

OTROS  
TÍTULOS

**BASTA DE FRAUDES  
ELECTORALES, 1988-2018**

*López Gallardo, Jorge Alberto*



**CIUDADANÍA EN EJERCICIO**

Sendero escarpado. Presidentas  
municipales en México  
*Rosa María Valles Ruiz*



**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA  
LA INTERCULTURALIDAD**

*Rafael Aréstegui Ruiz*



**LO POLÍTICO EN LAS  
SUBJETIVACIONES**

Una década de investigaciones  
desde el Análisis Político  
de Discurso

*María del Pilar Padierna Jiménez  
Mónica García Contreras*



**MORENA**

La otra concepción de la política  
*Martí Bartres Guadarrama*

La vida democrática en México ha puesto a los congresos locales como objeto de estudio, dentro de una geometría que incluye tanto actores políticos: gobernadores, presidente del país, partidos políticos; como transformaciones pujantes: como transparencia, rendición de cuentas, combate a la corrupción. La transición entre un congreso, cuyo papel se distingue por su marcado apoyo político a un congreso de contrapeso requiere de respuestas sobre los alcances y límites de su papel en la democracia, el estado de derecho y las políticas públicas.

Las referencias de congresos en otros países, como China, y su comparación con México, amplían el entendimiento del funcionamiento y dinámica que adquieren éstos en otros contextos y con sistemas políticos diferentes.

Sinaloa Sonora Tabasco Tamaulipas Tlaxcala  
Morelos Nayarit Nuevo León Oaxaca  
Durango Guanajuato Guerrero Hidalgo  
Coahuila de Zaragoza Colima  
Aguascalientes Baja California



CONGRESOS LOCALES Y CULTURA POLÍTICA EN MÉXICO

PYV



# CONGRESOS LOCALES Y CULTURA POLÍTICA EN MÉXICO

SILVESTRE LICEA DORANTES  
COORDINADOR

SILVESTRE  
LICEA  
DORANTES

Cursó la licenciatura en Sociología en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco; es maestro en Políticas Públicas por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco; y posee un doctorado en Investigación en Ciencia Política en la Universidad Autónoma de Guerrero; además de una estancia corta de investigación en la Universidad Complutense de Madrid. Es profesor-investigador en el Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados, "Ignacio Manuel Altamirano", de la Universidad Autónoma de Guerrero. Acredita perfil PROMEP y es miembro del Padrón Estatal de Investigadores del estado de Guerrero.



# Congresos locales y cultura política en México

Silvestre Licea Dorantes  
(coordinador)



Primera edición: 2019

© Silvestre Licea Dorantes

© Plaza y Valdés S. A. de C. V.  
Manuel María Contreras 73. Colonia San Rafael  
C.P. 06470, Ciudad de México. Teléfono: 5097 20 70  
editorial@plazayvaldes.com  
www.plazayvaldes.com

Plaza y Valdés Editores  
Calle Murcia, 2. Colonia de los Ángeles  
Pozuelo de Alarcón 28223, Madrid, España  
Teléfono: 91 862 52 89  
madrid@plazayvaldes.com  
www.plazayvaldes.es

ISBN: 978-607-402-955-0

Impreso en México / *Printed in Mexico*

## Índice General

<b>Introducción general</b> .....	9
Silvestre Licea Dorantes, Universidad Autónoma de Guerrero	
<b>Capítulo I</b>	
Apuntes de investigación sobre la votación de los diputados en Congresos subnacionales en México. El caso de Guerrero, 1999-2011.....	11
<i>Silvestre Licea Dorantes</i> , Universidad Autónoma de Guerrero	
<b>Capítulo 2</b>	
Desempeño institucional del congreso de Guerrero (2002-2015) .....	21
<i>Gabino Solano Ramírez y Margarita Jiménez Badillo</i> , Universidad Autónoma de Guerrero	
<b>Capítulo 3</b>	
Midiendo la satisfacción con la democracia y la confianza en actores políticos y sociales: México después de la alternancia .....	49
<i>Victor Manuel Figueras Zanabria, Martha Miranda Muñoz y Orlando Espinosa Santiago</i> , Benemérita Universidad Autónoma de Puebla	
<b>Capítulo 4</b>	
Participación ciudadana y vida comunitaria en México: Unión de Pueblos del estado de Guerrero (UPOEG).....	63
<i>Martín Fierro Leyva</i> , Universidad Autónoma de Guerrero	
<b>Capítulo 5</b>	
La influencia del confucianismo en la cultura política y el desarrollo económico en China y el este de Asia actual: lecciones para México.....	85
<i>Tonatiuh Fierro de Jesús</i> , El Colegio de México	

**Capítulo 6**

La cultura política en torno al cine oficial de la República Islámica de Irán:  
un breve análisis comparativo con México..... 119  
*Alejandra González Guerrero*, El Colegio de México

## Capítulo 2

# Desempeño institucional del Congreso de Guerrero (2002-2015)<sup>1</sup>

Gabino Solano Ramírez\*  
Margarita Jiménez Badillo\*\*

### Introducción

Guerrero<sup>2</sup> es una de las entidades de México donde se han registrado alternancias en el poder ejecutivo local dirigidas por el izquierdista Partido de la Revolución Democrática (PRD). El Partido Revolucionario Institucional (PRI), tras siete décadas de control político, perdió por primera vez el gobierno de esta entidad en las elecciones de 2005. Este escenario fue resultado de la combinación de cambios legales y la emergencia de opciones partidistas de izquierda que desafiaron el control del PRI. Las sucesivas reformas políticas de 1977 a 2004, tanto

<sup>1</sup> Artículo desarrollado en el marco del Proyecto de Investigación: *Representación política en Guerrero, dificultades de un inestable equilibrio político e institucional*, coordinado por Gabino Solano Ramírez y colaboración de Margarita Jiménez, financiado por la UAGro (SOC-2010-34). Es un producto interinstitucional con la Red de Investigación: *Elites Parlamentarias en México* (RELIPAMEX), constituida por iniciativa de Manuel Alcántara Sáez de la Universidad de Salamanca, España y coordinada por Mónica Montaña, Universidad de Guadalajara, México. Hacemos un reconocimiento a Aremi Torres Galeana, auxiliar de investigación del IIEPA-UA Gro.

\* Profesor-investigador del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados, Ignacio Manuel Altamirano (IIEPA-IMA), Universidad Autónoma de Guerrero: <[gabinosln@gmail.com](mailto:gabinosln@gmail.com)>.

\*\* Profesora-investigadora del Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados, Ignacio Manuel Altamirano (IIEPA-IMA), Universidad Autónoma de Guerrero: <[mbadillo@uagro.mx](mailto:mbadillo@uagro.mx)>.

<sup>2</sup> El estado de Guerrero se ubica al Sur de la República Mexicana, su capital es la Ciudad de Chilpancingo; la ciudad más importante es el Puerto de Acapulco, donde se concentra casi la cuarta parte de la población guerrerense.

en su nivel federal como su adaptación en la entidad, dieron causa a una competencia más abierta y a elecciones más equitativas y transparentes.<sup>3</sup> El PRD se consolidó como alternativa de gobierno promoviendo alianzas con actores sociales y políticos emergentes, de corte civilista, que le atrajeron simpatías más allá de su tradicional mercado electoral. La competencia política ofreció a las izquierdas un espacio propio, específico y relevante en el escenario político guerrerense.

En la elección de 2005, un factor relevante fue la alianza del PRD con Zeferino Torreblanca Galindo, un actor externo a este partido quien, tras su periodo como alcalde del municipio de Acapulco, trascendió al plano estatal como un gobernante con buenos resultados. Torreblanca dirigía uno de los grupos políticos emergentes, vinculados a actividades comerciales y empresariales en Acapulco, que desplazados de la elite gobernante encontraron en el PRD un espacio de participación sin la necesidad de afiliarse o de establecer compromisos para la conducción del gobierno. Lo importante para ambos actores políticos (Zeferino Torreblanca y el PRD) en esta coyuntura, fue su propósito de vencer al PRI, bajo la lógica difusa que la alternancia mejoraría las condiciones sociopolíticas de la entidad, así como superar los resabios del corporativismo clientelar y caciquil atribuidos a la presencia del PRI en el gobierno. Sin embargo, el éxito electoral no se tradujo en resultados de gobierno notables. Las expectativas del cambio político se fueron diluyendo en el transcurso del sexenio. Al final del periodo gubernamental, la relación PRD-Torreblanca concluyó en la separación definitiva traducida en abiertos conflictos ante la opinión pública<sup>4</sup>.

