero aquí se ven matizadas igualmente con la grandilocuencia del discurso populista de enaltecimiento al gobierno.

Las figuras literarias presentes en estos fragmentos son diversas. En un primer momento se detecta la metonimia en frases como: “políticas privatizadoras de la era neoliberal”, “avísenle a la mafia del poder”, “primero los pobres”, “las decepciones de un pueblo”, “el mundo se construye con el idioma de la 4T” y “no traicionar al pueblo”.

Por otra parte, se hace uso de la hipérbole en “esconder sus muy perversas corruptelas”, “genuino espíritu de transformación” y “reivindicar las decepciones de un pueblo”.

En el caso de la personificación, se emplea en “vocación social y sensibilidad del gobierno”, “la cuarta transformación quiere hacer justicia lo agraviado”, “daños causados por la corrupción” y “un pueblo que solo veía más trapacería”.

Estas figuras literarias que apuntalan el concepto de “los beneficios de la 4T”, cumplen la función de insertar en el imaginario de los destinatarios, temas de diferenciación ideológica. Esto permite distinguir el espacio político e ideológico de

los *stakeholders*, según los temas que aborden y las estrategias de movilización y persuasión discursiva que utilicen (Luján, 2020), facilitando el ejercicio de dominación y persuasión sobre los receptores del mensaje.

En el ejercicio de diferenciación ideológica, también se enuncia, clasifica y deslegitima a los adversarios políticos, para posicionar el discurso político oficial y de esta forma, aminorar el poder discursivo de la oposición.

Por otro lado, en estos fragmentos, vuelve a tomar lugar la estrategia de autoridad a través de la figura presidencial. Se le otorga una carga de legitimidad, en el discurso político, a la creación del INDEP a través de la reproducción de frases emitidas por el presidente, en discursos anteriores, que se han convertido en eslóganes de su administración por su connotación de justicia e igualdad. Ejemplo de lo anterior es la frase “Por el bien de México primero los pobres”,⁴⁷ pronunciada por el diputado Onofre (2019), apelando a la integración de grandes masas a este modelo político (De la Torre, 1996), y estableciendo en los receptores una estrategia de identificación entre él y López Obrador, sin tener que mencionar al presidente.

La estrategia de autoridad a través de la figura presidencial toma una connotación más elevada en otros fragmentos del debate parlamentario. En este sentido, nos referimos al alto grado de dependencia que tienen los grupos parlamentarios de MORENA, Partido del Trabajo y Encuentro Social y sus acciones, a la agenda presidencial en el plano discursivo. Ejemplo de esto se encuentran en las siguientes frases:

El esmero y esfuerzo que ha puesto el presidente de la República para combatir la corrupción no ha pasado desapercibida a ojos del grupo parlamentario de Encuentro Social (Reséndiz, 2019, 0:01:13).

⁴⁷ En una investigación realizada sobre el populismo en Ecuador en el gobierno del Abdalá Bucaram expresidente de este país, una de las frases más esgrimidas en su discurso político era; “Primero los pobres luego esa gente” (De la Torre, 1996), cumpliendo la misma función legitimadora que la frase que analizamos en el párrafo anterior. De esta manera se evidencia que es socorrida dentro de los discursos populistas, la alusión que se hace sobre la prioridad que tienen “los pobres”.

En el grupo parlamentario del Partido del Trabajo seguimos caminando de la mano de nuestro presidente Andrés Manuel López Obrador. Pues creemos que su proyecto consolidará la democracia y las instituciones (Bernal, 2019, 0:02:53).

Aquí, la figura del presidente vuelve a legitimar la creación del instituto a través de la estrategia de autorización. Esta estrategia tiene matices específicos en la realidad mexicana. Retomando el artículo del Krauze (2006), donde posiciona a AMLO como “el Mesías Tropical”, esta estrategia tiene que ser analizada a la luz del significado mesiánico que tiene la figura de Obrador. Por tanto, el uso constante de la referencia a “nuestro presidente” o la utilización de sus frases emblemáticas, constituye una estrategia de legitimación de la política a través de la autoridad del máximo ejecutivo.

Esta estrategia puede estar relacionada con los modelos mentales que los destinatarios tienen sobre los acontecimientos, se considera que a partir de que la sociedad mexicana no confía en las instituciones y confía más en la autoridad de una sola persona, un mesías. Así, las acciones de gobierno se legitiman a partir de la propia autoridad del presidente. Esta estrategia permite que los hablantes incluyan en sus discursos, entes legitimados (como el presidente), con el objetivo de justificar sus acciones y compartir las responsabilidades que implica su postura política, (van Dijk, 2008) en este caso, la creación del INDEP, y de esta forma, refuercen el carácter persuasivo y de dominador de sus palabras.

Se debe recordar que discursivamente, dentro de la 4T, Andrés Manuel López Obrador se posiciona como un “caudillo”, un político “capaz de lograr lo que otros presidentes no han consolidado”⁴⁸, y se mantiene constantemente socializando y construyendo un mensaje de valores incorruptibles asociados a su voluntad

⁴⁸ Esta idea se retoma de los siguientes discursos de Andrés Manuel López Obrador: “se va a acabar la corrupción, paisanas, paisanos. “se va a acabar la corrupción, paisanas, paisanos. Me canso ganso” (López, 2019c, 0:26:24) “Entonces, ya eso se terminó. Ya no puede haber gobierno rico con pueblo pobre” (López, 2019c, 0:27:35). “Nuestro gobierno atenderá a todos, respetará a todos, pero dará preferencia a los pobres (...)” (López, 2018a, 3:28:45).

política⁴⁹, o lo que en palabras de Weber (1979), es el resultado de la ética de la convicción la cual, está acompañada de actos para mantener su popularidad en los sectores que votaron por él⁵⁰.

Otro de los conceptos que cobra gran relevancia en esta etapa, es el relacionado con el combate a la pobreza. Cuando se analizó la primera etapa, se identificó que este concepto fue uno de los pilares con los que se construyó el andamiaje para legitimar y justificar la creación del INDEP, en esta etapa este concepto renace con mucha fuerza para legitimar la toma de decisiones a favor del instituto. Ejemplo de ellos se demuestra en las siguientes frases:

Aquellos productos y bienes del delito sean utilizados en favor de los que menos tienen, en favor del pueblo (Chico, 2019, 0:04:03).

Se hace explícito el compromiso del gobierno de la federación por redirigir todos los recursos procedentes de actividades ilícitas hacia aquellos que más lo necesitan (González, 2019, 0:01:34).

Devolverle al pueblo todo lo robado por lo que se creyeron dueños y señores del presupuesto, nunca más permitiremos el saqueo nacional (González, 2019, 0:05:16).

En este cambio de régimen todo se está devolviendo a las personas más vulnerables (Reséndiz, 2019, 0:03:15).

⁴⁹ Esta idea se retoma del discurso de toma de protesta de AMLO donde reafirma su combate a la corrupción soportando un mensaje de valores incorruptibles asociados a su voluntad en frases como: “los destinatarios de estos programas recibirán lo que les corresponde de manera directa, personalizada, sin intermediarios, con el propósito de que no haya manipulación de los apoyos con fines electorales, y que lleguen a sus beneficiarios completos estos apoyos, sin moches, ni comisiones indebidas” (López, 2018b, 0:45:30) y “nada ha dañado más a México que la deshonestidad de los gobernantes y de la pequeña minoría que ha lucrado con el influyentismo” (López, 2018b, 0:04:54).

⁵⁰ “Esta idea se retoma del siguiente discurso de AMLO donde se ejemplifican sus actos para mantener la popularidad en los sectores que votaron por él con las siguientes frases: “Yo estoy recorriendo el país a ras de tierra, pero además, si no vengo por carretera ¿cuándo me voy a dar cuenta de cómo está el camino? (López, 2019c, 0:27:05).

Durante años vivimos bajo la sombra de gobiernos corruptos, gobierno que se robaban el dinero que la gente, gobierno coludidos con el narcotráfico, gobiernos que nos mintieron a todas y todos los mexicanos (Onofre, 2019, 0:00:34).

El pueblo de México, además, ha sufrido por la mal llamada guerra contra el narcotráfico. Que tanto dolor y sufrimiento ha traído a las familias mexicanas (Onofre, 2019, 0:00:50).

De esta manera queda claro, para todas y todos, que estos bienes serán utilizados para apoyar a los más necesitados de nuestro país (Onofre, 2019, 0:01:57).

Ese pueblo que por muchos años de corrupción perdió lo que era suyo y lo que ahora sí le será devuelto (Huerta, 2019, 0:03:07).

Lo más importante que los recursos de estas subastas tienen como finalidad ayudar a quienes más lo necesitan. Por ellos la función del INDEP es esencial para apoyar a los más pobres, para que ningún mexicano o mexicana se quede atrás (Borrego, 2019, 0:03:00).

En política la forma es fondo la nueva denominación implica el reconocimiento y modificación de los insultos cometidos contra el pueblo de México (Borrego, 2019, 0:01:25).

El INDEP representa regresar al pueblo lo que le pertenece, lo que un día le fue arrebatado por ambición el delito y la corrupción (Borrego, 2019, 0:01:40).

Como se puede detectar en estos fragmentos, se hace alusión en reiteradas ocasiones a frases como: “la gente pobre”, “los más necesitados”, “los que menos tienen”, “los más vulnerables” y “los engañados”. Estas frases aparecen para dotar de emotividad al discurso, constituyendo una estrategia de persuasión verbal que da la idea de “un gobierno paternalista que cuida de los débiles”.

Desde el punto de vista semántico aparecen varios recursos del sentido figurado del lenguaje. La metonimia se presenta en frases como: “productos y bienes del delito”, “en favor de los que menos tienen” y “Aquellos que más lo necesitan”.

Por otro lado, se detectó hipérboles en: “nunca más permitiremos el saqueo nacional”, “durante años vivimos bajo la sombra”, “regresar al pueblo lo que un día le fue arrebatado”, “para que ningún mexicano se quede atrás”, “el pueblo que (...) perdió lo que era suyo” y “tanto dolor y sufrimiento”.

Asimismo, se encuentran personificaciones en frases como “gobiernos coludidos”, “gobiernos que nos mintieron”, “México ha sufrido” e “insulto cometido contra el pueblo”.

En otro orden, se sitúan estrategias argumentativas, como la generalización, en frases como: “ningún mexicano”, “todas y todos”, “nunca más”, “más” y “todos los recursos”.

Con estos recursos literarios del sentido figurado, las élites que impulsan la creación del INDEP, intentan legitimar sus postulados a partir de la reafirmación del valor moral y espiritual de “los pobres”, en su poder de reivindicación en el imaginario popular, basado en “la lucha eterna de los pobres contra la oligarquía”.

Ellos intentan, con la utilización de este discurso, conectar con los modelos mentales sociales que representan la creencia de “la necesidad”, “del pueblo pobre y desamparado”, de una “redención encabezada por los líderes o el líder de los pobres” (De la Torre, 1996), que en el caso de esta investigación, estaría representada por Andrés Manuel López Obrador.

Se debe recordar que en esta etapa la confrontación política por la creación del INDEP es fuerte. Como se explica en el contexto, el nivel de pobreza y violencia es ascendente en el país, por tanto, el discurso político oficial es voraz contra la oposición, y a la vez, extremadamente persuasivo. En este sentido, las intervenciones tanto en la Cámara de Diputados como en la Cámara de Senadores

no se dan de manera lineal, hay interrupciones, abucheos, por tanto lo que se dice, tiene una gran poder⁵¹.

Las figuras literarias antes resaltadas, están basadas en estrategias de legitimación a partir del uso constante de la hipérbole, porque tanto la exageración, como la depreciación de lo que se dice, potencia el sentido de verdad de lo comunicado, produce un efecto de credibilidad a partir de lo que se dice, con el objetivo de alcanzar formas de adhesión a lo que se plantea.

Como se ha visto, las estrategias de legitimación política en esta última fase, centran su manera de ejercer poder y dominio sobre conceptos que se vinieron tratando en las fases anteriores. En este sentido, se vuelve a situar en el plano discursivo, los conceptos de corrupción y la mala gestión de los gobiernos anteriores, los enemigos de la nación, del pueblo, etc. Las siguientes frases dan cuenta de ello:

Buscamos que los recursos públicos que provengan de actividades ilegales, (...) sean destinados a proyectos y a programas de política social (Chico, 2019, 0:04:31).

Este dictamen que nos atiende el día de hoy se circunscribe en la estrategia legislativa (...) para terminar la corrupción en el Estado mexicano (González, 2019, 0:0:30).

El presupuesto es de todo el pueblo de México y no es botín para que unos cuantos se sirvan de él, ¡ah! Pedradón, perdón por la pedrada pero... (González, 2019, 0:01:20).

Hablar del Instituto para Devolverle al Pueblo lo Robado es el reconocimiento claro de la corrupción dentro del aparato Estatal. (...) una práctica de despojo, de pillaje, de enriquecimiento amparado al poder, de una práctica que se impulsó, avaló desde las altas esferas

⁵¹ La comparecencia de la diputada Martha Angélica Tagle se interpuso una moción de orden, pues no se escuchaba lo que la diputada estaba manifestando por existir mucho ruido en la sala. Este ruido provocado por exclamaciones que iban contra lo que estaba expresando. Lo mismo ocurrió con la comparecencia del diputado Absalón García Ochoa (Tagle, 2019).

del gobierno mexicano durante ese oscuro episodio del nefasto neoliberalismo justo todo ello es lo que queremos y buscamos erradicar para siempre (González, 2019, 0:01:59).

Los que estaban en esos puestos de decisión solo buscaron el beneficio propio. En muchos casos solo buscaron crear burocracia (...) con el dinero del pueblo muchos se volvieron millonarios (González, 2019, 0:04:13).

Creemos que la política de discrecionalidad de los gobiernos neoliberales está quedando atrás y esto gracias a la confianza de la gente que se ha manifestado libremente para que no exista más corrupción y tampoco impunidad (Reséndiz, 2019, 0:01:41).

La lucha anticorrupción está avanzando a pasos firmes, incluso de manera silenciosa por eso confiamos que los mecanismos de entrega de dinero incautado se haga de manera pronta, transparente y se destine a todas y todos los mexicanos (Reséndiz, 2019, 0:01:58).

Vamos a terminar con las malas prácticas y la opacidad de los bienes que se recuperaban de la delincuencia y la corrupción (Onofre, 2019, 0:02:21).

Y lo sé y lo sabemos (...) que todas estas nuevas leyes, de este nuevo Gobierno les afectan a muchos en sus intereses particulares (Onofre, 2019, 0:03:09).

Los autos, joyas, casas, cuentas bancarias, armas y demás bienes asegurados a la delincuencia y a los servidores públicos corruptos se devolverán al pueblo (Onofre, 2019, 0:02:09).

Durante décadas el pueblo de México ha sido agraviado por la corrupción institucional. Decenas de políticos de alto nivel amasaron fortunas inimaginables al amparo del poder público. Los gobiernos anteriores se caracterizaron por su ineficacia, frivolidad, dispendio y

desvío de los recursos de la nación lo cuales terminaron en manos privadas (Bernal, 2019, 0:00:24).

