



# UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE GUERRERO

FACULTAD DE GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA  
MAESTRÍA EN GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA

Tesis

## La rendición de cuentas de los legisladores del H. Congreso de Guerrero 2018 – 2021

Que para obtener el grado de  
**Maestro en Gobierno y Gestión Pública**

Presenta

**C. Luis Felipe Irra Millán**

Director

**Dr. Pedro González Ramírez**

Chilpancingo de los Bravo, Guerrero, mes y año



## DEDICATORIAS

Quiero dedicar el presente trabajo de investigación a mis familiares, quienes son un pilar importante en vida diaria y una de las motivaciones más grandes para seguir adelante.

## **AGRADECIMIENTOS**

De manera enfática agradezco el apoyo incondicional de mis padres y hermanas con el que cuento en todo momento.

Agradezco de forma afectuosa a la planta docente de la Facultad de gobierno y gestión pública quienes realizan una ardua labor en favor de la comunidad estudiantil y acompañan a los alumnos en su formación de forma ejemplar.

Respetuosamente agradezco la disponibilidad y trabajos de la Universidad Autónoma de Guerrero, en favor del desarrollo profesional y actividades de investigación realizadas por los docentes y alumnos para mejorar el desempeño académico.

De forma puntual quiero agradecer el incondicional y permanente acompañamiento que he recibido por parte de la directora de la facultad de gobierno y gestión pública, la Dr. Olivia Leyva Muñoz, quien ha sido un faro en mi trayectoria académica, me faltan palabras para expresar mi gratitud y admiración.

Especialmente agradezco las cátedras y la disponibilidad de mi director de tesis, el Dr. Pedro González Ramírez, quien fue un guía en este proyecto de investigación y sin su apoyo no podría haber sido posible la realización de este trabajo.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	6
CAPITULO 1. EL PODER LEGISLATIVO	10
1.1. Los regímenes de gobierno	10
1.2. El surgimiento del poder legislativo y los parlamentos	15
1.3. El poder legislativo en México	25
1.4. Marco jurídico del poder legislativo federal	29
CAPITULO 2	36
LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL PODER LEGISLATIVO	36
2.1 La rendición de cuentas	36
2.2. Los Congresos locales en México	45
2.3. Marco jurídico del poder legislativo local	53
2.4. La figura del legislador como representante popular	59
CAPITULO 3	65
LOS CONGRESOS DE GUERRERO Y CIUDAD DE MÉXICO	65
3.1. Integración de los Congresos de Guerrero y Ciudad de México	65
3.2. Marco legal y presupuestal de los Congresos de Guerrero y Ciudad de México	77
3.3. Los legisladores de Guerrero y Ciudad de México y la representación popular	81
3.4. La rendición de cuentas de los legisladores de Guerrero y Ciudad de México	86
CAPITULO 4	94
METODOLOGÍA Y RESULTADOS	94
4.1. Metodología	94
4.2. Resultados	98
4.3. Discusión	113
4.4. Recomendaciones	118
CONCLUSIONES	119
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	122
ANEXOS	129
Anexo 1 Instrumento	129

## INTRODUCCIÓN

La rendición de cuentas es un aspecto fundamental en el actuar de los servidores públicos, el cual está contemplado en la Constitución federal y por lo cual están obligados a dar debido cumplimiento con esta demanda ciudadana.

Para que la rendición de cuentas sea una realidad, es necesario contar con la participación ciudadana para que los servidores públicos cumplan con este aspecto, por lo tanto, es necesario involucrarse y vigilar el desempeño de todos los sujetos obligados para que cumplan con este requisito constitucional.

Además, es necesario contar un marco jurídico secundario que garantice la rendición de cuentas dentro de las obligaciones de los servidores públicos, específicamente en el caso de los legisladores de Guerrero, en el apartado de obligaciones porque no está especificado este aspecto.

En esta investigación se identificó que en el Honorable Congreso del estado de Guerrero existen debilidades en el cumplimiento de las obligaciones de rendición de cuentas por parte de los legisladores, en comparación con las actividades realizadas por diputados en otras entidades federativas y que representa una oportunidad de fortalecimiento del marco legal y las actividades de rendición de cuentas.

Derivado de lo anterior, este trabajo se centra en comparar las obligaciones que tienen los legisladores de Guerrero y Ciudad de México, específicamente en materia de rendición de cuentas, contempladas en el Reglamento Interno del Congreso en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, debido a que no se cuenta con un Reglamento Interno del Congreso en Guerrero, el cual es otro pendiente que tiene esta institución estatal.

Las obligaciones son actividades ineludibles que los legisladores deben realizar por mandato constitucional, sin embargo, las obligaciones contenidas en la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Guerrero son laxas y no se contemplan sanciones en caso de incumplimiento, por el contrario, a lo dispuesto en el Reglamento Interno del Congreso de la Ciudad de México, en donde los legisladores tienen establecidas obligaciones específicas en materia de rendición de cuentas aunadas a sanciones en caso de

inobservancia, tales como: presentar informes en los distritos donde fueron electos, visitas semestrales a los distritos, entre otras, con respectivos descuentos de en su dieta en caso de no realizar estas actividades.