La alternancia en el poder ejecutivo local también se reflejó en el desplazamiento del PRI como partido mayoritario en el Congreso local. Situación política que generó, al menos, dos expectativas sobre el funcionamiento del Congreso de Guerrero: 1) que asumiría plenamente sus funciones de representación, legislación, fiscalización y control político sobre los otros poderes del Estado, es decir, el cambio activaría el ejercicio efectivo de los mecanismos de frenos y contrapesos entre las ramas del poder político (ejecutivo y legislativo), que durante décadas fueron —en los hechos—,

<sup>3</sup> La primera reforma de apertura democrática en Guerrero fue en 1974 para incorporar la figura de «diputados de partido» (casi diez años después que a nivel federal). Con la reforma federal de 1977, se instrumentó el principio de representación proporcional en todas las entidades federativas del país. Otro incentivo para ampliar la representación parlamentaria fue, de acuerdo a la Ley electoral local de 1978, reducir el umbral de votación de cinco a 2.5 por ciento para que a un partido le fueran acreditados diputados de minoría (R. Calvo, 2007: 42).

<sup>4</sup> El gobernador en turno, Zeferino Torreblanca, desde el inicio de su administración, marcó distancia con el partido que lo postuló como titular del ejecutivo local. Su visión empresarial y su estilo autónomo dejaron ver un liderazgo que pronto se “sacudió” la ideología de izquierda para asumir compromisos más afines con el PRI o con el PAN.

anuladas por la preeminencia del poder ejecutivo local; y 2) que el Congreso se convertiría en el eje transformador de los grandes acuerdos para estimular la modernización y el desarrollo local, construyendo un nuevo entramado institucional y normativo que refundara, en clave democrática, las instituciones políticas de la entidad.

Sin embargo, el poder legislativo tampoco cumplió con las esperanzas de cambio. El desempeño de sus funciones básicas siguió, —con matices—, la misma lógica de comportamiento de las legislaturas monopartidistas bajo el control del PRI. ¿Por qué el Congreso del Estado de Guerrero no ha logrado mejorar su desempeño, en cuanto a sus funciones de representación, legislación, fiscalización y de control político sobre las acciones de los otros poderes del Estado? ¿Cuáles son los desfases institucionales que está generando un desempeño deficitario en la definición de decisiones de gran alcance en la agenda política estatal?

El argumento que se desarrolla en este estudio se adscribe a la lógica institucional, que atribuye relevancia a las reglas del juego político institucionalizadas como variable autónoma de la política. En tal sentido, es posible plantear que el limitado desempeño legislativo del Congreso de Guerrero es resultado de instrumentos insuficientes o ineficaces para el ejercicio de las funciones de control político, legislación y fiscalización que el cambio político no ha reformado, pues son funcionales a la tendencia dominante del poder ejecutivo, con independencia del partido gobernante, sobre todo en contextos donde perviven reglas de intercambio político anclados en valores no pluralistas. Se considera que la interacción política congresional se desarrolla en un contexto institucional que se mantiene a pesar del cambio político, es decir, las reglas de intercambio político que regulan el funcionamiento del legislativo y su relación con el ejecutivo, se institucionalizaron otorgando mayor peso a la rama ejecutiva de gobierno. Tras el cambio político estas reglas no se han modificado a la nueva realidad de pluralidad y competencia política que exige un mayor desempeño de sus funciones sustantivas. De ahí la tesis de un Congreso frágil y subordinado a la instancia ejecutiva del gobierno.<sup>5</sup>

En tal sentido, la variable dependiente es el desempeño legislativo; y la variable independiente, el marco institucional en el que interactúan los grupos parlamentarios y el ejecutivo local, que, dada la concentración bipartidista de la representación política, se reducen a la primera minoría en el Congreso (PRI) y el partido gobernante (PRD).

<sup>5</sup> Cambios normativos que dan pauta a considerar la posibilidad de mayor equilibrio de poderes, están contenidos en 1) la reforma político-electoral de 2014; y la nueva Constitución Política de Guerrero que fue aprobada en ese mismo año con la LX Legislatura. Ambos instrumentos tienen de fondo, la necesidad de armonizar sus estructuras institucionales con el nivel federal. Su impacto normativo no se ve reflejado en este trabajo, dado que, a abril de 2016, apenas se están generando leyes secundarias como proceso de adaptación normativa.

El trabajo que aquí se desarrolla responde al esfuerzo colectivo de académicos que hemos integrado la Red de Elites Parlamentarias de México (RELIPAMEX) en 2013 y que después de varias sesiones de trabajo, se logró consenso para aplicar una encuesta común a las entidades del país, la cual tiene su origen en el Proyecto de Elites Parlamentarias de América Latina (PELA) coordinado por Manuel Alcántara, en la Universidad de Salamanca. Considerando que la dimensión de análisis del poder legislativo en su nivel subnacional es un vacío en la literatura politológica, el Dr. Alcántara ha respaldado el proyecto de RELIPAMEX, proporcionando dicha herramienta de análisis empírico para adaptarlo al análisis de los Congresos locales en México.

En Guerrero dicha encuesta ha sido aplicada en las Legislaturas de 2005, 2008 y 2012 y para fines prácticos, la base de datos se identifica como: Elites legislativas de Guerrero (Relipamex-Gro, 2005; 2011 y 2015). Se trata de un instrumento con preguntas cerradas, nominales, dicotómicas y otras de carácter actitudinal planteadas en una dimensión espacial de izquierda a derecha<sup>6</sup>.

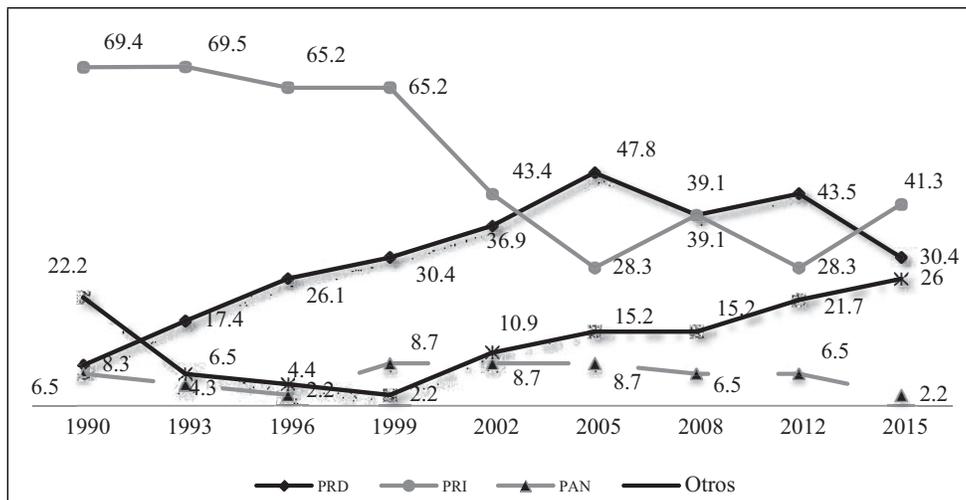
El estudio se estructura exponiendo en una primera sección, la representación de las tres Legislaturas que se analizan: LVIII (2005-2008); LIX (2008-2012) y LX (2012-2015). Aun cuando sólo éstas son el objeto de estudio del trabajo, se consideró pertinente para este apartado, incluir la composición parlamentaria de la LXI Legislatura (2015-2018), a fin de ofrecer una visión de conjunto. En el mismo apartado se presenta una caracterización del sistema de partidos en Guerrero, argumentando su recurrencia bipartidista. En otra sección, se explica el esquema institucional y las reglas del juego político para explicar la fragilidad del Congreso en su desempeño legislativo mediante tres ejes de análisis: instrumentos de control político; control presupuestal y de fiscalización, así como el control de la legislación. Dichos componentes dan pauta para explicar los desfases existentes en el equilibrio de poderes ejecutivo y legislativo. En otro espacio se presentan las reflexiones finales del estudio.

## **Representación parlamentaria y sistema de partidos**

El Congreso local de Guerrero está constituido por 46 legisladores, de los cuales, 28 son elegidos por mayoría relativa y 18 por el principio de representación proporcional. La evolución histórica de los partidos representados en esta Institución ha reflejado una tendencia bipartidista (Gráfico I) como puede observarse en un lapso de poco más de dos décadas.

<sup>6</sup> Aun cuando no existía RELIPAMEX en 2005, hemos optado por denominar así a las tres bases de datos que se han constituido en Guerrero, a partir de las encuestas de España.

**Gráfico I. Escaños por partido en el Congreso local de Guerrero (%)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de Guerrero.

En nueve Legislaturas, desde 1990, la composición parlamentaria en Guerrero, muestra un bipartidismo recurrente y aun cuando el sistema de partidos amplía la competencia de un número mayor de fuerzas políticas, éstas apenas son votadas por la ciudadanía, por lo que ninguna puede representar una alternativa que ponga en riesgo la posición mayoritaria de los dos partidos predominantes: el PRI y el PRD.