[La creación del INDEP es] un recordatorio que los recursos desviados del erario por los servidores públicos, son simple y sencillamente un robo a la nación (Bernal, 2019, 0:01:02).

Ya no es el dinero el que va a ser robado por una burocracia dorada, no será dinero, bienes usados, en la fastuosidad ni en el derroche de las casas blancas (Huerta, 2019, 0:03:45).

Ahora sí estamos reconstruyendo una patria que durante décadas se empeñaron en demoler (Huerta, 2019, 0:03:16).

Se acabó el tiempo de los corruptos, de la delincuencia de cuello blanco y de la riqueza concentrada en unos cuantos, en los que el pueblo contó (Borrego, 2019, 0:04:06).

Dentro de los fragmentos detectados que ejemplifican los conceptos de oposición y corrupción, se encuentran enfatizados los antagonismos de tipo ideológico, marcando una diferencia entre el grupo oficial y los demás grupos que luchan por el poder, propio de la arena política redistributiva.

Las figuras del sentido figurado detectadas en estos fragmentos son diversas. Por un lado se hace uso de la metonimia en frases como: “el presupuesto no es botín para que unos cuantos se sirvan de él”, “con el dinero del pueblo muchos se volvieron millonarios”, “desvíos de recursos de la nación que terminaron en manos privadas”, “robo a la nación” y “reconstruyendo una patria”.

Por otro lado, se vuelve a abusar de la hipérbole, en frases como: “una práctica de despojo, de pillaje, de enriquecimiento”, “ese oscuro episodio del nefasto neoliberalismo”, “la opacidad de los bienes que se recuperaban”, “políticos de alto nivel amasaron fortunas inimaginables” y “burocracia dorada”. Por último, se emplea la personificación en la frase “el pueblo de México ha sido agraviado”.

Estas figuras retóricas del sentido figurado sirven para dar énfasis a los significados ideológicos que se quieren transmitir mediante los fragmentos analizados del discurso oficial. Están guiados por una estrategia general de auto-presentación positiva (alarde) y la presentación negativa del otro (detracción). Haciendo énfasis en las “cosas buenas” del grupo que enarbola el discurso oficial y desestimando sus “cosas malas”. En el caso de los grupos opositores, esto no sucede así, ya que los aspectos negativos serán destacados, y los aspectos positivos se empequeñecerán, se esconderán o se olvidarán (Van Dijk, 2005).

Por otra parte, en estos discursos se alude frecuentemente a la cognición social, mediante frases del *argot* popular, de dominio extendido y con buena aceptación, en temas de confrontación en espacios sociales como: “perdón por la pedrada”. Aquí se trata de usar frases donde se asuma que el público conoce de lo que se habla, sin tener que explicarlo, intentando conectar con modelos mentales generalizados para desencadenar emociones en sus destinatarios, y de esta forma, continuar deslegitimando al movimiento opositor dentro de la cámara de representantes.

Se continúa igualmente, en esta parte del discurso, con estrategias argumentativas de la generalización, como “es lo vamos erradicar para siempre” y “para que no exista más corrupción y tampoco impunidad”. Estos fragmentos, representan una ruptura y enfatizan el cambio y la idea de transformación, que es piedra angular de la comunicación en su administración, y por tanto, un elemento esencial para la legitimidad. Por otro lado, en la frase “Y lo sé y lo sabemos”, se establece *a priori* una premisa compartida que le da potencia y veracidad del argumento que se está esgrimiendo coadyuvando a la dominación discursiva y a la persuasión.

Por último, resaltar que durante la toma de decisiones para la creación del Instituto, fue muy socorrido el uso de estrategias de legitimación a través de la oposición, a personas que tienen una postura política diferente a la del gobierno actual, en este caso, al exdirector de Pemex, Emilio Lozoya Thalmann, los expresidentes Enrique Peña Nieto y Felipe Calderón Hinojosa. Ejemplo de lo anterior son los siguientes fragmentos:

No hay manera de que la riqueza inexplicable de muchos de los funcionarios de las administraciones anteriores fuera producto de su trabajo y de su esfuerzo. El ejemplo más reciente es el de Emilio Lozoya, quien en un sexenio acumuló una riqueza que miles de mexicanos no generarían en toda una vida (Bernal, 2019, 0:01:40).

Sí, ya lo sabemos que todas y todas estas nuevas leyes (...) afectan a muchos en sus intereses particulares y por eso no dudo que de esta ley y de muchas otras que hemos estado escuchando el día de hoy, se vayan a amparar⁵², ¿verdad? O le llamen programas populistas. Ya se amparó Juan "N", Rosario "N", Emilio "N", no tarda que lo hagan Fox "N", Diego "N", Calderón "N", Nuño "N" y hasta Esparza y Peña "N" (Onofre, 2019, 0:03:13).

Lo que estamos denunciando son los alcaldes que se llenan de casas, de ranchos, de bienes, del PAN y del PRI y que la gente dice esos ladrones tienen que regresar lo que se robaron. Estamos hablando de la casa de Peña Nieto de 8 millones de dólares. Estamos hablando de que el comandante Borolas, que fue el líder de ellos [señala al grupo parlamentario del PAN] empezó con una casa de 200 metros cuadrados y acabó con dos kilómetros cuadrados. Estamos hablando de García Luna, que aquí, en esta soberanía, le demostré que tenía propiedades por 42 y medio millones de pesos y cuando le pregunté cómo le hacía, decía que ahorraba mucho. Estamos hablando de gente como Medina Mora que dice que depositó 2 y medio millones de pesos en Londres y que le aparecieron en libras esterlinas. Ya ven que los británicos son tan simples que no saben el tipo de cambio entre el peso y la libra esterlina (Fernández, 2019, 0:01:13).

⁵² El amparo mexicano es un juicio constitucional por el que los gobernados pueden impugnar una norma general, en nuestro caso una ley, cuando la misma vulnere derechos humanos y garantías individuales, previstos en la Constitución o por tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. (Tafoya, 2017)

Con estos ejemplos, se busca legitimidad a partir de la narración de un episodio con el fin de ratificar las prácticas de corrupción en otros sexenios, constituyendo, así un tipo de persuasión que opera por inducción (Campos, 2012). Básicamente, consiste en ofrecer hechos que ilustran y apoyan una generalización y conducen a una conclusión conveniente a lo que se está postulando.

Los ejemplos requieren que sean suficientemente representativos de las ideas o argumentos que se plantean, de esta forma, se toma el caso de Emilio Lozoya, ampliamente publicado y de aceptación general, así como de otros exfuncionarios, Enrique Peña Nieto y Felipe Calderón Hinojosa, para otorgar credibilidad a sus postulados, y así continuar con las estrategias de legitimación y persuasión (Serrano & Villalobos, 2008).

A modo de conclusión, se puede decir, que el discurso que acompaña la fase de toma de decisiones por la que se creó el INDEP, tiene un carácter legitimador, pues políticamente, su construcción tiende a buscar un impacto positivo en el debate parlamentario, a través de varias estrategias de legitimación insertas en recursos literarios del sentido figurado como la personificación, la perífrasis, la hipérbole y metonimias que aluden a la figura de autoridad del presidente, al combate contra la pobreza y la corrupción, a sentimientos nacionalistas, al ejercicio de una transformación social profunda.

Los discursos de esta etapa, parten de varios *stakeholders* que representan un grupo de poder importante dentro de la política nacional y pretenden demostrar que sus acciones, en este caso, la creación de INDEP, se ajustan al orden moral de la sociedad y se encuentran dentro del sistema de leyes, acuerdos y principios acordados por la mayoría de los ciudadanos.

Ahora bien como se ha visto este tránsito no ha sido lineal, en esta etapa, la confrontación en el debate parlamentario ha sido enérgica. Los discursos de dominación han ido en doble sentido, pues la oposición ha utilizado también estrategias de deslegitimación que han hecho de esta arena política específica, un espacio de lucha pertinaz. De esta forma, en el siguiente acápite profundizaremos

en el análisis de; cómo se dio la lucha entre de los *stakeholders* que permitió configurar la arena política donde se creó el INDEP.

5.3 Discursos de dominación y la relación de los *stakeholders* dentro de la arena política en la fase de toma de decisiones por la que se creó el INDEP.

Debate político y posicionamiento del discurso oficial

Desde el marco teórico, se viene enunciando que el diseño del INDEP, pertenece a la arena política redistributiva. Ahora bien, es necesario recalcar que esta fase es la que más se ajusta a esa clasificación. Para Canto (2020), en este tipo de arena, los grupos en conflicto presentan un grado de radicalidad extrema, pues se abordan y están en juego cuestiones agudas en las relaciones de propiedad, de poder y prestigio social establecidas. Por tanto, esta arena, viene a constituirse como un espacio de fuerte tensión y de relaciones frontalmente conflictivas. En ella, las concesiones son casi imposibles, porque el desenlace afectará a numerosos sectores de la población en aspectos cruciales de su existencia social.

La fase de toma de decisiones, basada en los debates realizados en ambas cámaras del Congreso, tuvo un alto grado de polarización tanto en las estrategias de legitimación como en las de deslegitimación.

La polarización de los grupos según el partido fue, a favor del dictamen, como ya se detalló, MORENA, el Partido del Trabajo y Encuentro Social, y en contra, el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano.

La cuestión en estos debates versó sobre la denominación del Instituto, pero también, sobre disposiciones normativas dentro de las leyes, que para lo oposición, violaban principios constitucionales. La principal cuestión por la que se oponían giraba entorno a la capacidad de la fiscalía para disponer el remate de bienes, a través del INDEP, por la vía civil, de personas procesadas por algún delito, sin que mediara sentencia firme. Según el discurso opositor, esto le daba un poder extenso

y discrecional al ejecutivo, propiciando la “cacería de grupos” y personas no afines al gobierno actual a través del ataque a su poder patrimonial.

No obstante, cada concepto detectado, por los cuales transitaron las estrategias de legitimación por los grupos a favor de la creación del INDEP, fue duramente confrontado en los debates legislativos, por el discurso opositor. Como se mencionó, los discursos estuvieron constantemente interrumpidos por ambas partes contendientes, mediante abucheos, aplausos, risas, preguntas a los ponentes que ponían en tela de juicio lo que planteaban.

Uno de los conceptos y por ende, de las estrategias legitimadoras que más sufrió el embate de la oposición, fue precisamente el concerniente a la denominación del Instituto. Del discurso se pudo inferir que la oposición sintió una traición, pues una cosa fue lo que se acordó en las mesas de trabajo de gobernación y población donde se aprobó las reformas a la ley de extinción de dominio, constituyendo el Instituto de Bienes y Activos el 8 de agosto de 2019, y otra cosa, fue la iniciativa de decreto presentada por el diputado Mario Delgado Carrillo el 14 de agosto del mismo año, analizado en el acápite 4.2.4.

Con respecto a la denominación del instituto, el principal concepto que se erigió fue que el nombre fue una ocurrencia presidencial, sin fundamento y con un marcado sentido populista y campañista. Los postulados que sostuvieron estos argumentos fueron los siguientes:

Hoy se presenta una ocurrencia más (...) el cambiar de manera frívola y manipuladora el nombre de una institución del Estado Mexicano para amoldarse a los caprichos del presidente (Vega, 2019, 0:00:47).

Esta es una de las reformas de las cuales el Congreso de la Unión debería sentirse avergonzado, muy avergonzado. Es una modificación total y absolutamente accesorio, innecesaria y lo peor, solo se hace porque al presidente se le ha dado por llamar al Servicio de Administración y Enajenación de bienes, llamarlo el Instituto para

devolverle al pueblo lo robado. Porque él dice que así se tiene que llamar, aquí estamos (Tagle, 2019, 0:00:33).

Cambiar un nombre puede ser irrelevante, sobre todo cuando solamente se modifica el nombre y no se le da un contexto de fortalecimiento a la institución (Saldaña, 2019, 0:00:22).

[El cambio de nombre] (...) tiene indudablemente un reflejo populista (Bautista, 2019, 0:01:29).

No hay ni fundamentación, ni motivación para cambiarle el nombre al Instituto de Administración de Bienes y Activos. Estamos desaprovechando los recursos humanos y financieros de esta cámara y este poder. La labor legislativa no es un juego (Cheja, 2019, 0:00:46).

Los bienes provenientes de las entidades en desincorporación, liquidación y extinción terminarían en manos de este instituto como lo señala el dictamen, entonces, donde estaría “lo robado” (...) ¿verdad que es una ocurrencia? (Cheja, 2019, 0:02:18).

A esta institución la bautizamos apenas el 25 de julio pasado, entonces aprobamos una nueva ley para mejorar el funcionamiento del antiguo SAE, menos de tres meses después, vamos de nuevo (Sauri, 2019b, 0:00:49).

Un nombre como este [Instituto de administración de bienes y activos] no es popular y les gusta solo lo popular, pues no gana votos, ni adorna la figura presidencial, pareciera que el nombre (...) es un nombre “fifi” para una institución a la que se le quiere dar un rostro populista (Reynoso, 2019, 8:07:30).

Lo único que hace [la reforma] es cambiarle el nombre para nuevamente cumplirle el capricho al presidente de la república (Reynoso, 2019, 8:04:39).

Lo que en el discurso ideológico oficial fue una estrategia de legitimación, aquí se convierte en un recurso que la oposición utiliza para sostener un nuevo concepto surgido en la arena política, específicamente, en el espacio de la dominación discursiva. En este sentido, se refieren al autoritarismo en la actual administración del gobierno mexicano.

Lo que la oposición esgrime es lo referente a que, todo se hace porque así lo dispuso el presidente. Las frases “en nuestro grupo parlamentario seguimos caminando de la mano de nuestro presidente (Bernal, 2019)”, “el esmero y esfuerzo que ha puesto nuestro presidente para combatir la corrupción no ha pasado desapercibida” (Reséndiz, 2019) y “Les molesta que apoyemos al compañero presidente López Obrador (...) no acaban de entender que por más que se indignen estamos encarnando los Sentimientos de la Nación” (Fernández, 2019), en el acápite anterior, generaban dominación, por ser la figura presidencial un elemento de autoridad que potenciaba sus argumentos. Sin embargo, en otro sentido, también son utilizadas por la oposición para demostrar autoritarismo y falta de democracia. Ejemplo de ello se demuestra en los siguientes fragmentos:

Una vez más, vemos como MORENA debilita instituciones, instituciones además que son democráticas, fruto de años de lucha de la oposición en contra del sistema autoritario (Reynoso, 2019, 8:07:03).

Al Presidente López Obrador, no le gustó el nombre de la Institución, así se lo hizo saber a MORENA y prestos presentaron la iniciativa de reforma a tres leyes para satisfacer la ocurrencia Presidencial (Sauri, 2019b, 0:02:29).

Estos postulados se expresan con el fin de demostrar lo unipersonal de las decisiones gubernamentales y el extendido poder del presidente. Desde esta perspectiva, la figura del presidente deslegitima el proceso de la construcción de política pública, desfigura la democracia y la institucionalidad en la acción política

del estado, además de esgrimir en contra del exceso de ideología y la pobreza de tecnicismo dentro de la elaboración de políticas públicas.