Al pertenecer al mismo poder, el legislativo, y al mismo nivel de gobierno, el estatal, es pertinente poder comparar ambas instituciones en cuanto al marco legal que rigen las obligaciones de los legisladores en estas entidades, con la finalidad de mejorar las prácticas de rendición de cuentas y poner en perspectiva el desempeño de los legisladores locales.

La pregunta de investigación que motiva este trabajo es conocer cuál es el nivel de cumplimiento de rendición de cuentas de los legisladores del Congreso de Guerrero, por ello, se comparó con la Ciudad de México, que es donde se realizan más prácticas de rendición de cuentas.

Se contempló como objetivo general de esta investigación la identificación del nivel de cumplimiento de la rendición de cuentas de los legisladores del Congreso de Guerrero, para posteriormente contrastarse con el marco legal vigente en Ciudad de México, para identificar las debilidades establecidas y oportunidades de fortalecimiento del marco jurídico, con la finalidad de mejorar las prácticas de rendición de cuentas.

Para lograr dicho objetivo se plantearon objetivos particulares para alcanzar esta finalidad, entre ellos se encuentran: investigar la integración de los parlamentos en el contexto internacional; analizar la integración y marco jurídico de los Congresos locales en México; indagar el marco legal y presupuestal de los Congresos de Guerrero y Ciudad de México; identificar las obligaciones en materia de rendición de cuentas de los legisladores locales; y presentar un análisis de la opinión ciudadana en materia de rendición de cuentas de los legisladores locales de Guerrero.

Aunado a estos elementos se parte de una hipótesis de investigación para responder a la pregunta planteada, la cual asevera que la rendición de cuentas de los legisladores del Congreso de Guerrero es baja debido a que la ley orgánica que rige a los legisladores es demasiado laxa en este rubro por lo que no existen actividades suficientes de rendición de cuentas.

Para llevar a cabo esta investigación se optó por una metodología de trabajo de tipo cuantitativa, de diseño no experimental, ya que solo se debe observar el fenómeno, con un estudio correlacional porque se relacionan la percepción ciudadana y los niveles de rendición de cuentas Guerrero y Ciudad de México.

Del mismo modo se construyó una metodología del marco lógico que engloba una serie de actividades a realizar en favor de propiciar las prácticas de rendición de cuentas, en donde el presente trabajo contribuye como una parte importante para realizar esa metodología.

Para recopilar los datos necesarios para el levantamiento de la información sobre la opinión ciudadana en cuanto a la rendición de cuentas por parte de los legisladores de Guerrero, se construyó una encuesta. Dicha encuesta es el principal instrumento de obtención de la información, donde se retoma la opinión de una muestra representativa de la ciudadanía votante del municipio de Chilpancingo.

Para contextualizar esta información se inicia el capítulo uno del presente trabajo de investigación con los antecedentes históricos más importantes que dieron origen a los Congresos y parlamentos en países con tradición parlamentaria, como Inglaterra y Francia, así como una revisión a los orígenes de la rendición de cuentas, las funciones del poder legislativo en nuestro país, así como el marco jurídico de estos elementos.

Seguidamente, en el capítulo dos, se abordan elementos sobre el papel de los Congresos locales en México, las funciones y atribuciones acompañadas de su respectivo marco legal, del mismo modo se abordan las implicaciones de los legisladores como representantes populares de la ciudadanía, la conceptualización de la rendición de cuentas en nuestro país, cómo se desempeña en la práctica y cómo la concibe el marco jurídico, para explicar también los tipos de rendición de cuentas y cuáles se ejercen de forma práctica.

En el tercer capítulo de este trabajo se realiza una explicación de los elementos que integran a los Congresos de Guerrero y Ciudad de México, se abordan elementos de cada legislatura, el marco legal que los rige, el presupuesto con el que operan, la dieta de los diputados de cada Congreso, así como las precisiones sobre las diferencias entre las obligaciones contempladas para los legisladores locales en cada entidad



federativa, para hacer un comparativo entre las actividades realizadas encaminadas a la rendición de cuentas.

Mientras que, para en el capítulo cuatro se presenta la metodología del marco lógico construida para este estudio, así como la metodología para procesar la información obtenida del instrumento, para presentar los datos mediante gráficos y tablas para ilustrar los hallazgos encontrados, ofreciendo un panorama general del campo de estudio. En este apartado se precisa si se encontró una respuesta a la pregunta de investigación y si la hipótesis planteada es aceptada o rechazada.

Finalmente, se ofrecen algunas conclusiones del trabajo de investigación y se destacan los hallazgos más importantes y algunas recomendaciones significativas que podrían ser un factor de cambio en favor de la rendición de cuentas, así como algunos resultados y productos de esta investigación que abonan a mejorar la rendición de cuentas por parte de los legisladores locales.