El PRI en la década de los años noventa, controló casi dos tercios de escaños; su descenso en esta tendencia fue abriendo el potencial electoral del PRD para incrementar su representación parlamentaria, aunque no para alcanzar la mayoría absoluta. El Gráfico I también muestra la presencia testimonial del Partido Acción Nacional (PAN) en la entidad, que no ha superado el 8.7 por ciento por ciento de la votación en más de dos décadas.

El sistema de partidos es bipartidista también porque los partidos pequeños, se mantienen en la competencia política mediante alianzas electorales con el PRD o el PRI,<sup>7</sup> dado que por sí mismos, han obtenido en promedio, de tres a ocho por ciento de la representación legislativa.

<sup>7</sup> Es común que se construyan coaliciones electorales del Partido del Trabajo, o el Movimiento Ciudadano (antes Convergencia), con el Partido de la Revolución Democrática; asimismo, el Partido Verde Ecologista de México y el Partido Nueva Alianza, son aliados tradicionales del Partido Revolucionario Institucional.

El sistema de partidos refleja un alto nivel de concentración bipartidista de la representación parlamentaria, lo cual influye en la orientación de la actividad legislativa. El indicador que permite medir en qué medida se está o no produciendo un cambio en el sistema de partidos (Pennings y Lane, 1998, citados en Oñate y Ocaña, 1999: 40) es el de competitividad (sea electoral o parlamentaria). Se calcula a partir del porcentaje de votos obtenido por la primera fuerza política, restando el porcentaje de votos o escaños de la segunda fuerza política, esto es, el índice se obtiene de los dos principales rivales (Tabla I). A mayor valor del indicador, mayor distancia en porcentaje de voto o de escaños separará a los dos partidos, por lo que la competitividad será menor, y viceversa (Oñate y Ocaña, 1999: 40).

**Tabla I. Concentración partidaria y competitividad en el Poder Legislativo de Guerrero**

9	Período	PRI	PRD	CE	MV	Competitividad
LXI	2015-2018	41.3	30.4	71.7	10.9	Media
LX	2012-2015	28.3	43.5	71.8	15.2	Baja
LIX	2008-2012	39.1	39.1	78.2	0	Muy alta
LVIII	2005-2008	28.3	47.8	76.1	19.5	Baja
LVII	2002-2005	43.4	36.9	80.3	6.5	Alta
LVI	1999-2002	65.2	30.4	95.6	34.8	Nula
LV	1996-1999	65.2	26.1	91.3	39.1	Nula
LIV	1993-1996	69.5	17.4	86.9	52.1	Nula
LIII	1990-1993	69.4	8.3	77.7	61.1	Nula

CE = Concentración de escaños (suma del porcentaje de escaños de los dos principales partidos)  
 Margen de victoria = MV (diferencia entre el porcentaje de escaños de los dos principales partidos, esto es, grado de rivalidad entre el PRD y el PRI). El grado de competitividad entre un partido y otro es *muy alto* cuando el margen de victoria obtenido va de 0 a 5 por ciento; *alta competitividad* cuando es entre 5 y 10 por ciento; *media*, entre 10 y 15 por ciento; *baja* entre 15 y 20 por ciento; *muy baja* entre 20 y 25 y finalmente es *nula* cuando el margen de victoria fue de más de 25 por ciento.

Fuente: Elaboración propia con datos del Congreso del estado de Guerrero y del Instituto de Mercado-tecnia y Opinión (IMO) <<http://www.imocorp.com.mx/>>

## DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DEL CONGRESO DE GUERRERO (2002-2015)

Durante el período de mayoría unipartidista, al menos hasta el 2002, se observa una alta tasa de concentración de escaños, lo que indica que la oposición cumplía un papel testimonial en el Congreso, en otros términos, había nula competitividad congresional. Este periodo se le denomina como de gobiernos unificados, con un partido predominante y una incipiente presencia de los partidos opositores en el Congreso, motivados por los cambios graduales en los ámbitos electoral y partidista, sobre todo la reforma política estatal de 1996. Las elecciones locales intermedias de 2002 impidieron por primera vez al PRI, obtener la mayoría absoluta legislativa. A partir de ese año ningún partido ha alcanzado la mayoría de 50 por ciento más uno de los escaños, inaugurando el periodo de gobiernos divididos, donde el partido gobernante tiene que negociar con los partidos opositores los cambios legislativos al *statu quo*. Por lo anterior, desde 2002 desciende el nivel de concentración, aunque sigue siendo alto, más si se considera que el sistema de partidos tenuemente tiende a ser más plural. La lectura de conjunto es que parece no haber espacio de competencia para otros partidos, y reiteramos con ello la tesis de que en Guerrero prevalece un bipartidismo recurrente, donde apenas otros partidos, distintos al PRI y al PRD, empiezan a tener presencia parlamentaria.

Por cuanto a la diferencia existente entre el control de escaños en el PRD y el PRI, observado con el margen de victoria entre ambos, la mayor tensión institucional se dio en la LIX Legislatura cuando ambos partidos obtuvieron exactamente el mismo número de curules, lo cual generó un punto exacto de equilibrio en el peso político de cada partido, obligando a cada uno a coaligar con los partidos más pequeños durante los trabajos legislativos<sup>8</sup>. La Tabla II muestra que el PRD entre 2005 y 2008, perdió escaños de mayoría relativa, recuperándose nuevamente para 2012; el PRI inversamente, mejoró su posición para 2008, pero se contrajo para 2012, obteniendo sólo seis escaños de mayoría relativa.

<sup>8</sup> Un escenario nuevo en Guerrero pero que ya se ha presentado en otras entidades como en Morelos, 2012-2015 con el 26.6% PRI-PRD; Sonora, 2009-2012 con el 42.4% PAN-PRI; Campeche 2009-2012 con el 40% PAN-PRI.

**Tabla II. Distribución de escaños en el Congreso del estado de Guerrero**

Partido	LVIII Legislatura (2005-2008)			LIX Legislatura (2008-2012)*			LX Legislatura (2012-2015)			LXI Legislatura (2015-2018)		
	MR	RP	%	MR	RP	%	MR	RP	%	MR	RP	%
PRD	18	4	47.8	13	5	39,1	20	-	43.5	9	5	30.4
PRI	9	4	28.3	13	5	39,1	6	7	28.3	13	6	41.3
MC**	0	3	6.5	1	2	6,5	2	3	10.8	-	3	6.5
PAN	1	3	8.7	1	2	6,5	-	3	6.5	-	1	2.2
PVEM	0	2	4.3	0	2	4,3	-	3	6.5	5	1	13.0
PT	0	2	4.3	0	1	2,2	-	1	2.2	1	1	4.3
PNA	-	-	-	0	1	2,2	-	1	2.2	-	-	-
MORENA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2.2
Total	28	18	100	28	18	100	28	18	100	28	18	100

\* La LIX Legislatura por única vez tuvo un período de tres años, nueve meses y veintiocho días, debido a la disposición de armonizar la elección de legisladores locales con las elecciones federales y con la elección de gobernador a fin de disminuir gastos en los procesos electorales.

MR = mayoría relativa; RP = representación proporcional.

Partido de la Revolución Democrática (PRD); Partido Revolucionario Institucional (PRI); Convergencia\*\* (C) y desde 2011 Movimiento Ciudadano (MC); Partido Acción Nacional (PAN); Partido Verde Ecologista de México (PVEM); Partido de los Trabajadores (PT); Partido Nueva Alianza (PNA); Movimiento Regeneración Nacional (MORENA).

Fuente: Elaboración propia con datos de: <<http://www.congresogro.gob.mx>>

Aplicando el índice del número efectivo de partidos,<sup>9</sup> hay una escasa variación entre una Legislatura y otra. En la LVIII Legislatura se obtuvo un 3.08, mientras que en la LIX el NEP fue de 3.15; en la LX aumentó a 3.43 y en la última Legislatura (2015), se elevó al 3.68, lo cual indica que la tendencia en la arena legislativa es de un multipartidismo moderado y que va aumentando la diversificación de partidos representados en el Congreso local, sin disputar aun el carácter bipartidista existente. En consecuencia, se reduce la polarización ideológica con no más de tres partidos relevantes, con dos epicentros fuertes que se disputan el apoyo del tercer partido, que en realidad está integrado por cinco partidos minoritarios.