Una de las posturas fundamentales que tomó la oposición para luchar en la arena política fue demostrar el doble sentido que tuvo la iniciativa presidencial de crear el INDEP. Desde el discurso, para muchos *stakeholders* de la oposición, esta creación no fue más que una estrategia populista para posicionarse, legitimarse y obtener beneficios político-electorales. Ejemplo de ello, se evidencia en las siguientes frases:

Con un desparpajo inusitado el presidente, decidió unidireccionalmente el destino de estos recursos y lo anunció de manera inaudita en las conferencias mañaneras o en los mítines propagandísticos que lleva a cabo cada fin de semana (Bautista, 2019, 0:01:52).

(...) el cambio de nombre (...) tiene indudablemente un reflejo populista (Bautista, 2019, 0:01:22)

Lo único que proponen es el cambio de la denominación del Instituto, y en verdad, nos parece que esto es una verdadera burla porque no se está buscando un cambio de fondo en la institución, porque no se está buscando cómo fortalecer la institución (...) los Senadores de Morena y aliados afirmarán que se está dando un logro histórico (...) la realidad es que esto sólo queda en palabras y es una demagogia electorera (Reynoso, 2019, 8:06:36).

Resulta altamente preocupante el manejo discrecional que tendrán estos recursos, sin ningún mecanismo de rendición de cuentas y muy fácil de utilizarse para alcanzar objetivos políticos-electorales (Aguilera, 2019, 0:01:34).

Por otro lado, a los conceptos de transparencia y claridad planteados por el discurso oficial, insertos en relatos que conectan con modelos mentales anclados en el

sentimiento de nación y patria, la oposición se esgrime en recursos que ponen en tela de juicio sus estrategias:

[el dictamen] abre la puerta a que se actúe de manera opaca, en lo que se refiere a la existencia de órganos y de dependencias que se responsabilicen plenamente de su operación (Aguilera, 2019, 0:02:08).

No existe certeza respecto a los criterios para definir el destino de los recursos del Estado, quiénes deben ser los beneficiados, o las obras en que se invertirán (Bautista, 2019, 0:02:09).

Por otro lado, ante los conceptos relacionados con el apoyo que propiciaba la creación del Instituto con el combate a la pobreza, que venía relacionado con frases como “ayuda a los que más lo necesitan”, “a los desposeídos”, etc., varios diputados y senadores expusieron:

Las víctimas de manera directa no se están beneficiando, no hay una reparación integral de acuerdo a la normativa internacional (Saldaña, 2019, 0:04:03).

El presidente eligió a diferentes Estados del suroeste del país como principales beneficiarios de las primeras cuatro subastas distribuyendo la quinta como becas a atletas mexicanos (...) sin que a la fecha algunos de estos recursos hayan sido entregados a sus beneficiarios (Bautista, 2019, 0:02:22).

Si quieren devolver lo robado, regresen a las madres trabajadoras las estancias infantiles, regresen a los estudiantes una educación de calidad, doten de medicina los hospitales, cumplan su promesa y bajen el precio de la gasolina. (...) [Con este dictamen] se alimenta la arrogancia de una mayoría que no cumple lo que promete, que engaña, se contradice y no beneficia al pueblo (García A., 2019, 0:01:20).

Siguiendo por esta línea, la recurrente alusión a los beneficios de la cuarta transformación, también fue contrastada por los discursos opositores:

Les hago un exhorto, compañeras y compañeros diputados, a que legislemos en temas prioritarios que le urgen en realidad a la sociedad y que dejemos de lado los caprichos y las ocurrencias de la cuarta transformación, que no solo nos quitan el tiempo, sino que generan confusión y ambigüedades (Cheja, 2019, 0:03:25).

No se está creando absolutamente nada, simple y sencillamente están cumpliendo con el capricho de cambiarle a una institución el nombre para que suene bonito, aunque simple y sencillamente esa reforma (...) está destinada al fracaso porque la forma en que se legisla en esta Cámara no les sirve realmente a los intereses para una verdadera transformación. (Tagle, 2019, 0:05:39).

Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado, una ocurrencia más de esta cuarta *trastornación*. Cambiar el nombre a una institución para alimentar la arrogancia de una mayoría que no cumple lo que promete, que engaña y se contradice. Eso, compañeras y compañeros, en nada beneficia a un pueblo carente de seguridad, de justicia, de empleo y de salud (García A., 2019, 0:00:38).

De esta manera, ante el discurso tendiente a crear dominación a partir de exponer la gran posibilidad de cambio a través de la cuarta transformación en cuestiones medulares para la sociedad mexicana, aparece una resistencia discursiva, enarbolada por la oposición con el objetivo de demostrar que esa gran transformación, no fue tal.

En otro orden de estrategias, la fase que se analiza tiene un aspecto importante que vale la pena señalar en relación a la capacidad del *stakeholders* para controlar el contexto del discurso en el acto comunicativo. Como se vio en las fases anteriores, la mayoría de los discursos analizados eran parte de discursos ante auditorios de simpatizantes que no ofrecían resistencia a lo que se decía, con alto control del

contexto por parte del *stakeholder* o entrevistas y ruedas de prensas donde el punto nodal no era el debate, y solo se tenía un interlocutor que era el entrevistador. En esta fase, sí existen interlocutores activos, se dan interrupciones⁵³, exclamaciones, se increpa al expositor con preguntas y aunque existe un tiempo para cada intervención, el discurso dominador, no siempre tiene un tracto lineal, ni puede seguir un curso expositivo predeterminado. Esto, si bien no le quita poder y dominación al discurso oficial, sí reestructura la manera en que se domina.

Por ejemplo, la intervención del diputado Bonifaz Moedano, fue interrumpida por la petición del diputado de la Peña Marshall de Tabasco, de hacerle una pregunta a la que el primero accedió. La pregunta versó sobre cuáles fueron los cuatro poblados a los que hizo alusión Bonifaz, en los que se invirtió parte del dinero de las subastas. A lo que el diputado Bonifaz respondió:

Usted es diputado de Tabasco y seguramente debe tener, con todo respeto se lo contesto, la información más precisa que la mía. Si usted me preguntara del Estado de Chiapas con mucho gusto le diría a donde se van a destinar cierto recursos, pero en este caso no lo tengo en este momento pero al término de mi intervención se lo doy con mucho gusto (Bonifaz, 2019, 0:05:59).

En el caso de la intervención del diputado Fernández Noroña, también se dieron varias interrupciones, una de ellas se intuye que se realizó, ya que es inaudible en el video, cuando este enumeraba los casos de corrupción de exfuncionarios que anteriormente se relató, y alguien le pide que explique sobre los bienes de Bartlett, a lo que Noroña responde:

Serénesese, tranquilo, compañero, serénesese. Vino Bartlett y no tuviste el valor para irlo a confrontar (Fernández, 2019, 0:02:23).

⁵³ Según Cordisco (2003) La interrupción es “un complejo de contribuciones comunicativas manifestado por los participantes de una conversación en la alternancia de turnos, en donde un turno, dentro o fuera del piso, afiliativo o desafilativo, provoca que al menos otro turno, dentro o fuera del piso, afiliativo o desafilativo, tenga dificultades en llevar a cabo, o no pueda llevar a cabo, una o más unidades de sentido y así quede trunca, o directamente no se produzca, una contribución comunicativa” (pág. 165)

El discurso de Fernández Noroña posteriormente, tuvo una interrupción por parte del diputado Armando Reyes Ledezma, del mismo grupo parlamentario, el Partido del Trabajo. Esta situación fue suigéneris dentro de este debate parlamentario, pues se realizó para apoyar el discurso de Noroña y deslegitimar el discurso del Absalón García del PAN, que anteriormente había tomado la palabra. En este caso, se dio una interrupción cooperativa y filiativa que tenía como fin apoyar los postulados del discurso oficial.

Por otro lado, las comparecencias de los *stakeholders* que sostenían el discurso opositor; Martha Angélica Tagle y Absalón García Ochoa, también fueron interrumpidas. Hubo que interponer una moción de orden en la sala de la Cámara de Diputados por parte de la presidenta, pues no se escuchaba lo que los diputados estaban manifestando. Existía mucho ruido en la sala provocado por exclamaciones que iban contra lo que estaban expresando los *stakeholders*.

De esta manera, la interrupción se convierte en esta fase, en un recurso, tanto de legitimación como de deslegitimación, que cumple la función de interferir de manera efectiva en el discurso persuasivo, provocando la ruptura o modificación del hilo discursivo y desestabilizando también la manera de ejercer dominio y control por parte de los expositores en el debate.

Por último, la oposición se avocó en desmembrar la técnica legislativa y posicionó muchas violaciones a la Ley e inconstitucionalidades, en la iniciativa propuesta por el ejecutivo federal, que debilitaba aún más el orden jurídico-institucional del sistema mexicano. El lenguaje tecnocrático, que en el discurso oficial se posicionó para generar dominación a través de aspectos como la división entre el lenguaje político-institucional y la sociedad en el debate parlamentario, presenta resistencias a partir del discurso opositor. Por un lado, el nombre no englobaba de manera efectiva la función del instituto, por otro, no existían reglas de operacionalización para la entrega de los recursos y se violaba la presunción de inocencia en varios de sus postulados:

Por las ambigüedades de la ley, un arrendatario podría perder su propiedad (...) pasando a manos del eventual Instituto para devolverle al pueblo lo robado (Cheja, 2019, 0:01:35).

Se quiere institucionalizar una política de persecución a los servidores públicos por despojo abierto al sector empresarial y al sector público en general (Saldaña, 2019, 0:02:49).

De esta manera, el discurso opositor en este conflicto, se dispuso desarticular el ejercicio de dominación del discurso oficial, anclado en la grandilocuencia del relato y la alusión a sentimiento de nacionalismo, con estrategias más relacionadas con cuestiones técnicas y de elaboración de políticas públicas.

Finalmente, el dictamen se aprobó y las estrategias de legitimación insertas en discurso oficial, vencieron. Se aprobó la creación del INDEP, 287 votos a favor, 117 en contra y 31 abstenciones en la Cámara de Diputados (Congreso de Unión, 2019) y 57 votos a favor 7 en contra y 5 abstenciones en la Cámara de Senadores (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2020, pág. 1).

Así, surge en el panorama mexicano el INDEP, en un tipo de arena política redistributiva que se constituyó de una serie de prácticas donde el grupo en el poder utilizó su retención temporal de poder político, para diseñar una institución que le permitió legitimarse en el poder y seguir consolidando su dominio. En el caso que se estudia, el grupo de *stakeholders* dominantes, buscaron el aseguramiento de las políticas públicas impulsadas por las élites políticas superiores, con el objetivo de imponer al resto de la sociedad, entre otras cosas la ideología que los apuntala en el poder.

La dominación discursiva, en el caso que se estudia, se ejerció por medio de la conexión que generó el discurso político, con modelos mentales que existen y existían en la sociedad mexicana respecto a eventos específicos, pero también porque se persuadió a los destinatarios para que las personas formaran parte de determinadas representaciones sociales preferidas por las élites del poder (Dijk, 2004).

En este tenor, las figuras del sentido figurado que apoyaron conceptos relacionados con la situación económica de México, el problema de la corrupción, la pobreza y la inseguridad, ejercieron dominación porque conectaron con modelos mentales que ya tenían los destinatarios debido a eventos específicos que se han vivido durante los últimos años: procesos inflacionarios crecientes, aumento de la inseguridad, frecuentes actos de corrupción que salen a la luz pública, etc.

Ahora bien, un grupo de conceptos arropados por las figuras literarias fueron efectivos en el proceso de dominación porque hicieron que las personas formaran parte de lo que la élite de poder necesitaba para legitimar la creación del INDEP.

Ejemplo de lo anterior, se puede ver en discursos que hacían alusión a contrastar los grupos opositores al resto de la nación, demostrar lo separada que estaban las instituciones políticas de la sociedad a través de la diferenciación entre el “ellos y el nosotros”, la hiperbolización de los beneficios de la 4T y de la figura presidencial, la erradicación de la pobreza y la corrupción generada por “otros”.

De esta manera surge en el panorama político-administrativo mexicano el INDEP, en un tipo de arena política redistributiva que se constituyó de una serie de prácticas donde el grupo en el poder utilizó su retención temporal de poder político, para diseñar una institución que le permitió legitimarse en el poder y seguir consolidando su dominio.

Conclusiones

Tras el análisis de los discursos políticos, así como del contexto en que tuvieron lugar, se puede comenzar a exponer varios aspectos importantes en torno al análisis de las estrategias de legitimación que impulsaron la creación del INDEP y que constituyen los principales hallazgos de la presente investigación.

En un primer momento, uno de los principales hallazgos de la investigación está relacionado a la reconstrucción de la fase de diseño de la política pública por la que se creó el INDEP. Como se mencionó en el marco teórico, el ciclo de las políticas públicas nos sirvió como herramienta heurística que nos facilitó la identificación de las fases de construcción del problema público, la formación de la agenda política y la toma de decisiones dentro del diseño del INDEP. Por lo anterior, se pudo identificar a los principales *stakeholders* y sus discursos para legitimar la creación de la política en cuestión. En este sentido, también notar, que las fases no fueron excluyentes; en la segunda y la tercera fase, se seguía posicionando los problemas públicos que se iban a atender.

Por otro lado, a partir de la identificación de las fases de la política, se pudo constatar el carácter incremental del tipo de política pública por la que se creó el INDEP. Esto se debe a que no fue una política pública que supuso una gran transformación en el panorama institucional mexicano. Esta nueva institución, se vino a apoyar en la estructura y funcionamiento del SAE y el nuevo elemento que viene a incorporar a la política fue, el carácter social de su funcionamiento, al menos en el plano discursivo.

Otro elemento que se pudo discernir de la investigación, es que el discurso va en una posición de avanzada en el proceso de elaboración de las políticas públicas. En el caso que se analiza, discursivamente se daba por hecho la constitución del INDEP en la fase dos. Incluso se realizaban subastas y se destinaban recursos en su nombre, aunque en el plano legal no estaba aprobada aún su constitución. Esto evidentemente sirvió como estrategia para legitimar su creación.

La creación del INDEP evidencia una desconexión de la familia de políticas a la que pertenece, pues aunque se puede discernir que su creación e implementación vienen refrendadas en la política de seguridad, específicamente en el uso social de bienes confiscados para atender la reparación del daño a víctimas, esto solo sirvió para legitimar la construcción del problema público. En este sentido, los discursos de las fases dos y tres, se distancian totalmente de esta perspectiva. El diseño del instituto pasa a convertirse, entre otras cosas, en una herramienta para; confrontar el poder económico de varios grupos de oposición (acápites 4.2.2 y 5.2.1), legitimar el régimen político de la actual administración (Capítulo 3) y adquirir favores electorales (acápites 5.2.1 y 5.3).

Teniendo en cuenta el contexto político y social de la primera fase, se pudo determinar que un gobierno con un alto grado de aceptación, con la mayoría de escaños en ambas cámaras y una carga ideológica importante, no puede eludir el argumentar y legitimar sus políticas públicas a través del discurso persuasivo, que incluso, cuando la formación de las fuerzas de oposición no están completamente perfiladas para deslegitimar determinada política pública, las estrategias de legitimación son imprescindibles.

La presencia de un *stakeholder* dominante, como Andrés López Obrador, con prácticamente total preponderancia en la primera fase, otorgó un impulso esencial en términos de legitimidad a la política que se analiza. A su cargo estuvo el posicionamiento de los problemas públicos a resolver y la urgencia en atenderlos.