## **CAPITULO 1. EL PODER LEGISLATIVO**

En este capítulo se abordan, primeramente, los regímenes de gobierno más populares en el mundo, como lo son el sistema parlamentario y el presidencial, teniendo algunos aspectos importantes de cada uno de ellos y elementos propios que los caracterizan. Posteriormente, se retoman los orígenes del poder legislativo y la institución en la que residen, el parlamento. Seguidamente se expone el poder legislativo en el contexto nacional, así como el marco jurídico federal vigente que rige a este poder en su actuar y regulaciones en nuestro país.

### **1.1. Los regímenes de gobierno**

Es un buen punto de partida definir el concepto de Estado, el cual abarca una concepción macro donde se desenvuelve la acción de los representantes populares, pues se encuentran contenidos dentro de esta organización y dependiendo del tipo de forma de gobierno es la manera en la que se organizan y tiene mayor o menor injerencia alguno de los poderes que lo compone.

De acuerdo con Thomas Hobbes: “un Estado ha sido instituido cuando una multitud de hombres conviven y pactan, cada uno con cada uno, que a cierto hombre o asamblea de hombres se le otorgará, por mayoría, el derecho de representar a la persona de todos” (Hobbes, 2005, pág. 142). Como lo expresa Hobbes, el Estado existe porque el poder no puede estar disperso y debe concentrarse en un solo individuo o un grupo de individuos que salvaguarden los intereses de todos los representados.

Siguiendo con la idea de Hobbes, menciona que los hombres pactan, es decir, que todos los integrantes del Estado están de acuerdo con la forma de organizarse y las personas quienes los representan, se puede inferir que ese pacto se debe reflejar por escrito para que pueda ser divulgado y establecido para que prevalezca en el tiempo.

Por otra parte, Max Weber menciona sobre el concepto de Estado que: “por estado debe entenderse un instituto político de actividad continua cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al monopolio legítimo de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente” (Weber, 2002, pág. 44).

De acuerdo con la definición de Weber sobre el Estado, es una institución, es decir, es formal y reconocido en tanto que perdura en el tiempo, y se antepone la administración de la seguridad de la población como eje rector en este concepto para mantener la legitimidad y el buen ejercicio de gobierno.

Ya que el poder dimana del pueblo, quienes han elegido por voluntad a un individuo que los represente y defienda intereses colectivos, esta idea se alinea con la conceptualización de Weber sobre el Estado, haciendo un buen uso de la fuerza pública. Sin embargo, es necesario mencionar que el administrar correctamente la fuerza no lo es todo, pues existen una serie de derechos que derivan de la relación del Estado con los ciudadanos.

Así lo confirma Hobbes afirmando que: “de un Estado derivan todos los derechos y facultades de aquel o de aquellos a quienes se confiere el poder soberano por el consentimiento del pueblo reunido” (Hobbes, 2005, pág. 142). Es así, que mediante aquel pacto aceptado por el pueblo derivan una serie de derechos que deben ser garantizados hacia los ciudadanos, todos ellos derivan de garantizar primeramente su seguridad.

De esta serie de relaciones e interacciones que surge entre los ciudadanos y el Estado, surge una forma de organizar el gobierno, Hobbes distingue tres formas de gobierno principales: la monarquía, la democracia y la aristocracia, menciona, además, que estas formas de gobierno pueden desvirtuarse en: la tiranía, anarquía y la oligarquía, respectivamente (Hobbes, 2005).

El gobierno, el cual es un elemento del Estado y que existe para atender las necesidades del resto de elementos y que proporciona cohesión entre esos elementos es entendido como: “el conjunto de órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder político. Al ser una parte del Estado, se diferencia de las

instituciones estatales que llevan la organización política de la sociedad” (SIL, Sistema de Información Legislativa, 2023).

Es así como el gobierno tiene una serie de órganos que funcionan para brindar distintas tareas al Estado mismo, el cual crece y evoluciona con las necesidades ciudadanas, así como los intereses políticos del contexto histórico. En suma, el gobierno viene a ser la entidad encargada de administrar las funciones principales que el Estado debe mantener con relación al resto de los elementos que lo conforman.

Aunado a este concepto, se encuentra el sistema político, el cual contiene el plano específico en donde se desarrolla la actividad política del Estado, en palabras de Maurice Duverger: “es la entidad en el cual confluyen los actores políticos. Las instituciones políticas son, a su vez, las partes integrantes de un subsistema político que es lo que se denomina régimen político” (Duverger, 1970).

De acuerdo con Duverger, el sistema político es el espacio donde figuran los principales actores políticos, así como las decisiones que toman para la conducción del gobierno que se encuentra inmerso en un Estado, además, menciona que en este elemento se desarrolla un subsistema compuesto por las instituciones políticas y figuras de autoridad.