Esta coyuntura aunada a contar con el 39.1 por ciento de escaños cada partido relevante en la LIX Legislatura, situó a los partidos minoritarios con un mayor poder de veto que en legislaturas anteriores. Dicho empate puede leerse también, como un desafío en el que cada fuerza política mayoritaria debió buscar consensos con los partidos menos representados para lograr imponer su agenda legislativa. El margen de alianzas es mínimo, pues en conjunto los partidos minoritarios sumaron diez votos; cada partido relevante necesitó seis escaños para construir una mayoría, pero también tienen bien definidos sus aliados naturales. Una eventual alianza entre los partidos PT y Convergencia le daría al PRD 22 votos, mientras que el PRI sumaría 21 con sus aliados tradicionales: PVEM y Nueva Alianza. La posición importante en este escenario la ocupó el PAN, con sus tres escaños; la alianza que este partido mantuvo con el ejecutivo estatal —que no con el partido del gobernador—, dio lugar a un escenario más favorable al ejecutivo.

El conflicto para definir quién de los dos partidos fuertes ocuparía la presidencia de la Comisión de gobierno motivó una intensa negociación entre los partidos políticos y el gobernador del estado. Después de reiterados argumentos de ambas partes, se llegó al acuerdo de rotación en la conducción del Congreso, iniciando con el PRD y un año más tarde el PRI. Prioritario resultaba para el PRD este equilibrio pues conducía en ese momento, el gobierno del estado y requería del apoyo del PRI para cambios constitucionales;<sup>10</sup> al PRI también le significaba un reto conducirse como una oposición

<sup>9</sup> El número efectivo de partidos es un índice ya clásico para ponderar el peso político de cada partido en función de su tamaño parlamentario -en este caso, ya que también puede ser utilizado en la arena electoral-. Se calcula mediante la fórmula  $NEP = 1/\sum p_i^2$  donde  $p_i$  es la proporción de escaños que tiene el  $i$  partido con representación en el Congreso local. Calculado a partir de Laakso y Taagepera (1979). "Effective number of parties: a measure with application to west Europe". *Comparative Political Studies* n° 12, pp. 3-27.

<sup>10</sup> El titular del ejecutivo estatal en ese momento fue Carlos Zeferino Torreblanca Galindo, quien fue postulado por el PRD y gobernó del 01 de abril de 2005 al 31 de marzo de 2011.

responsable que lo posicionara frente a las elecciones del ejecutivo estatal que serían en 2011 y que le garantizara la asignación de recursos a los municipios que gobernaba.

Este resultado político intensificó la negociación sistemática en asuntos clave como la dirección de los órganos internos del Congreso y temas trascendentes de debate durante su ejercicio parlamentario; puso a prueba también, las reglas de funcionamiento del propio Congreso para definir la distribución de sus órganos de gobierno;<sup>11</sup> las decisiones legislativas trascendentes, que por su naturaleza generan tensiones entre las fracciones legislativas; así como la relación con el poder ejecutivo local, los poderes municipales y las instituciones autónomas.

El empate legislativo se modificó por la fractura interna del PRI a partir del proceso electoral para gobernador 2010-2011. La falta de cohesión interna en el PRI, evidenciada en la escisión de su grupo parlamentario, le llevó a perder la titularidad de la Comisión de Gobierno a la vez que se vio alterada la composición de los grupos parlamentarios. Este clivaje en el PRI se debió a que seis de sus legisladores asumieron el compromiso personal de apoyar a Ángel Aguirre<sup>12</sup> en la contienda electoral, contraviniendo la directriz nacional y local de respaldar a Manuel Añorve como el candidato a la gubernatura del estado. Su expulsión del PRI llevó a que cuatro de ellos se declararon como diputados independientes y dos, se incorporaron al PRD. Esta circunstancia, dio lugar a una nueva correlación de fuerzas desde abril 2011 —momento en que inició Aguirre su gestión como gobernador—, con 20 legisladores por el PRD y 12 por el PRI.

En la entidad, existen acuerdos de alianzas naturales entre los partidos representados en el Congreso. Para definir las políticas internas, cotidianamente se configuraron dos bloques: PRI-PVEM-PNA que fueron la oposición y que en conjunto controlaron

<sup>11</sup> La Comisión de gobierno es el órgano principal de dirección en el Congreso del estado. Está integrada por los Coordinadores de los grupos parlamentarios y los líderes de las representaciones parlamentarias. La mesa directiva tiene a su cargo, dirigir las funciones del pleno del Congreso y de la Comisión Permanente. Después de ríspidas negociaciones, el PRD presidió la primera Mesa Directiva con el apoyo del PAN, que fungió como partido pivote, obteniendo 25 votos frente a 21 de la alianza PRI-PVEM-PNA (Diario de los Debates del Congreso del estado de Guerrero, 12 de noviembre de 2008). Ver también *El Sur*: “Nombran a Chavarría presidente de la Mesa Directiva tras agitada sesión en el Congreso”, 13 de noviembre de 2008, <[http://www.el-suracapulco.com.mx/nota1e.php?id\\_notas=47910](http://www.el-suracapulco.com.mx/nota1e.php?id_notas=47910)>.

<sup>12</sup> El sucesor de Zeferino Torreblanca fue Ángel Aguirre Rivero, de larga trayectoria priista pero que postuló el PRD como candidato externo. Gobernó del 01 de abril de 2011 al 26 de octubre de 2014, cuando pidió licencia indefinida por las tensiones políticas generadas en la entidad ante la desaparición forzada de los 43 estudiantes de Ayotzinapa en el municipio de Iguala. Le sucedió en el gobierno del estado, Salvador Rogelio Ortega Martínez —gobernador interino— del mismo día 26 de octubre de 2014 al 26 de octubre de 2015.

en 2005 un total de 15 escaños (33%); en 2008 sumaron 21 escaños (46%) y en 2012 sumaron 17 (36.9%). El otro bloque que se impuso en el trabajo legislativo es el PRD-PC-PT con 26 escaños en 2005; 22 en 2008 y 27 en 2012, esto es 56.5; 47.8; y 58.6 por ciento respectivamente. El PAN en ambas legislaturas ha fungido como partido pivote, es decir, se adhiere al partido de veto (PRD) —que es el que controla más escaños—, para conformar una coalición mínima ganadora. Esta cooperación logra cambios legislativos, como una estrategia en el escenario de mayorías divididas.

Para determinar el potencial de cada fuerza parlamentaria en coaligar con otra, se exploran dos variables actitudinales como predictores de comportamiento legislativo. Las orientaciones ideológicas que configuran el espectro político en el Congreso legislativo, se definen a partir de 1) *los perfiles ideológicos de los legisladores* que consisten en su *autoubicación* en el continuo izquierda-derecha, las cuales son expresión de un sentimiento de pertenencia a un segmento específico del espectro ideológico y 2) la *ubicación de los partidos* en el sistema de partidos, que se refieren a las posiciones atribuidas por los legisladores a sus propios partidos (Mainwaring, 1995). Así, tanto la autoubicación de los legisladores como la ubicación, permiten explicar el porqué de las coaliciones legislativas en dos bloques de partidos.<sup>13</sup> El conformado por el PRD-PT-MC en la LIX Legislatura, se autoubica en una media de 2.64, y ven a sus partidos en una media de 2.36, es decir, existe una coherencia ideológica entre cómo se ve el legislador así mismo y cómo ve a su partido en términos ideológicos (correlación de Pearson .720\*\* significativa al nivel 0,01). El bloque del PRI-PVEM-PNA en cambio, tiene una orientación más al centro. Se autoubica en 4.85 y ubica a sus partidos en un promedio de 6.05. En una comparación de medias entre ubicación y autoubicación, existe una correlación significativa al nivel 0.01 de .859\*\*, dato que implica un alto grado de homogeneidad entre las dos variables. Por tanto, el factor ideológico es un fuerte componente explicativo para definir por qué los partidos constituyen alianzas en el trabajo legislativo.

Hasta aquí se ha analizado la representación legislativa y los componentes del sistema de partidos en Guerrero. En la siguiente sección se desarrolla el desempeño legislativo, considerando los principales instrumentos normativos en su función:

<sup>13</sup> Las evidencias empíricas son producto de entrevistas aplicadas a los legisladores del Congreso del estado de Guerrero. Las preguntas fueron: 1) En esta tarjeta hay una serie de casillas, donde uno es izquierda y diez es derecha. ¿En qué casilla se colocaría usted teniendo en cuenta sus ideas políticas?; 2) En la misma escala, ¿dónde situaría usted a su propio partido? Base de datos desarrollada en el marco del Proyecto de Investigación financiado por la UAGro (SOC-2010-34): *Representación política en Guerrero, dificultades de un inestable equilibrio político e institucional* (Relipamex-Gro, 2011), coordinado por Gabino Solano, con la colaboración de Margarita Jiménez.

control político; legislación y fiscalización; así como control de la legislación. Se sostiene aquí que éstos son insuficientes para generar un equilibrio de poderes entre el ejecutivo y el legislativo.