Su éxito en esta fase, estuvo en el orden de la poca estructura que poseía en ese momento los *stakeholders* de oposición. Por otro lado, su discurso de dominación utilizó una ambigua y legitimada construcción del problema público relacionada a conceptos como: la lucha contra la pobreza, la corrupción, sentido de justicia y lenguaje popular, que tenían una conexión directa con modelos mentales asentados en el ideario colectivo propiciando el poder y la dominación.

Por tanto, el poder, legitimidad y urgencia, de un *stakeholder* definitivo es esencial para impulsar la política pública por la que se creó el INDEP desde sus inicios, pero

es igualmente necesario que los *stakeholders* pertenecientes a las élites menores, influyan en la misma dirección que el *stakeholders* definitivo, para que se logre la creación del Instituto. De lo contrario, se podrían frustrar sus intenciones, como pasó en la fase dos analizada.

Como se mencionaba en el marco teórico, para Majone (1997), toda decisión política que tenga un alcance colectivo, enfrenta el problema de la comunicación, de la publicidad ciudadana. Las decisiones colectivas contemporáneas aún en los regímenes menos democráticos, requieren ser explicadas, transmitidas, argumentadas, con el objetivo de persuadir.

De esta forma, la política pública por la que se crea el INDEP, no tiene solamente la función de resolver problemas públicos, sino también, tiene la capacidad de legitimar a las élites gobernantes en el presente régimen político. La creación del INDEP, conformó un espacio donde se mostró la lucha de poder entre las élites de manera frontal. Desde su diseño, esbozó mecanismos de desarticulación de grupos, que aunque no se mencionan en el discurso, están presentes y fueron la punta de lanza de algunos discursos deslegitimadores en la última fase. La justificación de “quitarle a los ricos y devolverle a los pobres”, puede significar, en última instancia, “quitarle a los que se oponen, para dárselo a los que apoyan al grupo en el poder”.

Las características específicas de la arena redistributiva, en la que se creó el INDEP, se vieron recreadas principalmente en la segunda y tercera fase del análisis. En estas fases, la confrontación fue más marcada entre los *stakeholders* de la oposición y los del discurso oficial. Los principales conceptos que se vieron en disputa en estas fases estuvieron relacionados, por un lado, con la gran transformación que significaba el instituto contra la idea que sostenía la oposición que solo era un cambio de nombre. En otro orden, la idea del apoyo a los pobres, contra la idea de que el INDEP, era un instrumento populista con fines electorales. En torno a la legitimidad que otorgaba discursivamente la figura del presidente se opuso el daño a la democracia que experimentaba el país al cumplírsele todos los caprichos al máximo ejecutivo.

Los discursos opositores en la segunda fase tuvieron una gran carga discursiva, se planteó el estado de indefensión que seguían teniendo las víctimas de delitos y que la corrupción continuaba en los grupos que impulsaban la creación del Instituto, esto no fue beneficioso a los fines del discurso oficial, al punto de que se rechazara la propuesta a finales de la segunda fase.

Las estrategias de legitimación enmarcadas por los conceptos relacionados con la lucha contra la pobreza, la corrupción, una idea de justicia, el lenguaje no tecnocrático al alcance y entendimiento de todos, tuvieron un fuerte poder de dominación en la primera y tercera fase. No así los discursos más procedimentales o tendientes a sostener la solvencia económica y lo expedito del funcionamiento del INDEP en la segunda fase.

Por último, con respecto al contexto en que se dieron los discursos, se pudo discernir que en las dos primeras fases, existió un dominio general de los *stakeholders* sobre el contexto en que se realizaban los discursos. Estos y las conferencias mañaneras, se dieron en espacios con gran simbolismo, tendientes al ejercicio de la presión política dirigidos normalmente a militantes y simpatizantes, o espacios digitales con gran alcance en redes sociales, que permitía ejercer dominio y un control del discurso persuasivo. En la tercera fase, este dominio del contexto no fue tan generalizado por los *stakeholders*, debido al carácter del debate parlamentario en que se desarrollaron los discursos.

De acuerdo a estos hallazgos, la *pregunta central* destinada a conocer ¿cuáles fueron las estrategias de legitimación empleadas en los discursos de los *stakeholders* que influyeron en la construcción de la agenda política para el diseño del INDEP?, se encontró que las estrategias de legitimación semánticas utilizadas en la primera fase propiciaron un efectivo posicionamiento de la iniciativa de creación del INDEP.

Se debe recordar, que las estrategias semánticas en esta fase, coadyuvaron a construir los problemas públicos que posteriormente se iban a resolver, con la creación del Instituto. De esta forma, esta fase transcurrió sobre conceptos con alto

nivel de legitimidad. Conceptos que conectaron con modelos mentales preferidos por los destinatarios, respecto a eventos específicos, casi siempre relacionados con administraciones anteriores. Los conceptos de este tipo fueron 6: corrupción, pobreza, inseguridad, burocracia, justicia social y oposición al lenguaje tecnocrático.

Estos fueron tomados del ideario social, potencializados en los discursos para legitimar la creación del Instituto. Por otro lado, se considera que el concepto de “lucha contra el lenguaje tecnocrático”, fue una estrategia creada y posicionada por las élites políticas para persuadir a los destinatarios del mensaje, para que formaran parte de las representaciones sociales preferidas por las élites de poder, y de esta forma, consolidar el discurso de dominación.

La estrategia semántica más utilizada en esta fase fue la personificación, con ella se intentó en reiteradas ocasiones dar sentido a fenómenos del mundo en términos humanos, provocando que los procesos de información racionales se simplifiquen y conecten con aspectos emocionales que son vitales para la persuasión de los destinatarios. Como se mencionaba anteriormente, en esta fase, el dominio del contexto del discurso por parte de los *stakeholders* fue frecuente, los contextos estuvieron cargados de un gran simbolismo representando los efectos de la dominación.

En esta fase el discurso persuasivo arrasó con el conflicto de versiones, pues se ancló en cuestiones cimentadas en el ideario social que se reflejaban en la realidad social y generaban sentimientos de reivindicación de gran parte de la población. Aspectos como el apoyo a los pobres, la idea de justicia relacionada con que el instituto era un “Robin Hood” contra los corruptos, la alusión a la manera en que se manejaba el recurso público y la idea de que todo eso sería repartido, fueron los elementos discursivos que acabaron con el conflicto de versiones.

Por último, las estrategias semánticas que se posicionaron desde el principio de esta fase por Andrés Manuel López Obrador, fueron replicadas por los *stakeholders* de las élites políticas menores, en estas y las siguientes fases. Ejemplo de ellos fueron:

1. La estrategia de polarización, de una representación positiva de “Nosotros” y una representación negativa de “Ellos”, según la posición política que tuviese el grupo en correspondencia con la 4T.
2. La estrategia de autoridad, de la que él mismo hizo uso, y la promesa de la gran transformación de México.

Por otra parte, las estrategias semánticas en la segunda fase, coadyuvaron a posicionar en la agenda política la creación del INDEP. El instituto en esta fase fue impulsado por varios *stakeholders* políticos con poder, legitimidad y urgencia, de forma tal que alcanzó prioridad en el debate. Los motivos de los mismos para posicionar al Instituto fueron disímiles, pero los más relevantes fueron popularidad y motivaciones político-electorales.

Los principales conceptos en los que se engarzaron las estrategias semánticas utilizadas en esta fase fueron:

1. Solvencia económica del gobierno a partir de la capacidad del instituto para recaudar dinero para varios programas públicos.
2. Opulencia de los bienes que se subastaban.
3. Entrega de recursos de manera directa.
4. Dependencia a la agenda del presidente.
5. Alusión constante a la transición del SAE al INDEP.
6. Inoperancia del SAE.
7. La facilidad y celeridad en procesos para acceder a las subastas.
8. Mimetización del gobierno con el pueblo.
9. Contradicción con exfuncionarios y la justificación de la confiscación de algunos de sus bienes.

También, se enuncian de manera general conceptos de la fase anterior como corrupción, pobreza y rechazo al lenguaje tecnocrático.

Esta fase, como se puede determinar de la enumeración de los conceptos, estuvo soportada por discursos más tecnocráticos, que no pudieron enlazarse con las prácticas que estaba realizando el INDEP, que ya venía presentando irregularidades en su funcionamiento.

Uno de los *stakeholders* principales de esta fase fue Ricardo Rodríguez Vargas, que en sus entrevistas detalló el funcionamiento del Instituto, desde una perspectiva menos elocuente, haciendo menos conexión con modelos mentales asentados en la “magnificencia del Estado”, “la Patria”, “el pueblo mexicano”, etc.

Por otro lado, en esta fase se comienzan las acciones contra grupos de interés contrarios al sistema, a partir de las confiscaciones, lo que desencadenó la presión en contra la creación del Instituto y la estructuración de una oposición frontal.

Aparecieron los primeros atisbos de una oposición que señalaba el trasfondo político-electoral del instituto, se revelaron irregularidades en el funcionamiento así como se analizó a profundidad con el objetivo que no se cometieran los mismos errores que con el SAE.

En esta fase las estrategias semánticas de la personificación, la metonimia y la hipérbole tuvieron similar presencia. Con ellas se trató de apoyar la dominación en los modelos mentales que operan en la sociedad en cuanto al nivel de credibilidad que tuvieron las administraciones pasadas durante años y ponerla en contraste con la actual administración. Obviamente, pasando por la idea de la gran transformación y por estrategias semánticas de generalización a través de frases como; “eso ya se terminó”, “se va a acabar”, “ya no hay”, “ya no puede haber” que representan una ruptura y enfatizan el cambio y la idea de transformación, que es piedra angular de la comunicación en la administración que se analiza y por tanto un elemento esencial para la legitimidad y la eliminación del conflicto de versiones

El discurso persuasivo en esta fase intentó eliminar el conflicto de versiones que venía imbuido por una situación económica y social compleja, relacionada a un alza en diversos rubros de inseguridad y nada de crecimiento económico con respecto al mismo período del año anterior. De esta forma el discurso persuasivo se basó en la salud económica del gobierno a través de la capacidad del INDEP de recaudar fondos, lo expedito de su monetización, la importancia de participar en las subastas, los montos entregados a comunidades pobres, la lucha contra exfuncionarios corruptos, etc. Esto trataba por todos los medios de minimizar el discurso opositor que responsabilizaba al gobierno por la situación económica del país y al mismo tiempo, influía en la sociedad para que se dejaran de aprobar las acciones que posicionaban la agenda política del gobierno.

Asimismo, las estrategias semánticas en la tercera fase dentro del diseño del INDEP, coadyuvaron a tomar la decisión definitiva de crear el Instituto.

El contexto en la misma, no cobró gran valor, pues ambas partes tuvieron el mismo dominio de la simbología y lo usaron a conveniencia. Ahora, se considera que fue la fase más conflictiva pues existió un continuum de alegatos donde se posicionaron y rebatieron estrategias de legitimación o incluso la misma estrategia fue posicionada como legitimadora o deslegitimadora según el grupo que la posicionó, al punto de no quedar claro si se eliminó o no el conflicto de versiones.

La fase de toma de decisiones vuelve a tener características similares a la primera fase de construcción del problema público. Algo característico de la misma es que se posicionaron muy pocos conceptos nuevos. Los discursos transcurrieron sobre los conceptos ya posicionados pero con un profundo sentido ideológico. Aquí las élites encargadas de la toma de decisiones conformaron una arena política de fuerte tensión y de relaciones frontalmente conflictivas. Principalmente caracterizadas por, las oficiales en darle continuación al mandato y la agenda presidencial y las opositoras por deslegitimar la propuesta. Más que la discusión por la creación del Instituto, parecía que se discutía la eficiencia, la transparencia y la legitimidad del gobierno actual.

En esta fase, el discurso oficial vuelve a hacer uso de la grandilocuencia de conceptos como nación, patria, luchas históricas del pueblo mexicano. Se retomaron los conceptos de:

1. Los beneficios de la 4T.
2. La estrategia de autoridad del Presidente.
3. Combate contra la pobreza.
4. Corrupción y mala gestión de gobiernos anteriores.
5. La oposición a grupos con respecto al gobierno actual.
6. El propósito de la creación del Instituto como un cambio de nombre o el resultado de una transformación profunda.

Diferente a las fases anteriores, aquí la estrategia semántica más utilizada fue la metonimia. Con la misma se intentó establecer un vínculo con los estratos más desfavorecidos de la sociedad mexicana, y con aspectos emocionales, en razón del status económico, esenciales para la persuasión discursiva. Esenciales porque reflejan la expresividad y las valoraciones subjetivas y emotivas, así como el uso de cuantificadores para dotar de mayor intensidad al mensaje. Además, crean una imagen positiva al posicionarse de parte del pueblo.

Debido a la dinámica en que se dieron los discursos en esta fase, tomó relevancia la estrategia de la interrupción discursiva. Esto con el objetivo de interferir de manera efectiva en el discurso persuasivo provocando la ruptura o modificación del hilo discursivo, por tanto, desestabilizando también la manera de ejercer dominio y control por parte de los expositores en el debate.

A partir de lo anteriormente expuesto, se puede concluir, en cuanto a las estrategias semánticas que:

- a) La personificación fue la más usada en los discursos legitimadores (19 veces).

- b) Le siguió, la metonimia (16 veces).
- c) La hipérbole (15 veces), y por último,
- d) la perífrasis (9 ocasiones).

No obstante, también fueron utilizadas otras estrategias insertas en recursos de la argumentación:

- a) La generalización (5 veces), empleada en las diferentes momentos, pero con especial preponderancia en la última fase.
- b) La estrategia retórica del ejemplo, con el fin de ratificar lo que se está exponiendo, constituyendo, así un tipo de persuasión que opera por inducción para afianzar sus posturas.
- c) La estrategia retórica de pensamiento conocida por antonomasia, fue utilizada en dos ocasiones en los discursos mencionados para aprovechar los conocimientos compartidos, llamando al instituto por un nombre propio (Robin Hood) y así enaltecer los aspectos positivos del Instituto y por lo tanto se legitime su creación.

En el caso que se investiga, el ejemplo, fue utilizado tres veces en el marco de estrategias, para posicionar conceptos como los de “corrupción”. A través de la mención de casos de exfuncionarios que habían cometido actos de corrupción, profundizando en los antagonismos de grupos y en estrategias de oposición basadas en el “ellos vs nosotros”.

En consecuencia, a partir de lo anteriormente hallado, se comprobó la hipótesis de trabajo siguiente: el discurso político de los *stakeholders* públicos que influyeron en la construcción de la agenda política por la que se creó el INDEP, estuvieron guiados por estrategias de legitimación semánticas destinadas a persuadir y manipular comunicativamente para posicionar el Instituto. Estas estrategias fueron: la personificación, la metonimia, la perífrasis e hipérbole.

Su comprobación radica en que a partir de la evidencia empírica, se fueron detectando las principales estrategias de legitimación semánticas en los discursos, las cuáles transcurrieron en su mayoría sobre la personificación, la metonimia, la perífrasis e hipérbole antes mencionadas en el capítulo 2 acápite 2.3.