Otra definición relevante sobre el sistema político es proporcionada por Gabriel Almond, quien sobre este concepto menciona que:

Un sistema político es un sistema de interacciones, existentes en todas sociedades independientes, que realiza las funciones de integración y adaptación, tanto al interior de la sociedad como en relación con las otras, mediante el uso o la amenaza del uso de la violencia física más o menos legítima (Almond & Coleman, 1960).

En este concepto recuperado de Almond, se habla sobre las interacciones que tienen los actores políticos y las instituciones dentro y fuera para un desarrollo completo de funciones en el gobierno siempre y cuando estén encaminadas a resolver problemáticas sociales y regular el uso de la violencia, lo cual compagina con el concepto que establece Weber.

Aunado al sistema político se encuentra el régimen político que, en ocasiones, se utiliza como sinónimo, sin embargo, tiene marcadas diferencias y es necesario poder diferenciar entre ambos conceptos al respecto, Duverger define al régimen político: “al subsistema así constituido por el conjunto de las instituciones políticas dentro de un sistema social. El régimen presidencial, el régimen parlamentario, el régimen de partido único, etc.: estos son algunos de los regímenes políticos” (Duverger, 1970).

Siguiendo a Duverger, el régimen político contempla las instituciones legítimas del gobierno para ejercer su función en determinada tarea, del mismo modo estas interactúan para lograr equilibrios y la conformación de estas dependerá del tipo de régimen encuadrado por el marco legal.

Estos elementos en suma dan origen a otro aspecto importante para tener en cuenta, el sistema político, el cual, de acuerdo con Samuel Huntington, puede definirse como: “un conjunto formado por unas determinadas instituciones políticas, que tienen unas determinadas expresiones formales identificables en el régimen jurídico con un cierto nivel de participación que se manifiesta en conductas observables” (Huntington, 1997).

Huntington coincide con Duverger respecto al plano en donde las instituciones políticas desarrollan su acción, las cuales están revestidas de legitimidad y legalidad por el marco jurídico para determinadas tareas específicas o generales para tener una correcta correlación entre el poder y la ciudadanía.

Entre los regímenes de gobierno más representativos, mencionados por Duverger se retoman el presidencialismo y el parlamentarismo como modelos más comunes de gobierno, en algunos casos se puede hablar de semipresidencialismo, el cual puede ser un modelo híbrido entre los primeros dos regímenes.

Sobre el régimen presidencialista, que es uno de los más habituales, Giovanni Sartori apunta que: “el sistema presidencialista del tipo norteamericano, gira sobre la división y separación de poder entre el presidente y el Congreso” (Sartori, Ni presidencialismo ni parlamentarismo, 1992).

Lo que distingue al régimen presidencialista del resto es que tiene una marcada división de poderes encuadrada con lo propuesto por Montesquieu, en un sistema de pesos y contrapesos, regularmente se toma como ejemplo el modelo de Estados Unidos, sin embargo, algunos teóricos apuntan que este régimen carece de mecanismos de regulación que eviten el abuso del poder y se mantenga el bien común.

Otro elemento importante que considerar en este régimen de gobierno son los más representativos del mismo, es así como: “El último elemento en la definición del presidencialismo es simplemente que el presidente electo posee poderes sustanciales sobre la rama ejecutiva y sobre el proceso legislativo” (Carey, 2006).

En este sentido, el presidencialismo tiene elementos que sustentan su funcionamiento en instituciones fuertes y que realicen tareas divididas fungiendo como contrapeso de otras, es así como se consigue la regulación de la figura presidencial y con ello lo que se puede denominar un gobierno justo. Existen más elementos que componen el régimen presidencialista, pero no es necesario ahondar en ellos para este trabajo.

En cuanto al régimen parlamentario, Javier García menciona que: “el parlamentarismo supone una división de poderes flexible basada en la integración de gobierno y parlamento mediante un conjunto de relaciones que arrancan de una previa relación de confianza” (García J. , 2016).

El régimen parlamentario es aquel en donde el poder ejecutivo está subordinado al poder legislativo y se rige por una constitución. El poder ejecutivo es el gobierno, es elegido por el poder legislativo y responsable ante el mismo. En este régimen el parlamento es la institución formal que tiene el poder de controlar y despedir al gobierno, y los miembros del gobierno son generalmente miembros del parlamento o pueden ser requeridos para comparecer ante él para rendir cuentas.

El parlamento, de acuerdo con el Sistema de Información Legislativa, se define como: “una base jerárquica policéntrica e igualitaria, que tiene como principio la representación y, por ello, tiene por objeto intervenir en la elaboración y ejecución de las elecciones políticas que permitan garantizar el cumplimiento de la voluntad popular” (SIL, Sistema de Información Legislativa, 2023).

Siguiendo este orden de ideas podemos interpretar el parlamento como un órgano de gobierno compuesto por representantes elegidos por el pueblo. Dichos representantes tienen la función principal de elaborar y aprobar leyes para el país o región que representa, también puede tener otras atribuciones como el aprobar los presupuestos, ejercicio del gasto, fiscalización de los recursos y contrapeso del ejecutivo. Evidentemente en el régimen parlamentario el poder legislativo lleva cierta ventaja sobre el poder ejecutivo, lo cual es opuesto en el régimen presidencialista.