### **El esquema institucional y las reglas del juego político**

El esquema institucional que regula la distribución y funcionamiento del poder político en la forma de gobierno presidencial, se fundamenta en el modelo de frenos y contrapesos que idearon los federalistas estadounidenses. Este modelo se distingue por atribuir de manera equilibrada las competencias políticas estatales entre varios cuerpos gubernativos (ejecutivo, legislativo y judicial), con la finalidad de que uno sirva de contrapeso al otro; evitando, así, el predominio y abuso de alguna de estas ramas del poder político. En tal sentido, el contexto institucional en el que interactúan los actores que detentan el poder político, se entiende como las diversas disposiciones legales del régimen político que tienen impacto en los incentivos de los legisladores, en las relaciones que se establecen entre éstos y las otras ramas de gobierno (Pérez Vega, 2009).

El rol del legislador no puede desligarse de ese ambiente externo y su interacción con otros partidos políticos que determinan la competencia electoral. Los representantes en la asamblea legislativa (ambiente interno), ocupan su curul porque provienen de una base de apoyo, que no sólo son sus votantes sino la estructura organizativa del partido que los postuló al Congreso como sus representantes en la arena electoral, es decir, sin los partidos no se concibe a los legisladores (ambiente externo). Por lo que la expresión partidista en el Congreso determina buena parte de su comportamiento político.

El desempeño institucional en el ambiente interno y externo, se refiere al grado en que las legislaturas asumen sus responsabilidades. Las legislaturas con mayores capacidades son las que desempeñan un papel más activo en sus funciones. Cuando existe un rol proactivo, las legislaturas pueden elaborar sus propias propuestas legislativas y participar con el ejecutivo en la dirección del programa político; en el otro extremo, las legislaturas pueden ser jugadores bastante marginales que funcionan como un apéndice del ejecutivo para las propuestas legislativas de éste y tienen poca capacidad o disposición para vigilar la conducta del gobierno (Saiegh, 2010: 4).

Hablar de desempeño en la arena legislativa no sólo está referido al papel que juegan en la producción legislativa para la formulación de los cambios legislativos, sino también se refiere a los diferentes procesos de articulación política que se establecen en sus funciones y que implican resultados mediante el consenso entre las diferentes fuerzas políticas representadas en el Congreso y su relación con el gobierno. En resumen, el desempeño político-institucional es la capacidad que las Legislaturas revelan para optimizar eficientemente el trabajo legislativo bajo la lógica de un equilibrio de poderes.

Un rol reactivo más que proactivo conlleva a una fragilidad institucional, entendida aquí como los déficits que se observan en el quehacer de los legisladores y el funcionamiento del Congreso. Dicha fragilidad en las legislaturas ven recortado su poder [y no sólo éstas] sino también el espíritu democrático se encuentra insuficientemente implantado en las mentes de los ciudadanos e incluso en la de las élites (Blondel, 2006: 12). Esta disminución de su autoridad limita un real contrapeso de poderes, pero también a nivel interno, no se asume un rol de responsabilidad que les dote de eficacia. En suma, esta debilidad del poder legislativo, reduce la calidad de los representantes populares y no coadyuva a la articulación de las demandas sociales.

Los mecanismos constitucionales que regulan el cumplimiento de las funciones de control entre la rama ejecutiva y legislativa, —tarea parlamentaria centrada en el examen y la evaluación de la gestión pública de un gobierno (Alcántara y Sánchez, 2001: 63)—, son, por parte del poder legislativo: iniciativa legislativa, aprobación presupuestal, ratificación de nombramientos y responsabilidad política. Mientras que el poder ejecutivo interviene en el proceso legislativo conforme a tres mecanismos: la iniciativa de ley, el derecho de veto y la publicación de las leyes o decretos que aprueba el legislativo. Los instrumentos institucionales que establece la Constitución de Guerrero para ambos poderes se presentan, en las Tablas II, IV y V, agrupados en tres ejes: de control político; de control presupuestal y fiscalización; así como de control de la legislación. Estos instrumentos en manos del Congreso, limitan su fortaleza para vigilar y contrapesar las decisiones ejecutivas; se puntualizan enseguida, las debilidades del Congreso atribuidas al diseño normativo, descritos en las leyes, en la Constitución Política del Estado de Guerrero, Ley de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Guerrero y la Ley Orgánica del poder Legislativo del Estado de Guerrero.

**Tabla III. Instrumentos de control político**

	<b>Instrumento</b>	<b>Desfase</b>	<b>Observaciones</b>
	<b>Nombramiento de los integrantes del Poder Judicial</b>		
LIX	<p>Discutir y aprobar, en su caso, los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia hechos por el Gobernador.</p>	<p>Si el Congreso no resuelve en diez días, se tendrán por aprobados los nombramientos.</p> <p>El Congreso no puede rechazar por más de dos veces las propuestas del Gobernador, de hacerlo el Ejecutivo nombrará a personas distintas a las rechazadas.</p>	<p>Equivale a una iniciativa de urgencia en poder del Gobernador.</p>
	<b>Nombramiento de funcionarios del gabinete</b>		
LIX	<p>Designar al Procurador General de Justicia entre la terna que propone el gobernador.</p>	<p>Es un poder reactivo, no tiene posibilidades de influir en la integración de la terna.</p> <p>El Ejecutivo puede designar a un encargado de despacho por tiempo indefinido.</p> <p>Es el único funcionario del gabinete en cuya designación participa el Congreso.</p>	<p>Ninguna propuesta del Ejecutivo ha sido rechazada.</p>
LX	<p>En La LX Legislatura, en 2014 el Congreso aprobó que la PGJE se transformara en Fiscalía General del Estado (FGE), con mayores atribuciones autónomas. El procedimiento para su designación da al Congreso mayores atribuciones para el registro de aspirantes, pero quien define la terna que aprobará el Congreso es el Titular del Ejecutivo</p>	<p>El Congreso puede influir en la integración de la Terna, pero quien define su integración es el gobernador</p>	<p>Durante el gobierno interino de Rogelio Ortega, la decisión sobre el nombramiento del nuevo Fiscal fue tomada de manera autónoma por el Congreso</p>

continúa...

DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DEL CONGRESO DE GUERRERO (2002-2015)

...continuación		Nombramiento de funcionarios de organismos autónomos	
LIX	<p>Elegir, por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes al Consejo Presidente y los Consejeros del Instituto Electoral del Estado de Guerrero (IEEG)*.</p> <p>Elegir por mayoría a los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Guerrero (TEEG). En su caso ratificarlos para un segundo periodo de cuatro años.</p>	<p>La designación es partidista y favorece a los partidos mayoritarios (PRD, PRI), que concentran la representación legislativa.</p> <p>A pesar de los requisitos profesionales requeridos, la decisión final está en manos de la Comisión de Gobierno.</p>	<p>La designación de estos funcionarios siempre ha sido aprobada por el Gobernador.</p> <p>Los partidos políticos relevantes (PRD, PRI) son los que se distribuyen las cuotas de estos nombramientos.</p> <p>En el Consejo del IIEEG 2007-2011, a propuesta del Gobernador, el Congreso aprobó la ratificación por un periodo más de un año, a los integrantes del IIEEG y del TEEG vigentes, a pesar de haber cumplido su segundo y último periodo.</p>
LX	Facultad derogada	----	<p>Con la reforma electoral de 2012, la facultad de nombrar a los miembros de los Organismos Públicos Electorales Locales (OPLES) fue asumida por el Instituto Nacional Electoral (INE)</p>
<b>Designación de Gobernador en caso de ausencia definitiva</b>			
LIX	<p>Si la falta absoluta ocurre en los dos primeros años, el Congreso designará por mayoría al Gobernador interino.</p> <p>Si la falta ocurre en los últimos cuatro años, el Congreso elegirá el Gobernador sustituto; en caso de una declaración de desaparición de poderes se observará el procedimiento constitucional federal.</p>	<p>No hay un mecanismo inmediato de suplencia.</p>	<p>La dependencia del sistema político local de los poderes centrales, ha generado que las sustituciones realizadas sean acordadas por la federación.</p>

continúa...