Ahora bien, no obstante las estrategias anteriores, a través del análisis del discurso se detectaron otras estrategias que estuvieron presente pero con menos protagonismo. Así se identificó el uso de la generalización, como un recurso de la argumentación en varias fases dentro del diseño del instituto, para afianzar conceptos como el combate contra la pobreza y la corrupción.

Por otro lado, también se hizo uso de la estrategia retórica del ejemplo, con el fin de persuadir para afianzar las posturas dentro del discurso legitimador. También se apeló al uso de figuras retóricas del pensamiento como la “*antonomasia*” muy socorrida esta última para hacer conexión con los modelos mentales en torno a la justicia social, llamando al instituto como un “Robin Hood” o un “Chucho el Roto”.

En otro sentido, con la información presentada, la primera pregunta secundaria de investigación, encaminada a determinar cuáles fueron las características en cuanto a poder, legitimidad y/o urgencia de los *stakeholders* que influyeron en el diseño del INDEP, se puede concluir, que López Obrador como *stakeholder* definitivo, tuvo un papel determinante en el diseño del instituto.

Sus características de amplio poder, legitimidad y urgencia, se pudieron inferir a partir del impacto de sus discursos, principalmente en la primera y segunda fase. Fue el primero y principal impulsor de la iniciativa, marcó decisivamente el desarrollo del diseño del instituto, sus discursos fueron, amplia y detalladamente replicados por los *stakeholders* de las élites menores y blanco principal de los discursos de la oposición. Este *stakeholders* se convierte en unos de los principales elementos de legitimación de la propia política que impulsaba, las élites menores sostenían su postura aludiendo que era la postura del presidente.

El contexto social y económico, sus promesas de campaña y los cuestionamientos sobre su administración, lo conminaron a impulsar con un alto sentido de urgencia,

el diseño del instituto. El posicionamiento del mismo sirvió para contrarrestar las preguntas sobre el origen de los recursos para el amplio espectro de programas sociales que se proponían durante su administración. Estas características lo hicieron un *stakeholder* definitivo y esencial en todas las fases, por tanto, la columna vertebral en la creación del INDEP.

En otro orden, los *stakeholders* que conformaron las élites menores en la primera fase fueron Alfonso Durazo y el Congreso de la Unión. Estos se constituyeron como *stakeholders* expectantes-dependientes, con su principal objetivo puesto en replicar los conceptos en enarbolados por el máximo ejecutivo e insertarlos en el ámbito político y legal programático de la presente administración.

En la segunda fase, Ricardo Rodríguez Vargas como *stakeholder* expectante-dependiente, cumplió un papel fundamental en el ámbito tecnocrático porque sus características coadyuvaron a legitimar las propuestas impulsadas por Obrador, pero con una visión normativa y legal que hasta ese momento no habían tenido cuerpo en la propuesta del INDEP. Su discurso llegó igualmente a la población pero no en espacios masivos como las “mañaneras” sino en entrevistas dirigidas a un sector más especializado.

Por último, en esta segunda fase, Mario Moreno Carrillo, se constituyó como un *stakeholder* con legitimidad, urgencia y un poder limitado, esencial para el impulso de la iniciativa. Después del fracaso de la iniciativa del INDEP en ambas Cámaras del congreso en julio 2019, logra impulsar nuevamente la iniciativa presidencial gracias a su legitimidad y urgencia posterior a los discursos de AMLO en Alta Villa, Oaxaca.

Finalmente, el grupo parlamentario Morena, en la tercera fase, como élite partidista menor y conformada también por *stakeholders* expectantes-dependientes con un poder limitado pero con legitimidad y urgencia, por su mayoría pudieron influir en que finalmente se tomara la decisión de la creación del Instituto. Lo anterior, sin restarle importancia a todos los conceptos discursivos que enarbolaron, fielmente anclados en los postulados de la Presidencia de la República.

Con respecto a la *pregunta específica* sobre el desarrollo de la interacción de los discursos de legitimación de los *stakeholders* que construyeron la agenda política para el diseño del INDEP, se puede concluir que a grandes rasgos la arena política donde se dieron los mismos, respondieron a las presiones que recibieron de los discursos de oposición.

En la primera fase, como se señaló, el discurso oficial no tuvo que resistir la presión de un discurso opositor, pero se tuvo que articular con discursos de *stakeholders* inferiores para poder llegar a espacios como la cámara de diputados a través de La estrategia Nacional de Seguridad y el Plan de desarrollo. Como se recordará la información y evidencias que se emplearon para convencer a la sociedad y justificar que se trataba de un problema de genuino interés público al que el gobierno debiera prestar atención y dar respuesta, estuvo basado en conceptos como pobreza, justicia social, corrupción, errores de las administraciones pasadas, que se convierten en la etiqueta argumentativa, ideológica, e incluso programática, de la “cuarta transformación”. Esta articulación propició que la movilización política de grupos desfavorecidos se diera a partir de, un discurso de dominación que partió el presidente y pasó a élites políticas menores que lo replicaron hasta llegar a las masas.

En la segunda fase, la arena política se tornó más conflictiva, el discurso legitimador se articuló en gran medida a través del discurso de oposición ya que se desarrolló buscando responder a los elementos deslegitimadores del INDEP; esto hizo que las fuerzas políticas discursivas legitimadoras tuvieran que apelar para competir en la arena política, conceptos como: la capacidad de recaudar presupuesto del instituto a través de su accionar, las políticas asistenciales y de ayuda a comunidades en extrema pobreza, la austeridad republicana, la legitimación de este proyecto a través de la misma presencia del presidente (porque el presidente lo dijo). Esta situación movió la creación del INDEP a una verdadera arena redistributiva.

En la tercera fase, se acentúan las características conflictivas propias de la arena antes mencionada debido a la fuerza obtenida por la oposición tras el primer

rechazo de la iniciativa y las características del contexto donde se dio el discurso en ambas cámaras del Congreso de la Unión.

Finalmente el contexto político e institucional en el que se construyó la agenda política por la que se creó el INDEP tuvo sus características específicas dependiendo de la fase que en el que se desarrollaba. En la primera fase, el contexto político que reflejó el discurso legitimador describía una fuerte crisis política, económica y social en el país. Una constante que se presentó durante el discurso fue culpabilizar a las anteriores administraciones. Esto, junto con la importante legitimidad obtenida por el presidente en comicios electorales, propició el desarrollo de una política pública que pudo viabilizar los principales conceptos que construyeron el problema público sin grandes contradicciones.

No obstante, para la segunda fase donde la economía y seguridad se volvieron mucho más inestables, el discurso sobre la creación del INDEP no se pudo sostener por sí solo como en la primera fase y se hizo necesario recurrir a acciones concretas del instituto para mostrar acciones que revirtieran la situación en la que se encontraba el país y que nunca estuvo inserto en el discurso legitimador.

Se debe recordar que el instituto constituiría el Robin Hood de la administración pública. Todo lo anteriormente mencionado evidencia que el contexto político institucional influyó directamente en la manera en que se creó e impulsó el instituto, tanto en la formación de la arena política como en la fase de toma de decisiones que lo instauró.

Referencias

- Aguilar, L. (1996). *La Hechura de las Políticas Públicas* (Vol. II). México: Porrúa.
- Aguilar, L. (2012). *Política Pública*. México: Siglo XXI.
- Aguilar-Astorga, C. (2017). Evaluación de Políticas Públicas. Una Aproximación. *Colección de Materiales Didácticos de la División de Ciencias Sociales y Humanidades*, 15-31.
- Aguilera, J. G. (15 de octubre de 2019). Contra el dictamen que modifica la denominación actual del Instituto de Administración de Bienes y Activos por la de INstituto para devolverle al Pueblo lo Robado. *Boletín No. 2468*. Congreso de la Unión. Cámara de Representantes, Ciudad de México, México [video] YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=ertABVR6fRU&t=76s>
- Almaguer, M. (25 de Julio de 2019). Reserva al Dictamen de Extinción de Dominio. Congreso de la Unión Cámara de Representantes, Ciudad de México, México [video] YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=dsjsH6fjXhs&t=85s>
- Altavilla, C. (2015). El Neo institucionalismo: Su aporte a las Ciencias Sociales y al estudio interdisciplinario del derecho público. *Revista de la Facultad*, VI(2), 147-158.
- Anduiza, E., Crespo, I., & Méndez, M. (2009). *Cuadernos Metodológicos. Metodología de la ciencia política* (segunda ed.). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Argentino, I. (17 de diciembre de 1985). El contenido político-social del justicialismo. *EL PAÍS*, pág. 1.
- Arista, L. (3 de enero de 2020). "Gobierno de AMLO obtuvo 351 mdp en subastas, pero no entregó todos los recursos". *Expansión Política*, págs. 1-7. Recuperado el 02 de mayo de 2020, de <https://politica.expansion.mx/presidencia/2020/01/03/gobierno-de-amlo-obtuvo-351-mdp-en-subastas-pero-no-entrego-todos-los-recursos>,
- Arista, L. (4 de marzo de 2020). El Indep es como un nuevo 'Chucho el roto', asegura Rodríguez Vargas. *Expansión Política*. México.
- Arista, L. (2 de junio de 2020). Ricardo Rodríguez deja el Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado. *Expansión Política*, pág. 1. Recuperado el 27 de julio de 2022, de <https://politica.expansion.mx/presidencia/2020/06/02/ricardo-rodriguez-deja-el-instituto-para-devolver-al-pueblo-lo-robado>

- Arnoletto, J. E. (2007). *Glosario de conceptos políticos usuales*. Argentina: eumed.net/dices/. Obtenido de <http://www.eumed.net/dices/listado.php?dic=3>
- Ávalos, T. G. (2019). México: Del colapso a la restauración del Estado. En J. L. Cisneros, M. G. Barrón, & P. José, *Sentido y Tendencia de la Transformación en México* (págs. 43-67). Buenos Aires: elaleph.com.
- Baro, M. (2011). Jerarquización de stakeholders para la construcción de capital social para las organizaciones. *Mediaciones Sociales*(9), 135-162.
- Barrón, M. G. (2019). Guardia Nacional y Militarización: "Militares Camuflados de Policía". En J. L. Cisneros, M. G. Barrón, & J. A. Parra, *Sentido y Tendencias de la Transformación en México* (págs. 197-239). Buenos Aires: Elaleph.com.
- Bartra, R. (30 de septiembre de 2006). Fango sobre la democracia. *Letras Libres*. Obtenido de <https://letraslibres.com/revista-espana/fango-sobre-la-democracia/>
- Bautista, J. (2012). Aplicaciones del modelo del artesano, de Giandomenico Majone, para el análisis de políticas públicas. *Memorando de Política Pública*(4), 1-32.
- Bautista, M. (15 de octubre de 2019). Reserva al dictamen que modifica la denominación actual del Instituto de Administración de bienes y activos por la de Instituto para Devolverle al Pueblo lo Robado. *Boletín No. 2468*. Ciudad de México, México: Congreso de la Unión. Cámara de Diputados [video] YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=u9Bzl--89tk&t=112s>
- BBC Mundo. (27 de noviembre de 2019). Trump revela que planea designar a los carteles del narcotráfico de México como "grupos terroristas". *BBC News Mundo*, pág. 2. Obtenido de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50568038>
- Beauregard. (21 de enero de 2020). 2019 se convierte en el año más violento en la historia reciente de México. *El País*, pág. 4.
- Benavides, G. (mayo-agosto de 2017). Programa de intervención: Atención integral a las víctimas del conflicto armado y excombatientes para la elaboración de las catástrofes de guerra, reparación simbólica, construcción de memoria histórica y restauración del tejido social. *Revista de la Universidad de Nariño*, 19(2), 1-50.
- Benveniste, A., Castellano, C. I., Landeros, I., Cruz, M., Spinoso, R. M., Maldonado, C., . . . Setti, N. (2018). *Raíces Suspendidas: estéticas y narrativas migrantes desde una perspectiva de género*. Guadalajara: Editorial Universitaria.

- Bernal, M. C. (15 de octubre de 2019). Reserva al dictamen que modifica la denominación actual del Instituto de administración de bienes y activos por la de Instituto para devolverle al pueblo lo robado. *Boletín No. 2468*. Ciudad de México, México: Cámara de Representantes. Congreso de la Unión [video] YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=2TU9rwXNmL0&t=118s>
- Boletín 023. (2018). *Presenta López Obrador a Alfonso Durazo como titular de la SSP*. Ciudad de México: lopezobrador.org.mx. Obtenido de <https://lopezobrador.org.mx/temas/alfonso-durazo/>
- Bonifaz, R. E. (15 de octubre de 2019). Fundamento al dictamen que modifica la denominación actual del Instituto de Administración de Bienes y Activos por la de Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado. *Boletín No. 2468*. Ciudad de México, México: Cámara de Representantes. Congreso de la Unión [video] YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=AqWl4s62FMA&t=2s>
- Borja, H., Barreto, I., Sabucedo, J., & López, W. (2008). Construcción del discurso deslegitimador del adversario: gobierno y paramilitarismo en Colombia. *Universitas Psychologica*, 7(2), 571-583.
- Borrego, F. J. (15 de octubre de 2019). Fundamento al dictamen que modifica la denominación actual del Instituto de Administración de Bienes y Activos por la de Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado. *Boletín No. 2468*. Ciudad de México, México: Cámara de Representantes. Congreso de la Unión [video] YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=f9j2hrtX5xl&t=22s>
- Brooks, D. (23 de Mayo de 2019). *BBC News Mundo*. Obtenido de BBC News Mundo: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-48374340>
- Brooks, D. (1 de 12 de 2020). México: el inédito rol del ejército y la marina en el gobierno de AMLO (más allá de la seguridad pública). *BBC NEWS*, pág. 3.
- Bustelo, M. (2001). *La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómico en España: 1995-1999*. Madrid: Universidad Complutense.
- Caldera, H. (1991). Función de gobierno y función administrativa. *Revista de Derecho Público*, 11(9), 205-215.
- Cámara de Diputados (15 de octubre de 2019). *Boletín No. 2468*. Ciudad de México: Congreso de la Unión .
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2021). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ciudad de México: Diario Oficial de la Federación.

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2002). *Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2019). *Ley Nacional de Extinción de Dominio*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Cámara de Diputados H. Congreso de Unión. (2019). *Boletín No 2468. Validó la Cámara de Diputados la denominación del Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado*. México: Comunicación Social de la Cámara.
- Cámara de Diputados LXV Legislatura. (2018). *Nota N° 10457*. Ciudad de México: Comunicación. Boletines. Agencia de Noticias. Recuperado el 08 de 04 de 2022, de <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2018/Agosto/29/10457-Queda-Morena-integrado-por-247-diputados-seguido-por-PAN-80-PRI-47-PES-31-PT-29-MC-28-PRD-20-PVEM-16-y-dos-sin-partido-Farah-Gebara>
- Campos, H. (2012). El valor argumentativo de las figuras retóricas: Primera Parte. *Ciencias Económicas*, 30(1), 499-506.
- Campos, M., & Ruiz, L. (13 de junio de 2019). Manual para no tropezar de nuevo (y con la misma piedra). *Animal Político*, 4.
- Canto, R. (2020). Análisis de políticas públicas: evitar el reduccionismo. *Estado Abierto*, 4(2), 41-68.
- Cardozo Brum, Myriam. (2013). De la evaluación a la reformulación de políticas públicas. *Política y cultura*, (40), 123-149. Recuperado en 18 de agosto de 2023, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422013000200007&lng=es&tlng=es.
- Carvajal, A. (2006). VAN DIJK, TEUN A. "Discurso y dominación". *Criterio Jurídico*, 6, 363-370.
- Casanova, V. A., & Franco, A. (2011). *El discurso argumentativo en la prensa venezolana*. Maracaibo: Universidad de Zulia. Facultad de Humanidades y Educación. División de estudios para graduados. Maestría en Ciencias de la Comunicación.
- Casar, M. A., & Maldonado, C. (2008). *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*. Distrito Federal: Documentos de trabajo del CIDE.