Existen diferentes regímenes y sistemas de gobierno que adoptan los países por tradición o circunstancias históricas que los orillan a esta situación, ambos son perfectibles en todo caso y funcionales hasta cierto punto, pues los problemas que enfrentan surgen eventualmente y evolucionan en algunos casos.

Los regímenes de gobierno pueden ser de diferentes tipos como ya se explicó anteriormente, los más predominantes son el presidencial y el parlamentario, las diferencias que guardan pueden ser más o menos acentuadas dependiendo el país, cada uno conlleva beneficios y desventajas, así como reglas definidas para la elección de las figuras de poder e interacción entre las instituciones formales.

En el régimen parlamentario cobra mayor importancia el parlamento, sin embargo, es una institución presente en el régimen presidencialista, en donde tiene un papel de suma importancia y que es el principal objeto de estudio de esta tesis. En los siguientes capítulos se aborarán más elementos sobre esta institución.

## **1.2. El surgimiento del poder legislativo y los parlamentos**

Los parlamentos son instituciones formales con atribuciones definidas para mantener el orden y funcionamiento del Estado. Estas instituciones tienen un origen marcado por el espíritu de representación popular y fungir como la voz del pueblo en favor de mantener la división de poderes dentro del sistema de gobierno.

Estas formas de gobierno surgen y se desarrollan por la tradición histórica aunada a las eventualidades particulares de cada región, y que ello ha sido causa de que

terminaran constituyéndose en una u otra forma de gobierno. Para Robert Dahl, la democracia es: “el sistema político entre cuyas características se cuenta su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos los ciudadanos, sin importar, por el momento, si ese sistema existe hoy día, ha existido alguna vez, o puede darse en el futuro” (Dahl, La Poliarquía, 1971).

De acuerdo con Dahl, la democracia debe enfocarse a satisfacer las necesidades ciudadanas, atendiendo siempre el principio de la mayoría, buscando cubrir los intereses de tantos ciudadanos como sea posible, idealmente se deberían cubrir las necesidades de todos, sin embargo, esto resulta en una labor titánica.

La democracia puede conjuntarse con otras formas de gobierno, aunque en un inicio poseían una marcada diferencia unos sistemas de gobierno con otros, de acuerdo con Guillermo O’Donnell: “en la historia de Estados Unidos y Gran Bretaña el componente democrático ha sido relativamente débil, mientras que el republicanismo y especialmente el liberal han sido fuertes. En Francia el componente democrático y el republicano han sido relativamente fuertes y el liberal débil” (O’Donnell, 1997).

Los sistemas democráticos y republicanos tienen características diferentes dependiendo los contextos históricos y sociales de cada país, ello deriva en un mayor dominio de un sistema de gobierno u otro, lo cual constituye la tradición política de un Estado.

Diferente de la democracia, existe otro sistema de gobierno, el parlamentario, sobre el cual Ricardo Espinoza, menciona que: “los sistemas parlamentarios deben su nombre al principio fundador de que el Parlamento es el asiento de la soberanía. Por tanto, no permiten una separación orgánica o rígida del poder entre el gobierno y el Parlamento” (Espinoza, 2016, pág. 23).

De acuerdo con Espinoza, la soberanía del pueblo reside en el parlamento, es decir, un grupo de ciudadanos electos que deben tomar las decisiones que conducen las prioridades de todos los representados, caso contrario en la democracia en donde dicha soberanía generalmente recae en un solo individuo.

Los individuos encargados de representar a los ciudadanos ostentan un poder conferido por los electores, este poder entendido como: “la capacidad de una persona



o instancia para tomar decisiones que afectan a terceros” (Crespo, 2001). Por ello aceptar el poder conlleva también una responsabilidad.

Debe resaltarse que, sin importar el tipo de gobierno que se adopte, en todos ellos el poder debe ser dividido, es decir, el poder no puede estar concentrado en un solo individuo, pues ello garantiza una solidez en la conformación del Estado, así lo contempla el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano: “Una sociedad en la que no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de poderes, carece de constitución” (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1789). Es así como, la división de poderes es un elemento que generalmente encontramos establecido en la constitución y que ello permite dividir el poder y generar un sistema de pesos y contrapesos en donde el poder emana de los ciudadanos y es depositado en representantes.

En el caso específico del sistema parlamentario, Espinoza menciona que: “El sistema parlamentario aparece en los siglos XIII y XIV y su lugar de origen, históricamente hablando, es Inglaterra. Posteriormente, se expandió por casi toda Europa Occidental” (Espinoza, 2016, pág. 18). El sistema parlamentario es un sistema de gobierno muy antiguo, que se caracteriza por concentrar el poder en una institución de gobierno, el parlamento.