...continuación

LX	Ante la ausencia definitiva del Gobernador, ocurrida en los dos primeros años, el Congreso se constituirá en Colegio electoral para nombrar, por las dos terceras partes del total de sus miembros, un gobernador interino. Cuando la ausencia del Gobernador ocurra dentro de los cuatro últimos años del periodo respectivo, el Congreso designará por el voto de las dos terceras partes, del número total de sus miembros, un Gobernador sustituto, que deberá concluir el periodo.	Hay un mecanismo inmediato de suplencia	El acuerdo de la designación del gobernador que sustituyó a Ángel Aguirre se definió entre la Presidencia de la República y las dirigencias nacionales de los partidos políticos más importantes en la entidad (PRD y PRI).
<b>Informe de gobierno</b>			
LIX	El Gobernador del Estado deberá enviar al Congreso en la primera quincena de abril, el informe escrito del estado que guarda la Administración Pública de la Entidad.  Si el Gobernador del Estado asiste al Congreso sólo leerá un mensaje, esa sesión será solemne, se llevará a cabo en la segunda quincena de abril y sólo escuchará la intervención del Presidente del Congreso.	No hay fecha definida para la presentación del informe, la normatividad deja un margen muy amplio a la consideración del ejecutivo.  No hay obligación del ejecutivo de asistir al Congreso.	El Gobernador de la alternancia, Zeferrino Torreblanca, no se presentó al Congreso a rendir sus informes de gobierno, lo hizo en eventos públicos por las siete regiones del estado.
LX	Si el Gobernador del Estado asiste al Congreso sólo leerá un mensaje, esa sesión será solemne.	No hay obligación del ejecutivo de asistir al Congreso.	Los gobernadores Ángel Aguirre y el interino, Rogelio Ortega, se presentaron al Congreso cada uno durante su mandato para rendir su Informe.

continúa...

DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DEL CONGRESO DE GUERRERO (2002-2015)

Juicio político y declaración de procedencia			
LIX	<p>El Gobernador del Estado, durante su gestión, sólo podrá ser acusado por delitos graves del orden común. Sólo podrá ser sujeto de juicio político por violaciones graves a la Constitución Federal y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.</p>	<p>No hay responsabilidad política del gobernador frente al Legislativo.</p> <p>No está especificado cómo procedería el Congreso local.</p>	<p>El gobernador separado del cargo, fue por presiones de la federación, y lo hizo a modo de renuncia, la justicia no procedió penalmente contra Rubén Figueroa.</p>
LX	<p>El Gobernador gozará de inmunidad constitucional, que podrá ser confirmada o suspendida mediante declaración de procedencia del Congreso del Estado</p>		<p>El gobernador Ángel Aguirre se separó de su cargo por presiones de la federación por el caso Iguala y optó por solicitar licencia definitiva. A su vencimiento, renunció a su cargo.</p>
	<p>* El Instituto Electoral del Estado de Guerrero (IEEG) cambió su denominación a Instituto Electoral y de Participación Ciudadana (IEPC GUERRERO), el 24 de junio de 2014.</p>		

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla IV. Instrumentos de control presupuestal y fiscalización**

	<b>Instrumento</b>	<b>Desfase</b>	<b>Observaciones</b>
		<b>Presupuesto de egresos</b>	
LIX	Examinar, discutir y aprobar, en su caso, el Presupuesto Anual de Egresos del Estado.	El Congreso no tiene facultades expresas para modificar el presupuesto.	La participación del Congreso en la definición del Presupuesto se reduce a la negociación de las partidas asignadas para su gestión, y obras de infraestructura.  La entidad tiene escaso margen de financiamiento, pues en promedio el 94% del gasto proviene de la federación.
	En el caso de que el Presupuesto no fuese aprobado, al 31 de diciembre de cada año, seguirá vigente el del año inmediato anterior.	Positivo.	Mecanismo de reconducción presupuestal.
LX	El Congreso tendrá como asuntos de atención preferente: Recibir, discutir y aprobar, en su caso, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Estado	Es obligación del Congreso: Expedir anualmente la Ley de Ingresos del Estado, señalando las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto.	El poder ejecutivo tiene facultades de enmienda.

Fuente: Elaboración propia.

**Tabla V. Instrumentos de control de la legislación**

	<b>Instrumento</b>	<b>Desfase Iniciativa</b>	<b>Observaciones</b>
LIX	<p>Toda iniciativa de decreto o ley se turna a comisiones, excepto aquellas que el Congreso acuerde como asunto de urgente resolución.</p> <p>Las comisiones deberán presentar dictamen en diez días.</p> <p>La Comisión de gobierno decide si se incorpora en la agenda legislativa.</p>	<p>No se establece qué sucede si las comisiones no acuerdan en el plazo de diez días.</p> <p>Las comisiones no tienen facultades para presentar las iniciativas de manera directa en el Pleno, tienen que pasar por la aprobación de la Comisión de gobierno.</p>	<p>En la LIX Legislatura, de 357 iniciativas turnadas a comisiones, se dictaminaron 197, que representan el 55 por ciento de productividad.</p>
LX	<p>La nueva Constitución de Guerrero dio al ejecutivo la facultad de iniciativa preferente. Hasta dos iniciativas al inicio de cada periodo ordinario de sesiones. Mantiene la centralidad de la Comisión de Gobierno en el Congreso para definir la agenda legislativa; ninguna Comisión puede presentar iniciativas de ley sin la aprobación de la Comisión de gobierno del Congreso.</p>	<p>El gobernador incrementó su poder de iniciar leyes.</p> <p>Las comisiones no tienen facultades para presentar las iniciativas de manera directa en el Pleno, tienen que pasar por la aprobación de la Comisión de gobierno.</p>	<p>La LX Legislatura aprobó 175 leyes, 605 acuerdos y 674 decretos. Durante el periodo del Gobernador interino Ortega Martínez se aprobaron 11 leyes, entre ellas, la ley número 695 de responsabilidades de los servidores públicos del estado y de los municipios; y una especial de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.</p>
LIX	<p>Cualquier reforma a la Constitución, igual que a la legislación ordinaria, requiere sólo de la mayoría simple de los diputados presentes para su aprobación.</p>	<p><b>Discusión y, en su caso, aprobación</b></p> <p>El <i>statu quo</i> normativo es fácilmente modificado. Escasa estabilidad del marco normativo, cualquier mayoría puede modificar la Constitución</p>	<p>Esta medida se instauró cuando el PRI disminuía su presencia en el Legislativo, el PRD como gobierno se vio obligado a aprobar una nueva Constitución en 2014, pero ésta recoge cambios sustanciales en temas que armonizan con la federación.</p>

continúa...

LX	La aprobación de reformas constitucionales requiere de una mayoría calificada de las dos terceras partes para aprobarla	Se actualizó la legislación para reformas constitucionales a una mayoría calificada	El 01 de abril del 2014, el Congreso aprobó la nueva Constitución (44 de 46 votos a favor)
<b>El veto</b>			
LIX	Si el Jefe del Ejecutivo veta las reformas o adiciones, éstas no podrán ser discutidas nuevamente hasta el siguiente periodo de sesiones del Congreso. Si el Congreso insistiere en sostener sus reformas adicionales, éstas no volverán a discutirse sino hasta la siguiente Legislatura; y en caso de que ésta las aprueba de nueva cuenta, el Gobernador las promulgará sin ningún otro trámite.	Es un proceso que favorece el veto ejecutivo. No establece si el veto es parcial o total.	En la información recabada aún no se registra un veto ejecutivo, se puede entender que el control del Ejecutivo sobre la legislación impide cualquier iniciativa que no pase por su aprobación.
LX	El gobernador tiene 10 días para hacer observaciones a la legislación aprobada. No tiene poder de veto de bolsillo, es decir, si no envía al Congreso sus observaciones en ese plazo, la legislación se considerará aprobada.	Son atribuciones del Congreso, ordenar la publicación de leyes y decretos aprobados por el Congreso, sin que se requiera refrendo, cuando no sean promulgados y publicados por el Gobernador, en los plazos dispuestos en la Ley.	se registra un veto ejecutivo durante el periodo analizado.
<b>Publicación</b>			
LIX	En caso de reforma constitucional, una vez que la mayoría de los Ayuntamientos aprobaron la reforma, el Ejecutivo las publicará en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero. Si se trata de una ley ordinaria, si el Ejecutivo no tuviera observaciones, la publicará en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero.	La ley no especifica qué sucede si el Ejecutivo no publica la ley aprobada, tampoco clarifica si el Ejecutivo posee veto de bolsillo (ignorar una ley emitida por el Congreso y no publicarla para evitar que entre en vigor).	No hay datos de una negativa de publicación.
LX	Es facultad del ejecutivo publicar las leyes aprobadas por el Congreso, si no tuviera observaciones, en un plazo no mayor de 10 días.	La ley no especifica qué sucede si el Ejecutivo no publica la ley aprobada.	No se registran casos de no publicación de leyes por el ejecutivo y que no la haya regresado al Congreso

Fuente: Elaboración propia.