- Castillo, D. (2012). *A la extrema derecha del conservadurismo mexicano: El caso de Ciudad de México*: Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Azcapotzalco.
- Castro, P. (2007). El caudillismo en América Latina, ayer y hoy. *Política y Cultura*(27), 9-29.
- Cejudo, G. M. (2008). Discurso y políticas públicas: Enfoque constructivista. *Documentos de Trabajo*(205), 1-22.
- Cejudo, G., & Michel, C. (2016). Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivos. *Gestión y Política Pública*, XXV(1), 11-12.
- Celedon, C., & Gorrochategui, N. (2016). *Innovación y Cambio Organizacional Caso: Colpensiones*. Buenos Aires: Univerdidad de BUenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas.
- Cheja, J. (15 de octubre de 2019). Reservas al dictamen que modifica la denominación actual del Instituto de Administración de Bienes y Activos por la de Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado. *Boletín No. 2468*. Ciudad de México, México: Congreso de la Unión. Cámara de Diputados [video] YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=ITzoS7zQDRg&t=97s>
- Chico, M. Á. (15 de octubre de 2019). Fundamento al dictamen que modifica la denominación actual del Instituto de Administración de Bienes y Activos por la de Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado. *Boletín No. 2468 Cámara de Representantes*. Ciudad de México, México: Cámara de Representantes. Congreso de la Unión [video] YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=o-pXuvtr2hk>
- Cisneros, J. L., Barrón, M. G., & Parra, J. (2019). Palabras Introdutorias. En J. L. Cisneros, M. G. Barrón, & J. Parra, *Sentido y tendencias de la TRansformación en México* (págs. 9-19). Buenos Aires: elaleph.com.
- Cisneros, J., & Robles, A. (2019). LA BRAQUISTÓCRONA DE LA VIOLENCIA. UNA TAREA PENDIENTE DE LA CUARTA TRANSFORMACIÓN EN MÉXICO. En J. Cisneros, M. Barrón, & J. Parra, *Sentidos y Tendencias de la Transformación en México* (págs. 145-177). Buenos Aires: elaleph.
- Collin, L. (2019). Programas Sociales. ¿Tansformación o Distribución? En J. Cisneros, M. Barrón, & J. Parra, *Sentido y Tendencias de la Tasnformación en México* (págs. 87-129). Buenos Aires: elaleph.
- CONEVAL. (01 de octubre de 2022). *coneval.org.mx*. Obtenido de Resultados de pobreza en México 2020 a nivel nacional y por entidades fderativas: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2020.aspx

- Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (2020). *DECRETO por el que se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público y, el Artículo Séptimo Transitorio del Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Ex.* México: Diario Oficial de la Federación.
- Cordisco, A. (2003). Afiliación y desafiliación: contexto sociocultural en el análisis de la interrupción y de sus consecuencias sociales en la interacción. En D. Bravo, *Actas del primer coloquio del Programa EDICE. La perspectiva no etnocentrista de la cortesía: identidad sociocultural de las comunidades hispanohablantes* (pág. 154). Estocolmo: Universidad de Estocolmo. Departamento de Español, Portugués y Estudios Latinoamericanos.
- Corona, S. (30 de Enero de 2020). El PIB en México cae 0,1% en 2019, el peor dato en una década. *El País*, pág. 2.
- Creswell, J. (2013). *INvestigación Cualitativa y diseño cualitativo. Selección entre cinco tradiciones*. Universidad de Nebraska. Lincoln: SAGE.
- Cruz-Rubio, C. (2011). Legitimación y regímenes de política pública: Hacia una mejor comprensión de la estabilidad y cambio de las políticas públicas. *Escenarios Públicos (INCAM Córdoba-Argentina)*, 1(1), 1-34.
- Cuestione. (19 de mayo de 2020). ¿Y dónde está el dinero de las subastas que ha hecho el gobierno? *Cuestione*, pág. 1.
- De Anda, M. G. (2017). Instituciones, sociedades complejas y política fiscal en el desarrollo económico mexicano en el 2016. En A. Hernández, *Políticas públicas instituciones y perspectiva organizacional* (págs. 109-140). Ciudad de México: Hess.
- De la Torre, C. (1996). *Un solo toque: Populismo y Cultura Política en Ecuador*. Ecuador: Centro Andino de Acción Popular.
- De León, P. (1997). Una Revisión del Proceso de las Políticas Públicas: De Lasswell a Sabatier. *Revista de Gestión y Política Pública*, VI(1), 32-53.
- Delgado, M. (2019). *INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO PARA DENOMINAR AL ORGANISMO ADMINISTRADOR*. Ciudad de México: Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión.
- Delgado, M. (2019). *Iniciativa con Proyecto de decreto para denominar al organismo administrador como INstituto para devolverle al pueblo lo robado*. Ciudad de México: Cámara de Diputados, Congreso de la Unión.
- Delle Donne, F. (2008). EL DISCURSO POLÍTICO Y LA LEGITIMACIÓN. *Question/Cuestión*, 19(1), 1-10. Obtenido de <https://perio.unlp.edu.ar/ojs/index.php/question/article/view/637>

- Devine, F. (1995). Los métodos cualitativos en la Ciencia Política. En D. Marsh, & G. Stoker, *Teoría y Métodos de la Ciencia Política* (págs. 145-159). Madrid: Alianza Universidad.
- Diario Oficial de la Federación [DOF]. (16 de 05 de 2019). *Secretaría de Gobernación*. Obtenido de Decreto por el que se aprueba la Estrategia Nacional de Seguridad Pública: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5560463&fecha=16/05/2019
- Díaz, C., & Castillo, G. (19 de octubre de 2019). Reconoce el gobierno operativo deficiente y falta de previsión. *La Jornada*, pág. 1. Obtenido de <https://www.jornada.com.mx/2019/10/19/politica/005n1pol>
- Díaz, L., Torruco, U., Martínez, M., & Varela, M. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Investigación en Educación Médica*, 2(7), 162-167.
- Dijk, A. T. (2004). Discurso y Dominación. *Grandes Conferencias en la Facultad de Ciencias Humanas* (págs. 2-28). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Domínguez, E. (2019). AMLO estima cerrar el año con 35 mil mdd por remesas. *Crónica Nacional*, 3.
- Durazo, A. (2019). Comparecencia ante el pleno del senado de la república en el marco de la aprobación de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (pág. 6). Ciudad de México: Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación.
- Dye, T. R. (1992). *Understanding public policy*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
- EF Península. (18 de Junio de 2019). Guardia Nacional vigila 7 cruces fronterizos en Tabasco. *El Financiero*, pág. 5. Obtenido de <https://www.elfinanciero.com.mx/peninsula/guardia-nacional-vigila-7-cruces-fronterizos-en-tabasco/>
- Eje Central. (25 de julio de 2019). Desechan nombre del INstituto para Devolverle al PUEblo lo Robado. *Eje Central*, pág. 1.
- El Financiero. (6 de agosto de 2019). Ganancias por subasta de casa de Zhenli Ye Gon serán para becas de atletas que participan en Panamericanos. *El Financiero*, pág. 1.
- Elorza, J. L. (15 de octubre de 2019). Fundamento al dictamen que modifica la denominación actual del Instituto de Administración de Bienes y Activos por la de Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado. *Boletín No. 2468*. Ciudad de México, México: Cámara de Diputados. Congreso de la Unión [video] YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=X8nXn02_uvQ&t=14s

- Esquivel, G. (2010). Evaluación en materia de procesos. Servicio de administración y enajenación de bienes. COLMEX, Estudios financiados con recursos públicos. INDEP. Transparencia. CIUDAD DE MÉXICO: COLEGIO DE MEXICO A.C.
- Estadio Azteca. (25 de 04 de 2022). *estadioazteca.com.mx*. Obtenido de *estadioazteca.com.mx*: <https://www.estadioazteca.com.mx/ficha-tecnica/>
- Fajardo, L. A. (2007). La metáfora. Un recurso en la formación del pensamiento. *Praxis Educativa*, 11, 103-112.
- Farfán, G. (2007). El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales. *POLIS*, 87-124.
- Fernández, J. (15 de octubre de 2019). Dictamen por el que se aprueba el cambio de nombre del Instituto de administración de bienes y activos por el de Instituto para Devolverle al Pueblo lo robado. *Boletín No. 2468*. Ciudad de México, México. Congreso de la Unión, Cámara de Diputados [video] YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=eXwIxmjzaV4&t=143s>
- Flores, Z. (1 de junio de 2020). Ricardo Rodríguez dejará su cargo como titular del Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado. *El Financiero*, pág. 5. Recuperado el 27 de julio de 2022, de <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/ricardo-rodriguez-dejara-su-cargo-como-titular-del-instituto-para-devolver-al-pueblo-lo-robado-fuentes/>
- Forbes Staff. (25 de febrero de 2020). Contracción económica en el primer año de AMLO: cayó el PIB 0.1% en 2019. *Forbes*, pág. 3. Obtenido de <https://www.forbes.com.mx/se-confirma-contraccion-economica-en-el-primer-ano-de-amlo-cayo-el-pib-0-1-en-2019/>
- Freeman, E., & McVea, J. (2001). *A Stakeholder Approach to Strategic Management*. Virginia: Darden Graduate School of Business Administration.
- Gaete, R. (2012). Gobierno Universitario Pluralista. Una propuesta de análisis desde la teoría del los stakeholders. *Unidad y Sociedad del Conocimiento*, 9(2), 115-129.
- Garcé, Adolfo. (2015). El institucionalismo discursivo como oportunidad: La ciencia política latinoamericana y el estado del arte en la literatura sobre el poder político de las ideas. *Política y gobierno*, 22(1), 199-226.
- García. (28 de junio de 2019). López Obrador exhibe su poderío con un baño de masas en el Estadio Azteca. *El PAÍS*, pág. 5.
- García, A. (2019). La Guardia Nacional en México: Análisis Criminológico. En J. L. Cisneros, M. G. Barrón, & P. José, *Sentido y Tendencia de la Transformación en México* (págs. 239-272). Buenos Aires: Elaleph.

- Garza, J. (4 de julio de 2019). Lo bueno y lo malo de la economía de AMLO a seis meses. *El Financiero*, pág. 7.
- Gianonne, T. (2019). *Los bienes incautados. Recursos para la comunidad*. Italia: LIBERA ASSOCIAZIONI NOMI E NUMERI CONTRO LE MAFI, Multiprint di Giardino Buonamico Nicola.
- Giordano, A. (2017). *Ponderación de los stakeholders de la biblioteca nacional durante la gestión 2008-2015*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de estudios de Posgrado.
- Gobierno de México. (19 de Mayo de 2019). *Programas Para el Desarrollo*. Obtenido de Sembrando Vida: <https://pub.bienestar.gob.mx/v2/pub/programasIntegrales/16/868>
- Gobierno de Tabasco. (19 de mayo de 2019). Hay que empujar el elefante reumático. Tabasco, Tabasco, México. Obtenido de <https://tabasco.gob.mx/noticias/hay-que-empujar-al-elefante-reumatico>
- González, F. (2006). *Investigación cualitativa y subjetividad*. Ciudad Guatemala : Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala.
- González, S. (15 de octubre de 2019). Dictamen por el que se aprueba el cambio de nombre de Instituto de Administración de bienes y activos por Instituto para devolverle al pueblo lo robado. *Boletín No. 2436*. Ciudad de México, México: Cámara de representantes. Congreso de la Unión [video] YouTube <https://www.youtube.com/watch?v=MvMDA7cT2Ho&t=2s>
- Guel, N. (25 de Julio de 2019). Reserva al Dictamen de Extinción de Dominio. Venustiano Carranza, Ciudad de México, México. <https://www.youtube.com/watch?v=31JX3MzEPjw&t=77s>
- Guerrero, N., & Vega, M. J. (2015). Reflexiones teóricas sobre discurso político e ideología: un análisis preliminar de las políticas de emprendimiento del gobierno de piñera (CHILE 2010-2014). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 4(2), 105-120.
- Guzmán, J. (6 de mayo de 2021). Estas son las ventajas y desventajas del Tren Maya. *La Verdad*, pág. 4. Obtenido de <https://laverdadnoticias.com/mexico/Estas-son-las-ventajas-y-desventajas-del-Tren-Maya-20210506-0115.html>
- Habermas, J. (1988). ¿Cómo es posible la legitimidad por vía de la legalidad? *Doxa*(5), 21-45.
- Hemeroteca Nacional de México. (28 de abril de 2022). *Pepines. Catálogo de historietas de la hemeroteca nacional de México*. Obtenido de Pepines.