En el caso de Atenas existía una figura equivalente al parlamento, que era denominada Asamblea o Ekklesía, la cual se integraba por ciudadanos que fueran sobresalientes, que tuvieran pleno goce de derechos, contaran con buena reputación, que invariablemente debían ser varones que tuvieran más de dieciocho y fueran originarios de Atenas del mismo modo que los progenitores de estos (Monreal, 2020).

En la sociedad ateniense, existía un interés por organizarse y mantener el espíritu de representación de la ciudadanía, manteniendo también el principio de separación de poderes, sin embargo, se puede observar una exclusión del poder hacia las mujeres, quienes entonces tenían un papel alejado de la vida pública.

Esto se debe en gran medida a que las instituciones no surgen de forma definitiva, sino que son perfeccionadas a medida que la sociedad lo exige, así lo asevera Efrén Chávez: “El parlamento no surge como una institución democrática, sino que tal

calidad la adquirió con el paso del tiempo” (Chávez, 2016, pág. 4). Es decir, las instituciones son mejoradas mediante las interacciones ciudadanas y en ocasiones por iniciativa propia.

Del mismo modo, las funciones que tenía el Congreso en un inicio eran limitadas y muy específicas, es así como: “Hasta el siglo XIII el Parlamento solo intervenía en la toma de las decisiones relativas al establecimiento de impuestos, pero progresivamente se fue desarrollando, gracias sobre todo a su poder financiero, hasta conquistar también la facultad de hacer las leyes” (Espinoza, 2016, pág. 29).

De acuerdo con Espinoza, en un principio el parlamento no poseía las funciones de legislar, sino que fungía como un órgano del Estado encargado de administrar las finanzas y que se encargaba de las funciones tributarias.

En contraste, en la Asamblea ateniense, la cual se reunía en la colina Pnyx, mediante las reformas de Pericles, se implementaron dos conceptos; el primero, la isegonía, el cual se refiere al derecho de expresión entre iguales; y el segundo, la isonomía, que consiste en la igualdad de derechos entre la ciudadanía. Durante la sesión solo el presidente podía retirar la palabra a un ciudadano por alguna acción inapropiada del orador, la votación era a mano alzada con igualdad de valor todos los votos (Monreal, 2020).

Lo relatado por Monreal dista mucho del esquema parlamentario inglés expuesto por Espinoza, ya que el parlamento ateniense contempla elementos de participación ciudadana en la Asamblea, con la posibilidad de votar manteniendo el orden dentro de la sesión, lo cual deriva en un sistema de gobierno donde impera la representatividad y se sujetan a lo dispuesto por la mayoría.

En el mismo sentido que Espinoza, se pronuncia Chávez, quien menciona que: “en 1154, bajo el reinado de Enrique II, surge el Magnum Concilium, y posteriormente al unírseles los vasallos se denominó Commune Concilium. El Gran Consejo se reunía 3 o 4 veces al año, comunicaba su parecer al rey y auxiliaba en la administración de justicia; cuando necesitaba percibir una ‘ayuda económica’” (Chávez, 2016).

El Concilium es un símil con la Asamblea o Parlamento, donde el príncipe o rey en su caso tenía facultades en la guerra, pero comparte facultades con el Concilium y en

determinadas circunstancias necesita la aprobación mutua, manteniendo un balance entre los poderes.

Por otra parte, en Atenas tenían funciones que se mantienen incluso en los tiempos modernos de los parlamentos, Monreal comenta que: “Instalada por Solón en el 594 a. c., la Asamblea de Atenas tenía funciones trascendentes para la sociedad, como la aprobación de leyes, la discusión de tratados, el establecimiento de impuestos, la decisión sobre la guerra y la paz, así como la facultad de elegir a altos funcionarios” (Monreal, 2020).

Esta situación denota amplias responsabilidades sobre la Asamblea, lo que la convierte en una institución medular para el funcionamiento del Estado.

Mientras el parlamentarismo, que tiene origen principalmente en Inglaterra contempla elementos muy específicos debido a que:

La teoría del sistema parlamentario surge en Inglaterra, en donde aparecen por primera vez las libertades públicas, la separación de poderes y la elección de los gobernantes. Las características institucionales del sistema parlamentario son, primero, la división del Ejecutivo entre el jefe de Estado y jefe de gobierno; segundo, la responsabilidad del gobierno frente al parlamento y; tercero, el derecho de disolución de la cámara (Espinoza, 2016).

Con esos elementos el parlamento inglés denota características importantes como la separación de funciones entre el jefe de Estado y el jefe de gobierno en el sistema parlamentario, diferente del sistema presidencial en cual son elementos concentrados en una sola persona. Sobre este aspecto se pronuncia Sartori quien menciona que: “la característica primordial del sistema parlamentario es que el poder Ejecutivo – Legislativo se comparte” (Sartori, Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados, 2016).