Como se aprecia en las Tablas anteriores, el marco normativo que regula el funcionamiento del Congreso y su relación con el ejecutivo, registra deficiencias e insuficiencias que favorecen a la rama ejecutiva del gobierno. La preeminencia de éste respecto al poder legislativo, es un lugar común en los estudios de las ramas del poder político. La discrecionalidad y obsolescencias del marco institucional favorecen esta situación política. En Guerrero, se pueden destacar las siguientes debilidades, agrupadas por los ejes arriba señalados:

### Funciones de control político

1. *El informe de gobierno.* El ejecutivo tiene que rendir cuentas al Congreso sobre la situación que guarda la administración pública estatal. Durante el periodo de la LVIII y LIX Legislaturas, el gobernador Zeferino Torreblanca en conflicto con el Congreso local, una sola vez presentó su informe de gobierno en dicho recinto. La ley no le obliga a asistir personalmente a presentarlo, además que no establece un día definido para que este evento se realice, de modo que el Congreso está a expensas de la decisión ejecutiva para llevar a cabo este protocolo. Sus Informes de gobierno los presentó en las siete regiones que componen el estado, pero no en el Congreso. El Gobernador Ángel Heladio Aguirre Rivero, por acuerdo con el Legislativo, declararon recinto oficial el Auditorio Sentimientos de la Nación, en Chilpancingo, —la capital del estado—, donde el Gobernador dio su primer informe de gobierno el 15 de abril del 2012; el segundo y el tercer informe los presentó en el Congreso local. El cuarto le correspondió presentarlo en el Congreso, al gobernador interino Salvador Rogelio Ortega, además de ser entregado por escrito.
2. *Designación de integrantes del poder judicial y organismos autónomos.* El Congreso sólo puede aprobar o rechazar la propuesta del gobernador para integrar el Tribunal Superior de Justicia de la entidad (TSJG). Al inicio de su mandato, el ejecutivo Zeferino Torreblanca, decidió no ratificar a los magistrados de dicho órgano autónomo, argumentando “falta de capacidad, excelencia y profesionalismo”, los legisladores aprobaron por mayoría —con la oposición del PRI— esta medida, así como las propuestas de los nuevos magistrados enviada por el gobernador. La integración del poder judicial local es una decisión que está en manos del poder ejecutivo. Durante la LX Legislatura, a propuesta del gobernador Ángel Aguirre se registraron dos magistrados, mismos que fueron aprobados por la Comisión de Asuntos Políticos y Gobernación, que presidía el Diputado Ángel Aguirre Herrera —hijo del gobernador—. <sup>14</sup>

<sup>14</sup> Ver *El Sur*, 04 de abril de 2014, <<http://suracapulco.mx/archivoelsur/archivos/137442>>

En la entrevista a los legisladores (Repol-Gro 2015), a la pregunta: ¿qué tanta influencia le atribuye usted al Congreso en la designación de los integrantes del Poder Judicial local? Dado que la valoración fue de uno a cinco, donde uno es ninguna y cinco es mucha, los legisladores respondieron con una media de 3.70, lo cual corrobora el rol que ha jugado el Congreso en temas tan sensibles que son implícitamente, determinación del ejecutivo. Sin embargo, cuando se les preguntó sobre la independencia del poder judicial de Guerrero, en una escala donde uno es nada y diez es mucha, la media obtenida de 7.20 indica que consideran que se trata de un poder más autónomo que el Congreso mismo.

La Fiscalía General del estado, es el único espacio institucional con nivel de Secretaría de estado donde interviene el Congreso del estado. Al igual que otros casos, la designación que hace el gobernador es la que generalmente se aprueba por el Congreso. La excepción de esta regla no escrita fue en 2015, durante el gobierno interino de Rogelio Ortega, el nombramiento del Fiscal Miguel Ángel Godínez, fue una decisión exclusiva de los miembros del Congreso.<sup>15</sup>

La situación dominante del ejecutivo también se reproduce en la designación de los miembros de los órganos electorales autónomos: Instituto Electoral del Estado de Guerrero (IEEG) y Tribunal Electoral del Estado de Guerrero (TEEG). Aunque la legislación da un papel central al poder legislativo, la designación pasa necesariamente por la negociación con el ejecutivo local. Los organismos autónomos están sujetos al monopolio partidista, pues faculta a la Comisión de gobierno del Congreso local, a elaborar la lista final de aspirantes al cargo de consejeros electorales. No obstante, quien definió la presidencia del IEEG en 2008 fue una propuesta hecha por el gobernador del estado, frente a la que propuso el partido mayoritario. A partir de la normativa creada para armonizar la del Instituto Nacional Electoral, con las nuevas estructuras locales como los Órganos locales electorales, la selección de los consejeros se hizo mediante convocatoria y evaluaciones curriculares y de trayectoria política. Fue un proceso más transparente porque se publicó información parcial de dichas evaluaciones, para elegir las más idóneas para ocupar los cargos electorales.

<sup>15</sup> Por las circunstancias especiales de inseguridad que ha vivido Guerrero en los últimos años, ha sido un cargo con varios titulares de corto plazo. Por ejemplo, por los homicidios de dos estudiantes normalistas de la normal de Ayotzinapa el 12 de diciembre de 2011, durante el desalojo realizado por policías estatales y federales en la Autopista del sol, fueron destituidos del cargo el Procurador General de Justicia, Alberto López Rosas; así como el Secretario de Seguridad Pública, Ramón Almonte. En su lugar fue designado Procurador, Iñaki Blanco, especulando que fue designado con el aval de las instancias de procuración de justicia de la Federación.

## Funciones de control presupuestal

3. *La aprobación del presupuesto de egresos y la ley de ingresos.* Son dos de los principales instrumentos de control que poseen los legisladores frente al ejecutivo. Se trata del «poder sobre el bolsillo», que se traduce en la capacidad del órgano legislativo para incidir sobre los programas públicos mediante los tipos y montos del gasto gubernamental (Casillas, 2005). En el caso de Guerrero, esta capacidad es reducida pues normativamente los legisladores no pueden modificar la propuesta enviada por el ejecutivo, sólo pueden aprobarla o rechazarla. Por lo que la negociación entre ambos poderes se ha orientado a la asignación de una partida presupuestal para actividades de gestoría de los legisladores o de obra pública, así como al incremento del presupuesto asignado al funcionamiento del Congreso. De modo que todos los presupuestos fueron aprobados oportunamente por el poder legislativo. El poder sobre el bolsillo es limitado en los legisladores guerrerenses.

La opinión de los legisladores entrevistados en 2015, sobre la influencia que le atribuyen al Congreso en la definición de la ley de ingresos, así como la del presupuesto de egresos, arroja una media de 3.60 para la primera; y 3.50 para la segunda, esto es, no existe una influencia decisiva de su labor legislativa en esas normativas que son propuesta del ejecutivo (Repol-Gro, 2015).

4. *Fiscalización de los recursos presupuestales.* El legislativo no ha hecho observaciones sobre irregularidades en su ejercicio, pues todas las cuentas públicas han sido puntualmente aprobadas, además de que se ha convertido en una simple formalidad porque escasamente analizan la cuenta pública en apenas quince días.
5. *Control de legislación.* Se ha incrementado la generación de reformas constitucionales y de leyes ordinarias, con una alta preeminencia del poder ejecutivo. La vigencia de la regla de mayoría simple para hacer cambios constitucionales da ventaja al partido en el gobierno, otorgando al ejecutivo, una extraordinaria capacidad de aprobar su agenda legislativa, apenas con el apoyo de algunos partidos minoritarios. También es alta la tasa de éxito del ejecutivo, pues de las iniciativas que presentó el gobernador Zeferino Torreblanca sólo una le fue rechazada casi al final de su mandato, que fue el Programa de prestación de servicios, donde se buscaba que la iniciativa privada participara en la prestación de servicios públicos.

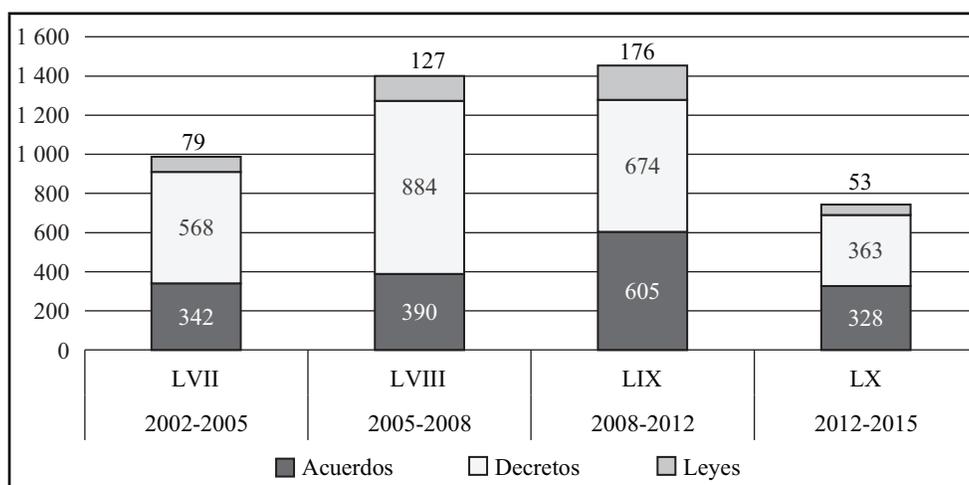
Al inicio del gobierno de Zeferino Torreblanca, se organizó un debate público para reformar de manera integral las instituciones políticas del estado, la Reforma del Estado incluía una amplia gama de temas relativos a la función de

gobierno, seguridad y justicia, el sistema electoral y de partidos, derechos humanos, pobreza y desarrollo, sistema educativo y de comunicaciones. Este esfuerzo culminó sólo con una reforma electoral, que antecedió a la reforma federal de 2007. Con este resultado se hacen evidentes las limitaciones del cambio político en la entidad.