Catálogo de historietas de la hemeroteca nacional de México.:
<https://pepines.iib.unam.mx/serie/1039>

- Huerta, M. d. (15 de octubre de 2019). Fundamento al dictamen que modifica la denominación actual del Instituto de Administración de Bienes y Activos por la de Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado. *Boletín No. 2468 Cámara de Representantes*. Ciudad de México, México: Cámara de Representantes. Congreso de la Unión [video] YouTube <https://www.youtube.com/watch?v=qGSFQcGCY6c&t=8s>
- INE. (2018). *ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL*. México: Repositorio documental del INE. Recuperado el 2022 de 04 de 08, de <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/98204/CGor201808-23-ap-4.pdf>
- INE. (2018). *Cómputos Distritales 2018. Elecciones Federales*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral. Recuperado el 08 de 04 de 2022, de <https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>
- INEGI. (2019). *Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Íñiguez, L. (2011). *Análisis del discurso. Manual para las ciencias sociales*. Barcelona: UOC.
- Jaime, F., Dufour, G., Alessandro, M., & Paula, A. (2013). *Introducción al análisis de las políticas públicas*. Argentina: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Jiménez, G. (6 de noviembre de 2018). AMLO revelará plan de seguridad el 14 de noviembre: Durazo. *El Sol de México*, pág. 3.
- Krauze, E. (2006). Biografías y Retratos/ Del Poder y la Política. *El Mesías Tropical. Letras Libres*(90), 1. Obtenido de <https://letraslibres.com/revista/el-mesias-tropical/>
- Lakoff, G., & Johnson, M. (1995). *Metáforas de la vida cotidiana*. Madrid : Cátedra.
- López, A. (2018a). Cierre de Campaña Andrés Manuel López Obrador. *Mensaje de Andrés Manuel López Obrador, candidato a la Presidencia de la República por la coalición "Juntos haremos historia" en el cierre de campaña en el Estadio Azteca*. Ciudad de México [video] YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=2E_60R4Qsn4&t=12535s
- López, A. (2018b). Discurso de Toma de Posesión. Andrés Manuel López Obrador. *Discurso completo del C. Presidente Andrés Manuel López Obrador en la toma de protesta*. Ciudad de México: Secretaría de Relaciones Exteriores [video] YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=lnmcZEZaJGU&t=296s>

- López, A. (2019a). Conferencia de Prensa Matutina 15 de abril 2019. *Conferencia de Prensa del Presidente Andrés Manuel López Obrador* (pág. 2). Ciudad de México [video] YouTube <https://www.youtube.com/watch?v=t5MXe7wqQro>
- López, A. (14 de mayo de 2019b). Conferencia Matutina. Ciudad de México, México: Palacio Nacional [video] YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=tgld8m-7hlc>
- López, A. (19 de mayo de 2019c). AMLO. *Versión estenográfica. 'Sembrando Vida', asamblea ejidal, en Balancán, Tabasco*. Balancán, Tabasco, México [video] YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=x-VVoBkHIO0&t=1654s>
- López, A. (2019d). Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina | Jueves 1 de agosto, 2019. *Diálogo con medios de comunicación encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador desde Palacio Nacional* (pág. 1). Ciudad de México: Gobierno de México. https://www.youtube.com/watch?v=bf_BJidN36w&t=4084s
- López, A. (2019e). Diálogo con la comunidad del Hospital Rural Villa Alta, desde Oaxaca. 17 de agosto 2019. Villa Alta, Oaxaca [video] YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=t2IT9ZRKE2Q&t=1584s>.
- López, J. (2009). El concepto de legitimidad en perspectiva histórica. *Cuadernos electrónico de Filosofía del Derecho*(18), 154-166.
- López, S. (6 de octubre de 2019). *France 24*. Obtenido de France 24: <https://www.france24.com/es/20191006-amlo-acepto-renuncia-ministro-scjn>
- Losada, A. (2003). Entre la ciencia política básica y la ciencia aplicada; de la política de las políticas y del análisis de gestión. *Revista de investigaciones políticas y sociológicas*, 2(1), 63-81.
- Luján, D. (2020). Diferenciación ideológica y coordinación estratégica en elecciones presidenciales en América Latina. *Colombia Internacional*, 29-55.
- Machado, S. (2013). O uso da teoria de stakeholders em uma análise da etapa de formulação da Política Nacional de Medicamentos. *Revista de Administração Pública*, 47(3), 543-565. doi:<https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000300001>
- Machorro, J. C. (20 de marzo de 2020). *Sin contabilidad exacta del impacto social de las subastas del INDEP*. Recuperado el 09 de octubre de 2020, de Expok.
- Majone, G. (1992). Los usos del análisis de política. En L. F. Aguilar, *La hechura de las políticas* (págs. 314-367). Mexico: Porrúa.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Marchese, M. (2016). Fases primera y segunda del método de abordajes lingüísticos convergentes: Un aporte para el estudio de problemáticas sociales desde el ACD. *Forma y Función*, 29(2), 85-109.
- Marcial, D. (31 de octubre de 2021). Deforestación, opacidad y dependencia: las grietas del programa Sembrando Vida. *El País. México*, pág. 1.
- Martín, L., & Van Dijk, T. (1998). "Había un problema y se ha resuelto". . En L. Martín, & R. Whittaker, *Poder-Decir, o el poder de los discursos* Legitimación de la expulsión de inmigrantes "ilegales" en le discurso parlamentario español. (págs. 169-234). Madrid: Arrecife.
- Martínez, A. (2018). El doble aspecto de la evaluación de las políticas públicas. Cuatro casos de estudio. En C. Lara, R. De la Rosa, & J. Pablos (Ed.), *Análisis y evaluación de las políticas públicas en México. Una agenda de investigación* (Kindle ed., págs. 123-154). México: Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Lerma/ División de Ciencias Sociales.
- Medellin, P. (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Santiago de Chile: División de Desarrollo Social, CEPAL, ONU.
- Mena, N. c. (2011). *Sistemas de Administración de Bienes de América Latina y Guía para la Administración de Bienes Incautados y Decomisados del Crimen Organizado*. Washington D.C: Organización de Estados Americanos.
- Messina, L. A. (2016). *El Lenguaje político. Características y análisis del discurso político*. Milán: Maggioli.
- Modonesi, M. (2019). México, las izquierdas negadas por la "cuarta transformación". *Nueva Sociedad*, 4.
- Montenegro, E. (2020). *Modificatoria del decreto legislativo 1373 para una eficiente administración de los bienes incautados a través de PRONABI*. Universidad César Vallejo. Facultad de Derecho: Chiclayo-Perú.
- Morales, Y. (30 de enero de 2020). En el primer año de AMLO, el PIB de México cayó 0.1%. *El economista*, pág. 1.
- Moreno, A. L. (26 de julio de 2019). El combate al robo de combustible y la (incompleta) rendición de cuentas. *El combate al robo de combustible y la (incompleta) rendición de cuentas*. Ciudad de México, México: Criterio. Recuperado el 09 de mayo de 2020
- Munther, W. (2010). *Aspectos semánticos de la hipérbole en algunos textos Árabes traducidos al Castellano*. Granada: Departamento de Traducción e Interpretación. Universidad de Granda.

- Muñoz, R., & Eulalia, H. (2017). *La Persuasión como Estrategia Discursiva. Técnicas Pragmático-Suasorias en Mítines de Mujeres Políticas*. Murcia: Universidad de Murcia. Facultad de Letras.
- Nájar, A. (15 de noviembre de 2018). *Presidencia de AMLO en México: 5 puntos clave del Plan Nacional de Paz y Seguridad de López Obrador para combatir la violencia y pacificar el país*. Recuperado el 1 de septiembre de 2020, de BBC. News Mundo: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46217695>
- Nazarena, P. (2016). *Evaluación de las políticas y programas públicos: Un aporte al fortalecimiento del Estado*. Barcelona: Doctorado en Políticas y Transformación Social.
- Negrete, R., & Leyva, G. (2013). Los NiNis en México: una aproximación crítica a su medición 90. *Revista INternacional de Geografía y Estadística*, 90-121.
- Nelson, B. (1998). Public Policy and Administration: An Overview. En A. N. States, *A New Handbook of Political Science in the United States* (págs. 551-592). New York: Oxford University.
- Nitszt, M. F. (2009). *La izquierda socialista y el nacionalismo revolucionario, derroteros de una difícil convivencia*. Ciudad de México: Flacso.
- Noguera, F. (2003). Estrategias de las campañas. Diez Mandamientos. En V. Autores, *Comunicación Política* (págs. 67-81). Quito: Quipus. CIESPAL.
- Onofre, V. A. (15 de octubre de 2019). Dictamen que modifica la denominación actual del Instituto de Administración de Bienes y Activos por la de Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado. *Boletín No. 2468. Cámara de Representantes*. Ciudad de México, México: Congreso de la Unión. Cámara de Representantes [video] YouTube <https://www.youtube.com/watch?v=zokYfApCBQg&t=43s>
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (2004). *CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA Y SUS PROTOCOLOS*. Palermo: Oficina contra la Drogas y el Delito.
- Orozco, A., & López, J. (2018). INICIATIVA LOCAL PARA EL MUNICIPIO DE SAN ILDEFONSO VILLA ALTA, SIERRA. *Repositorio Universitario. Instituto de Investigaciones Económicas. UNAM*, 543.
- Ortegón, E. (2015). *Políticas Públicas: Métodos conceptuales y Métodos de evaluación*. Perú: Universidad Continental. Edición de Kindle.
- Pardo, N. G. (2013). *Cómo hacer análisis crítico del discurso. Una perspectiva Latinoamericana*. Colombia: OPR-DIGITAL.

- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso. Sede académica de México.
- Petrone, F. (2009). *Estudio de Agenda Setting: Conceptos, metodología y abordajes posibles*. Buenos Aires: V Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Poblete, C. (2011). Estrategias de legitimación del discurso de los diputados en la Acusación Constitucional en contra de la Ministra de educación de Chile. *Signos*, 44(76), 168-182.
- Presidencia de la República. (2019). *PLAN Nacional de Desarrollo 2019-2024*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Quiñones, E. (2015). *Políticas públicas: Métodos conceptuales y métodos de evaluación*. Perú: Universidad Continental. Edición de Kindle (Spanish Edition).
- Ramírez, L. A. (2013). Estudios lingüísticos que antecieron las teorías del discurso literario. *Lingüística y Literatura*(63), 163-176.
- Redacción. (5 de julio de 2018). *INE: López Obrador gana con 30 millones de votos y el 53.17 por ciento*. Obtenido de Proceso: <https://www.proceso.com.mx/541748/ine-lopez-obrador-gana-con-30-millones-de-votos-y-el-53-17-por-ciento>
- Reséndiz, N. C. (15 de octubre de 2019). Fundamento al dictamen que modifica la denominación actual del Instituto de Administración de Bienes y Activos por la de Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado. *Boletín No. 2468 Cámara de Representantes*. Ciudad de México, México: Cámara de Representantes. Congreso de la Unión [video] YouTube https://www.youtube.com/watch?v=RhDKHXwoE_c&t=151s
- Restrepo, M. A. (2003). El régimen jurídico de los bienes incautados por el delito de narcotráfico o en acciones de extinción de dominio dese la perspectiva del análisis económico del derecho. *Estudios Socio-Jurídicos*, 5(2), 242-256.
- Reynoso, A. (10 de diciembre de 2019). Contra el dictamen que modifica la denominación actual del Instituto de Administración de bienes y Activos por la de instituto para Devolverle al Pueblo lo Robado. *Boletín No. 765*. Ciudad de México, México: Congreso de la Unión. Cámara de Senadores [video] YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=pXLcEdGpXhM>
- Ricardo, J. (18 de agosto de 2021). La carretera prometida. *Reforma*, pág. 1. Obtenido de https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/la-carretera-

prometida/ar2241655?referer=--
7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a--

- Rincón, A. (26 de 04 de 2022). *Andrés Manuel López Obrador se da un baño de masas en sus actos de posesión*. Obtenido de france24.com: <https://www.france24.com/es/20181201-mexico-amlo-presidencia-posesion>
- Ríos. (2020). ¿Re-centralización o descentralización? *Expansión Política*, 4. Obtenido de <https://politica.expansion.mx/voces/2020/06/29/columnainvitada-amlo-re-centralizacion-o-descentralizacion>
- Ríos, F. (2019). El Arranque de la 4T. El debate sobre los Derechos Humanos y la apuesta de AMLO en materia de Seguridad. *Análisis Plural*(1), 61-72.
- Rivas. (2020). *La Estrategia Nacional de Seguridad Pública (2018-2024). Un análisis desde la perspectiva de coherencia de políticas públicas*. Ciudad de México: OBSERVATORIO NACIONAL CIUDADANO DE SEGURIDAD, JUSTICIA Y LEGALIDAD.
- Rivas, J. A. (2015). Insitucionalismo-neoinstitucionalismo y calidad de la democracia. *Provincia*(33), 87-127.
- Rivera, H., & MALaver, M. (2011). *La organización: los stakeholders y la responsabilidad social*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Rodríguez. (22 de mayo de 2019a). Adela Micha entrevista a Ricardo Rodríguez Vargas, director del Instituto para devolverle al pueblo lo robado, para hablar sobre las decisiones del gobierno de AMLO. (A. Micha, Entrevistador) Obtenido de <https://www.facebook.com/ElFinancieroMx/videos/2423598334357873/>
- Rodríguez, D. (2004). *Teoría de la agenda_setting. Aplicación a la enseñanza universitaria*. España: Observatorio Europeo de Tendencias Sociales.
- Rodríguez, R., & López, A. (21 de mayo de 2019). Conferencia de Prensa Matutina. Cuahutémoc, Ciudad de México, México: Gobierno de México <https://www.youtube.com/watch?v=JmHv5gZjbqU&t=850s>.
- Rojas, C. (1 de diciembre de 2019). Tiroteos en el norte de México dejan al menos 21 muertos y suman presión al presidente. *France 24*, pág. 3.
- Rojas, J. (2020). *El rol del lenguaje figurado en el discurso docente y su influencia en el clima social del aula: Análisis de la serie Merlí*. Universidad Nacional de Colombia : Facultad de Ciencias Humanas. Maestría en Educación.
- Roth, A. (2002). *Políticas Públicas*. Bogotá: Aurora.

- Roth, A. (julio-diciembre de 2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*(33), 67-91.
- Ruiz, A. (2019). Consideraciones en torno al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. *IUS COMITIALIS*, 2(4), 29-46.
- Ruiz-Healy, E. (1 de julio de 2019). La legitimidad y popularidad de AMLO. *El Economista*, pág. 3.
- Salazar, C. (1995). *Las Políticas Públicas* (Vol. 9). (S. d. Profesores, Ed.) Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Jurídicas .
- SALAZAR, R. (2019). ¿DÓNDE QUEDÓ EL SUJETO POLÍTICO EN LA CUARTA TRANSFORMACIÓN EN MÉXICO? En J. L. Cisneros, M. G. Barrón, & J. Parra, *Sentidos y Tendencias de la Transformación en México* (págs. 67-87). BUENOS AIRES: Elaleph.com.
- Saldaña, M. L. (15 de octubre de 2019). Reservas al dictamen que modifica la denominación actual del Instituto de Administración de Bienes y Activos por la de Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado. *Boletín No. 2468*. Ciudad de México, México: Congreso de la Unión. Cámara de Diputados [video] YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=HFTe5bLIGV&t=169s>
- Salvador, M. (2003). *INSTITUCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS*. Barcelona: Departamento de Ciencias Políticas y Sociales. Universitat Pompeu Fabra.
- Sandoval, F., & Calderón, M. P. (2019). Andrés Manuel López Obrador. En J. L. Cisneros, M. G. Barrón, & J. Parra, *Sentido y Tendencia de la TRansformación en México*. Buenos Aires: elaleph.com.
- Santaolalla, F. (2013). El Debate Parlamentario y el uso de la palabra. *Revista de derecho político*(86), 47-80.
- Sarthou, N. (2015). Los instrumentos de política como enfoque de análisis de los sistemas de pago al mérito. Contribuciones analíticas a partir del caso argentino. *Perfiles Educativos*, 37(149), 150-168.
- Sauri. (25 de julio de 2019a). Reservas de modificación a la Ley de extinción de dominio. *Boletín Cámara de Diputados*. Ciudad de México, México: Congreso de la Unión Cámara de Diputados [video] YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=Gx3ZW5Eo_9k .
- Sauri. (15 de octubre de 2019b). Reservas al dictamen que modifica la denominación del Instituto de Bienes y Activos por el de INstituto para Devolverle al Pueblo lo Robado. *Boletín No. 2468*. Ciudad de México, México:

- Congreso de la Unión. Cámara de Diputados [video] YouTube.
<https://www.youtube.com/watch?v=wyrthLRN7kl&t=75s>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2019). *CONVOCATORIA SUBASTAS ELECTRÓNICAS 2019*. Ciudad de México: Servicio de Administración y enajenación de Bienes.
- Secretaría de Turismo. (30 de 1 de 2020). Tren Maya. Tabasco. Tabasco, Tabasco, México.
- Senado de la República. (2019). *Intervenciones del día 25 de abril de 2019*. Ciudad de México: senado.gob.mx.
https://www.senado.gob.mx/65/version_estenografica/2019_04_25/1978
- Serrano, S., & Villalobos, J. (2008). Las estrategias argumentativas en textos escritos por estudiantes de formación docente. *Letras*, 50(77), 76-102.
- Silva, J. (2017). Identificando los protagonistas: el mapeo de actores como herramienta para el diseño y análisis de políticas públicas. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, 1(1), 66-83.
- Sobrado, V. (25 de julio de 2019). Reserva al Dictamen de Extinción de Dominio. Venustiano Carranza, Ciudad de México, México.
<https://www.youtube.com/watch?v=VoWiCKuaYjY&t=3s>
- Solís, D. (jul-dic de 2017). Hacia una definición del concepto de grupo de interés. *Perfiles Latinoamericanos*, 25(50), 83-101.
- Sosa, M. A. (2018). Ciclo de la política pública y los métodos de análisis para el diseño y la evaluación. En C. Lara, & R. De la rosa, *Análisis y Evaluación de las políticas públicas en México. UNa agenda de investigación* (págs. 1536-1990). México: UAM. UNidad Lerma/División de Ciencias Sociales y Humanidades. Juan Pablos, kindle.
- Sotomayor, A. (2008). Los métodos cualitativos en la ciencia política contemporánea: Avances, agendas y retos. *Política y Gobierno*, 15(1), 20-37.
- Stein, E., & Tommasi, M. (2006). La política de las políticas públicas. *Política y gobierno*, XIII(2), 393-416.
- Subirtas, J. (1989). *ANALISIS DE POLITICAS PUBLICAS* (primera ed.). Madrid: Instituto Nacional de administración pública.
- Tafoya, G. (2017). *El juicio de amparo contra Leyes*. Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Tagle, M. A. (15 de octubre de 2019). Reservas al dictamen que modifica la denominación actual del Instituto de Administración de Bienes y Activos por

- la de Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado. *Boletín No. 2468*. Venustiano Carranza, Ciudad de México, México: Congreso de la Unión. Cámara de Diputados. <https://www.youtube.com/watch?v=WW4kb58Gs9g>
- Thompson, J. (2002). *Ideología y cultura moderna. Teoría crítica social en la era de la comunicación de masas*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Treviño, E., & Tolentino, M. (2017). El lugar de lo político en el discurso de las políticas públicas. *Andamios*, 14(35).
- Umaña, L. (2014). Las representaciones sociales sobre el Zócalo de la Ciudad de México como espacio para la protesta. Estudio etnográfico en el contexto electoral de 2009. *Revista Mexicana de Opinión Pública*. , 73-95.
- Urzúa, C. (28 de junio de 2021). ¿Quiénes son los fifís? *El Universal*, pág. 1.
- Valencia, G., & Álvarez, Y. (2008). La ciencia y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. *Estudios Políticos*(33), 93-121.
- Valero, A. (2012). *Violencia social en México: su impacto en la seguridad ciudadana*. Escuela Nacional de Trabajo Social. Ciudad de México: umdcipe.org. Recuperado el 23 de noviembre de 2019
- Van Dijk, T. (2003). La multidisciplinariedad del análisis crítico del discurso: Un alegato en favor de la diversidad. En R. Wodak, & M. Meyer, *Métodos de análisis crítico del discurso* (págs. 143-177). Barcelona: Gedisa.
- Van Dijk, T. (2005). Ideología y Análisis del Discurso. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 10(29), 9-36.
- Van Dijk, T. (2016). Análisis Crítico del Discurso. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 10(30), 203-222.
- Vargas, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas Públicas*. Bogotá: Amudena.
- Vega, M. A. (15 de octubre de 2019). Reservas al dictamen que modifica la denominación actual del Instituto de Administración de Bienes y Activos por la de Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado. *Boletín No. 2468 Cámara de Diputados*. Ciudad de México, México: Congreso de la Unión. Cámara de Diputados [video] YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=Nf4tmNY1Br0&t=213s>
- Villanueva, D. (31 de enero de 2020). Inegi: desplome del PIB en 2019. *La Jornada*. Obtenido de <https://www.jornada.com.mx/ultimas/economia/2020/01/31/inegi-desplome-del-pib-en-2019-tengo-otros-datos-amlo-4932.html>

Villarreal, J. (25 de julio de 2019). Reserva al Dictamen de Extinción de Dominio. Venustiano Carranza, Ciudad de México, México.
<https://www.youtube.com/watch?v=mNBsQqoksiU>

Viñas, V. (1992). Legitimación y políticas públicas. *América LATina Hoy*(5), 49-55.

Weber, M. (2004). *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Anexo 1

Guía de entrevista semiestructurada:

1. Su experiencia en la inclusión del uso social de bienes confiscados en la constituyente de la ciudad de México. ¿Cuál era la propuesta de organismo dinamizador de la política de USBC?
2. ¿Cómo cambió esto al incluir el USBC en la Constitución Política de México?
3. ¿Qué aspectos sociales y políticos estaban sucediendo cuando se propuso la política de uso social y la creación del INDEP?
4. ¿Qué problemas principales se pretendían atender con estas acciones?
5. ¿Cómo se posicionó el problema, sobre porqué el INDEP podría ser una respuesta a la problemática en torno a los grupos de familiares víctimas de desaparición, a los grupos de jóvenes en conflicto con la ley, en torno a la prevención social de la violencia y la delincuencia? ¿Qué se buscaba? ¿Cuáles fueron los principales obstáculos para su inclusión? ¿Cuáles eran las principales demandas?
6. ¿Cuál es su opinión sobre un organismo que se encargue de rematar los bienes confiscados o liquidarlos bienes a favor del estado para después establecer su asignación?
7. ¿Qué problemas tenía el SAE para dinamizar los procesos de uso social y qué proponían para que el INDEP los erradicara?
8. ¿Cuáles fueron los actores que participaron en definir el problema público, la entrada en agenda y la toma de decisiones? ¿Cuáles fueron los que más incidencia tenían y por qué?
9. ¿Cuáles eran los discursos que estaban en contra y a favor del USBC y el INDEP? ¿Cómo cree que influyeron en la creación del INDEP?
10. ¿Cómo cambiaron los stakeholders y sus discursos cuando entró Andrés

Manuel López Obrador a la presidencia?

11. Su opinión acerca de la política pública de USBC y las acciones concretas en el diseño del INDEP durante el 2019.

FECHA DE SOLICITUD

Día	Mes	Año
05	Diciembre	2023

FORMATO DE VOTOS APROBATORIOS DE TESIS

PRIMER APELLIDO	SEGUNDO APELLIDO	NOMBRE(S)	MATRÍCULA
AZAHARES	FERREIRA	ONIL	10025667
PROGRAMA		DOCTORADO	

Los integrantes de la Comisión Revisora del trabajo de tesis de Doctorado, intitulado: "LA AGENDA POLÍTICA EN LA CREACIÓN DEL INDEP: DISCURSOS LEGITIMADORES, OPOSICIÓN Y ARENAS DE PODER (JUNIO 2018-ENERO 2020)" que presenta Onil Azahares Ferreira, estudiante del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Estudios Superiores de Cauatla, han determinado otorgar los votos aprobatorios para sustentar su tesis en el examen de grado.

LA COMISIÓN REVISORA

DR. HÉCTOR GÓMEZ PERALTA DIRECTOR DE TESIS	FIRMA
DR. ALEJANDRO GARCÍA GARNICA REVISOR DE TESIS	FIRMA
DR. MIGUEL GUERRERO OLVERA REVISOR DE TESIS	FIRMA
DR. SERGIO VARGAS VELÁZQUEZ LECTOR DE TESIS	FIRMA
DRA. KAREN RAMÍREZ GONZÁLEZ LECTOR DE TESIS	FIRMA
DRA. TALINA MERIT OLVERA MEJÍA LECTOR DE TESIS	FIRMA
DR. EDGAR MANUEL CASTILLO FLORES LECTOR DE TESIS	FIRMA



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL
ESTADO DE MORELOS

Se expide el presente documento firmado electrónicamente de conformidad con el ACUERDO GENERAL PARA LA CONTINUIDAD DEL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MORELOS DURANTE LA EMERGENCIA SANITARIA PROVOCADA POR EL VIRUS SARS-COV2 (COVID-19) emitido el 27 de abril del 2020.

El presente documento cuenta con la firma electrónica UAEM del funcionario universitario competente, amparada por un certificado vigente a la fecha de su elaboración y es válido de conformidad con los LINEAMIENTOS EN MATERIA DE FIRMA ELECTRÓNICA PARA LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE ESTADO DE MORELOS emitidos el 13 de noviembre del 2019 mediante circular No. 32.

Sello electrónico

KAREN RAMIREZ GONZALEZ | Fecha:2023-12-05 12:55:12 | Firmante

iuOF5hflU6sKxG76UH/TERq2sGJ/6newutZgOnMkkCVD/M6B1l6TfcW9TmFjylcg+1e6nHCEi6kINPvppjU0FOcw4J+C+SH0fJsfMD6aqmt3Yhf4FLxFRfTrsNyttzeTj56MwOZYvU0pLrcmOrccc+/Ju3b3ZV1jSeVwu97A68k/qEr2MRwbFaMCGNQRHjG/1qjBpU2df+raYBrJEhXmUmMheDXr/XS19rh7HQ8PsaXMwSDgnWkgDaJqUYzpqBrE5DSG/b3PRZN8bhGTlG5u132QDexqahzUKyueaqTzD1FCupGofPaJePJYR2lZBfXUyVQ2l0AWE2BKPPMD5g==

SERGIO VARGAS VELAZQUEZ | Fecha:2023-12-05 13:13:20 | Firmante

NshdXsPqGi5OZZCDmXSGatwrlYo79yor6apGZ3p2dQNU7L85uATiF/DBimfNuz40xgcrQOI4hufyqAm32NYs7SlwkG+aQF34nFfPd5OtzpwN/2BW+NPNGkFaENJE4QT1PRxn/P0z5dQnNHWsXAcinMWFx+YsNAK3R9jhT6dQyDU5apXokijPMI3wwwVv891tgR9jFkPlbrXdiTlSe+DNI24XuFYMQLXOOB/SY2U905yvPnFZmZvHqU8dCldrHFYsJq1DH9qb8dBll2eCGs78pLEFAFCssX3riHh1aK8L8HZ93VxESh1dCDjr8E7RoPx6PW+FAdxh3lB0JmYpYt8w==

EDGAR MANUEL CASTILLO FLORES | Fecha:2023-12-05 13:44:56 | Firmante

oYZyb88Z03nNIEskrFe0NOO4gmQQyhI9LkZu7aYqbfqwDpgsHwy1gMSZjFblWrl/LvaR2e4UUCSIUZ6sw2cyf2D9QVVL4kLRk+s8MH66TxFoDh6hcx+omvQQEpfR05WlrJrU/ldyr80J8zohSVbwScPYyj1p4PmDJQNPTDG68WoaDVPKHv+A5o0TsXsxfDZOi3l1Es7HG+ydMyvJWZwlzs1soAOMC5Cz+0+GiV4n8QqlyGbtjcdxPGpdI7xAb56r6kPkkRnHQ78XkwoKRGSZhimGP5vzxuh/Mz07INKBEGZk+WjoVLQd9rJLpEKNHq8D0/JRjvZCNHsbJPrCrQ==

HECTOR GOMEZ PERALTA | Fecha:2023-12-05 14:17:15 | Firmante

RNEaChuvNWyz/BBEcrh2CYm743R2k4vXBxSRN1vC/QxVzStzY+cXo9QjSDxNWFg31zEiAA0PtBY6orv+YmBPhr6jZOk5rZTZ8WHwqJJu/GuVPI/sK1NrOsipIOyINadQGrGCqpVa13JhnQqhuxJUK3+ZZrXE5yM0cmfxhe3PInyPyAQjSNY7DKxz0Xk+R4rpXByvusm1pM7500BsD4tMzNgzAwIwVW3OyA61N8h84v9wVvdNwtEfhSbaiTe9of7aChBThoHR0L5iNhv224kpyg76m1dzfe0eBmaAXGxhXuvOXHGtQ5AcLVDWeS/FYhBMBry9oDqdicCEyTICyexQ==

TALINA MERIT OLVERA MEJÍA | Fecha:2023-12-05 14:20:05 | Firmante

eg+c+4w0y6fnXZgUdQUIFe/CFWO1gT4cDFbx+EUYGc6vj1km9eJtDMLqsdmXhqlqBbKyw/imy5DrrEyCa7RCXgOxRvjX5rh4y15UvckBDP5aNGV6Z7eLCaujInq/6rDxl+kAyOMbuK0PzPcQVDrGnEpYcmMYs2dPflfLV6tQaV0Qs25qp1UgAbt52iod4QIDbHRDwbTcsC+arWC72lx2/MHEUZSBWKnOOXGwDw2Re9Fmw6OH9c+LzRUU0WYkyiWcE4ukSacOhw0YOYBMQn7Ire3BIOPxeuArX+gr5PZBOM/TPS6GLdVDAQYxwBqoB59znABwDdcFnDSKa/b6qyvQ==

MIGUEL GUERRERO OLVERA | Fecha:2023-12-05 19:13:52 | Firmante

xtFSPX6SjVRjM8MIGC9hHcdSwKzWaGv8Qjs8zqGdw32VS6eUMZhAIOPJdNR6HsB2hE5BgNhUeP7WAPmpwarpDhQ/vXEA0DvIEJKx8j5FKLSrFhpT2bLmZmuKSk7mi6TW6GYAL1b/FKpZzwTcuJKw/1e7eQ9+f63gxS2MZCYad5SXU+WigcSOFLh13O7sVjA2yFijMv/ipWD91dREDDeD1Pp7b14xG/RKAENt1pc1ApGEc88Bbcr0mTilaulfvVNixpljh2/bNL5387APEA1/5CDwdAvnQ7WIPvd97b14L0bL1v0ZMoLExpwcQ9gdbu9kgAP4EoXJoiW1dAI62A==

ALEJANDRO GARCIA GARNICA | Fecha:2023-12-06 09:59:04 | Firmante

FWO+n3lWh8m6KQ+XZYclj9D0xeMe4hdvP/gcY3+bWuSB0ync0vuAP36P9uxipEH791m0CQtDk42+2QXGSx/eZHaLbC6Z4GlekRcFD25i/o1xMeQRDtE3du43CrV29M7UKP7n7DATXqmXNTIF7QcVOUaxoJb8UXM7MwKAuoLsLjym5A6TaS6khgGG2ZDEjYxkOudZGt+I+tSk1hoDKiUeHcCb9EflLk1WHBW/F2eHCE5gqAKscQinGQZvHfXV/QfW/tkVFBsv0J6FO77JGmixOoXqgs0NmZ7XxhwYXha6oLd8BHCcN10DA7/3lJgDgMditAoKIRDFXdmUA==

Puede verificar la autenticidad del documento en la siguiente dirección electrónica o escaneando el código QR ingresando la siguiente clave:



noE7ViMAX

<https://efirma.uaem.mx/noRepudio/H6qY42L4EnCOgXWt0bjjUokWLR1Kip9Z>