En el sistema parlamentario como lo menciona Sartori, recaen parte del poder Ejecutivo y el poder legislativo, sin embargo, existen elementos que pueden variar dependiendo las regiones, ya que en algunos casos el depositario del poder legislativo puede ser una sola asamblea o dos de ellas.

Sobre este aspecto, se pronuncia Monreal recordando que: “Roma heredó elementos y características de Grecia y Esparta, tales como las asambleas populares. Así, al primer monarca de Roma, Rómulo, se le atribuye la creación del Senado, el cual fue concebido inicialmente como un cuerpo consultivo y de apoyo al rey” (Monreal, 2020). Monreal menciona que el senado se integraba por 100 individuos electos por el rey, pero posteriormente pasarían a ser 300 integrantes en dicha asamblea.

Sin embargo, el origen de una segunda cámara que ostenta el poder legislativo no está del todo claro, pues Espinoza sostiene que: “El lugar de origen del bicameralismo, históricamente hablando, es Inglaterra. En un principio no existía un verdadero Parlamento, sino un Gran Consejo del Rey integrado por nobles y altos dignatarios de la iglesia” (Espinoza, 2016).

Esta misma necesidad de separar la asamblea también surgió en Esparta, en donde se creó la Apellá, que fungía como el principal órgano encargado de la toma de decisiones, integrado por hombres mayores de treinta años con pleno goce de derechos, también, se creó la Gerousía, integrada por veintiocho hombres mayores de sesenta años que provinieran de familias destacadas (Monreal, 2020).

Al incrementar de tamaño las poblaciones, aumentan las responsabilidades, así como las demandas de los representados, por ello es por lo que un solo órgano encargado de conducir al Estado no es suficiente.

Por ello es necesaria la creación de una segunda asamblea que auxilie a la primera y comparta responsabilidades, y como lo señalaba Chávez, las instituciones no son inamovibles, sino que evolucionaron acorde al contexto y adquiriendo funciones y atribuciones que no tenían al momento de su creación.

Además, existe una gran flexibilidad de parte del sistema parlamentario para adecuarse a diferentes formas de gobierno y reinventarse tanto como lo requiera el Estado donde se tiene lugar, pues este surge de lo plural:

El sistema parlamentario es más flexible para gobernar sociedades afectadas por conflictos étnicos, culturales, religiosos, lingüísticos o ideológicos, precisamente porque el Parlamento permite la discusión, la confrontación pacífica, la negociación, el compromiso y la separación del poder. Este sistema conoce

diversas modalidades, entre las que encontramos la monarquía parlamentaria, la república y la democracia parlamentaria (Espinoza, 2016).

De acuerdo con Espinoza, el sistema parlamentario es un sistema que puede conjuntarse con los que distinguía Hobbes, pues complementa perfectamente las funciones que tienen desde el parlamento como institución. El parlamento encuentra su principal virtud en que el poder se encuentra notablemente más dividido que en el sistema presidencial, ya que se comparte entre los integrantes.

El incremento de funciones en el parlamento también tuvo su antecedente en la República romana, entre: “los siglos VII y I a. c., el Senado dejó de ser un mero órgano consultor y pasó a incidir en las cuestiones más relevantes de Roma, contaba con poder propio y opiniones tuvieron fuerza en temas vinculadas con la guerra y la paz” (Monreal, 2020). Se puede observar entonces un avance en las funciones del parlamento romano al igual que el inglés, pero coinciden en que su función primordial estaba ligada a la guerra, es decir, la seguridad e integridad del Estado.

La seguridad del estado, de su territorio y la población que la integra es uno de los pilares fundamentales, tal como se mencionó al principio de este capítulo, ya que de estar garantizado este derecho se pueden establecer otros derechos contemplados en el pacto social que refería Hobbes.

En este sentido, un momento histórico importante en Inglaterra, que vale la pena resaltar es cuando: “En 1258, se le comienza a designar al Gran Consejo como Parlamento. En 1295, Eduardo I reúne el llamado ‘Parlamento Moderno’, en el que se integraron representantes de todos los estamentos: barones, prelados, bajo clero y burgueses” (Chávez, 2016).

Estos cambios son elementos trascendentales, ya que define al parlamento tal como lo conocemos, y respeta el sentido con el que fue creado, respetando la pluralidad y reuniendo a todos los sectores sociales, fungiendo como representantes, además de la ineludible conexión entre el rey y el parlamento, o el jefe de Estado y jefe de gobierno, respectivamente.

Es importante destacar que en el caso del parlamento inglés el poder legislativo, que reside en el parlamento, también comparte un poco del poder Ejecutivo, pues del

parlamento surge la figura del primer ministro, que es el depositario de la figura de jefe de gobierno, mientras que al rey le corresponde una porción del poder Ejecutivo, mediante la figura de jefe de Estado.

Tradicionalmente en Inglaterra el parlamento tiene mayor presencia en la toma de decisiones y prácticamente las funciones de gobierno, giran en torno al parlamento, Ricardo Espinoza aporta que: “La característica institucional distintiva del sistema parlamentario es la capacidad del Parlamento electo por votación directa para crear y destruir gobiernos, así como la facultad del ejecutivo de disolver el parlamento, que se combina con el papel meramente simbólico del jefe de Estado” (Espinoza, 2016).