A propuesta del gobernador Ángel Aguirre, el Congreso local después de un largo proceso de consultas populares y debates internos, aprobó una nueva Constitución en Guerrero, un instrumento que impacta en el sistema normativo y que se irá evaluando más adelante si contribuye en general a un mayor equilibrio de poderes.

6. *Producción legislativa.* El procedimiento legislativo para la creación de leyes, aun cuando es facultad originaria del poder legislativo, establece la intervención del poder ejecutivo. De modo que el derecho de iniciar leyes también corresponde al gobernador del estado. La producción legislativa (Gráfico II) recupera indicadores cuantitativos como son leyes, decretos y acuerdos aprobados en las legislaturas objeto de este estudio, además de la LVII Legislatura (2002-2005) como parámetro progresivo.

**Gráfico II. Producción legislativa en el Congreso del estado de Guerrero**



Fuente: Elaboración propia con datos del Congreso del estado de Guerrero.

Si bien este enfoque de mayor o menor número de ordenamientos aprobados, no implica mayor o menor desempeño o eficacia legislativa, sí muestra una pauta comparativa del trabajo legislativo. Cuantitativamente, la LIX Legislatura tiene mayor producción que la anterior, y además de que se debe a que tuvo un año más de actividad legislativa que la LVIII Legislatura; la LX Legislatura registra menor producción, considerando la coyuntura política en la que desarrolló su ejercicio legislativo, que fue un contexto de grandes tensiones dado el fenómeno de violencia que tuvo su mayor expresión con la desaparición forzada de los estudiantes de Ayotzinapa en el municipio de Iguala (26 y 27 de septiembre de 2014). Este escenario fue dando lugar a una más aguda desconfianza en las instituciones guerrerenses. La policía del estado ha sido la instancia de mayor desconfianza. En entrevista a legisladores en 2005 se les preguntó: ¿Qué grado de confianza le merece la actuación en la vida pública de la policía en su estado? Su respuesta de ninguna más poca confianza, fue del 74.3 por ciento; planteando la misma pregunta a legisladores del Congreso en 2015, se obtuvo un cien por ciento de *ninguna y poca* confianza en la policía estatal (Repol, 2015), opinión que probablemente incluye la municipal, que ha sido ampliamente cuestionado su rol al vincularle —según fuentes oficiales—, con el crimen organizado.

El ejercicio legislativo, por tanto, no ha reflejado cambios sustanciales en la sociedad. La alternancia en el poder político podría haber recuperado el equilibrio de poderes, sin embargo, se siguió el mismo patrón de aprobar prácticamente todas las propuestas provenientes del ejecutivo; de subordinar sus funciones a éste. Tales son las fragilidades del Congreso en su desempeño legislativo.

## Consideraciones finales

En este trabajo se ha analizado el desempeño legislativo del Congreso local en Guerrero (2005-2012) respecto a sus funciones de representación, legislación, fiscalización y de control político sobre las acciones de otros poderes del Estado.

El contexto de análisis parte de la coyuntura política de alternancia en el poder ejecutivo local en la entidad (2005), momento en el que se incorpora a la normalidad estadual mexicana de alternancias en los gobiernos locales y legislaturas de mayoría dividida. Es el mismo año en el que, por primera vez un partido diferente al PRI preside el Congreso local y es también un escenario en el que se reitera la competencia política en un formato bipartidista en el que el PRD y el PRI son los principales jugadores de veto en el Congreso local.

El planteamiento central se orientó a argumentar la fragilidad institucional del Congreso dado su papel reactivo frente a las propuestas del ejecutivo estatal en

materia de producción legislativa; no se han visto reflejados cambios sustanciales en el quehacer legislativo, por lo que claramente ha quedado postergado un ejercicio legislativo de mayor impacto ante las fallidas expectativas de un avance en el desarrollo de la entidad.

Contrariamente, han sido observables desfases institucionales que denotan un cuerpo legislativo escasamente sensible a renovar la normatividad que limita un funcionamiento más eficaz como contribuir a generar nuevas reglas del juego con otras instancias y órganos gubernamentales en aras de un sustentable equilibrio de poderes. En otros términos, Guerrero requiere no sólo de la eficacia del Congreso sino de un renovado diseño normativo que reduzca las tensiones institucionales y que regule fehacientemente las funciones del ejecutivo y el legislativo.

Los principales desafíos del sistema político guerrerenses se ubican en los déficits de certidumbre institucional y desempeño en el ejercicio del gobierno. Un ejemplo de las asignaturas pendientes en materia electoral constituye la dependencia de origen que tienen los integrantes de los órganos electorales respecto al poder político, normatividad que limita la plena autonomía de estos organismos, bajo la perspectiva de un modelo ideal de ciudadanización.

La fragilidad institucional del Congreso, por tanto, sigue siendo un déficit de la democracia en Guerrero: no escapa al bajo rendimiento que presentó antes de la alternancia política; los instrumentos institucionales de que dispone mantienen la lógica de la concentración del poder y la dependencia del ejecutivo local. Por último, parece una medida emergente, el que su estructura y funcionamiento interno se actualicen a las exigencias de las nuevas condiciones políticas de la entidad.

## Referencias

- Alcántara, Manuel y Sánchez, Francisco (coords.) (2001). Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en América Latina: un análisis de la estructura de veto-insistencia y control político. *Estudios Políticos*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, (112), abril-junio, 53-76.
- Blondel, J. Evaluando el poder efectivo de los Congresos (2006). *Revista de Ciencia Política*, (47).
- Calvo Barrera, Raúl (2007). *Proceso electoral y alternancia en Guerrero*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Casar, Amparo (2002). Las bases político-institucionales del poder presidencial en México. En Carlos Elizondo y Benito Nacif (coords.), *Lecturas sobre el cambio político en México*. México: FCE y CIDE, 2002, 41-78.

DESEMPEÑO INSTITUCIONAL DEL CONGRESO DE GUERRERO (2002-2015)

- Casillas, Carlos (2005). Presupuesto azolvado. *Voz y voto*, (143), enero, 5-9. Congreso del Estado de Guerrero. <http://www.congresogro.gob.mx/>
- García Montero, Mercedes (2009). Presidentes y parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina? Madrid: CIS.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero (286) (LOPLEG).
- Mainwaring, Scott (1995). Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la combinación difícil. *Revista Sociología y Política*, año 3, (7), 115-144.
- Oñate, Pablo y Ocaña, Francisco (1999). *Análisis de datos electorales*. Madrid: CIS.
- Pérez Vega, Moisés (2009). La debilidad institucional de los congresos locales. Límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones Ejecutivo-Legislativo. *Andamios*, 5 (10), abril, 253-278.
- Saiegh, Sebastian M. (2010). ¿Jugadores activos o apéndices del ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones. *Política y Gobierno*. 17 (1), 3-24.
- Shepsle, Kenneth y Bonchek, Mark (2005). *Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento*. México: Taurus y CIDE.
- Solano Ramírez, Gabino y Jiménez, Margarita Badillo (coords.) (2011 y 2015). *Representación política en Guerrero, dificultades de un inestable equilibrio político e institucional*. Financiado por la UAG (SOC-2010-34). Relipamex, 2011 y Relipamex 2015.
- Solano Ramírez, Gabino (2014). *Desempeño institucional y político en los congresos locales de Guerrero, Sonora y Durango*. México: MA Porrúa-UAGro.
- Solano Ramírez, Gabino (2009). *División de poderes en México. Repensar en modelo de frenos y contrapesos (1997-2003)*. México: Quadrivium.

*Congresos locales y cultura política en México*  
se terminó de imprimir en los talleres de  
Grupo H Impresores el mes de abril de 2019  
La presente edición consta de 1000 ejemplares  
Ciudad de México