Es interesante resaltar que las funciones del parlamento en el sistema sean de suma relevancia en el sistema parlamentario, pero estas funciones que atribuye Espinoza trascienden a otros sistemas como el presidencial y abonan a las funciones del parlamento como institución, en donde mantiene facultades semejantes.

Estas facultades del parlamento son producto de la pugna entre el rey y el parlamento, pues es un sistema puramente monárquico el rey poseía un poder excesivo, que en el sistema parlamentario se ve regulado.

Espinoza menciona sobre esta transición que, en Inglaterra, hasta el siglo XIII, el rey contenía las facultades legislativas a pesar de la existencia del parlamento y solo a manera de ratificación consultaba a los parlamentarios, una larga lucha principalmente por parte de la Cámara de los Comunes se desarrolló principalmente en las votaciones de nuevos impuestos, añadiendo medidas que debía acatar el rey (Espinoza, 2016).

Del mismo modo en el imperio romano, las instituciones legislativas comenzaron a cobrar terreno frente a la figura todo poderosa del emperador: “de los siglos I a. c. al III d. c., el Senado, cuyo número de integrantes se incrementó poco a poco, recobró aun mayor fuerza para volverse una institución que representaba un verdadero contrapeso a los emperadores” (Monreal, 2020).

Este es uno de los elementos trascendentales, pues mantienen el espíritu de la división de poderes, y fungen como pesos y contrapesos entre ellos, así el poder no puede estar concentrado y desvirtuar la forma de gobierno. El parlamento es un elemento

clave de representación que se empodera para defender las causas comunes debido al gran número de integrantes que lo componen.

El asentar estos avances ya sea en la constitución o en las leyes pertinentes, brinda seguridad para mantener estos elementos en el futuro, es así como algunos elementos trascendentales tuvieron lugar en el parlamento inglés y con repercusiones que seguramente en su día eran difíciles de dilucidar:

La Carta de Derechos reafirmó la exclusividad del Parlamento para el establecimiento de los impuestos y precisaba que esta medida podía acordarse solo una vez al año, lo que forzaba al rey a reunir al Parlamento cuando menos anualmente. Por otra parte, quedó establecido que el rey no tomaría decisión que no hubiese sido previamente objeto de acuerdo parlamentario (Espinoza, 2016).

Estas medidas resultan trascendentales pues hacen responsable de forma conjunta al titular del ejecutivo o el jefe de Estado en caso de las monarquías junto al poder legislativo para la aprobación de los impuestos, elemento que sirve de antecedente para la aprobación de los presupuestos anuales. Del mismo modo la interacción entre el rey y el parlamento para verse forzado a tener la aprobación de los parlamentarios hace indispensable la conjunción de funciones y que, además, deja el escenario preparado no solo para que la colaboración de poderes sino para la revisión entre ellos.

El elemento económico que un principio fue el más relevante para la Asamblea o parlamento adquirió mayor importancia con el paso del tiempo y el aumento de las exigencias ciudadanas, pues garantizar la seguridad del territorio y posteriormente un buen uso de las finanzas, abre el telón para derechos como la educación, la salud, el trabajo, los cuales el Estado es el principal responsable de velar por el goce de estos.

La garantía de los derechos es fundamental en la relación del Estado con el ciudadano, pues: “Los derechos también implican la existencia de un gobierno de leyes en el que el principio de legalidad, así como un sometimiento del gobernante al derecho, de tal que nada ni nadie esté por encima de las leyes, y el poder se ejerza a través de éstas, sin distinción alguna” (Monreal, 2020).

Como lo refiere la cita anterior, los derechos se garantizan en primera instancia por las leyes, pero es importante señalar entonces, quién garantiza el cumplimiento de las

leyes y el respeto por las leyes puede garantizar una vida pacífica dentro de una comunidad. Esto se logra teniendo instituciones fuertes como pueden ser los parlamentos.

Al respecto, un sistema de gobierno no es mejor que otro por el simple hecho de que tenga una organización diferente, sino que las instituciones funcionen de tal forma como deberían hacerlo, “los mecanismos del régimen parlamentario no desembocan necesariamente en la democracia” (Espinoza, 2016, pág. 33).

Las instituciones se fortalecen conforme al contexto político y social, así como lo visto en la creación y consolidación del parlamento. La mayoría de los sistemas de gobierno buscan mantener una pluralidad de pensamiento en las instituciones que garantice la representación de la población, es decir, tienden a buscar la democracia, incluso a nivel institucional, en este sentido “cuando lo es una asamblea de todos cuantos quieren concurrir en ella, tenemos una democracia o gobierno popular” (Hobbes, 2005, pág. 151).

Los parlamentos surgieron en un contexto en donde buscaban el equilibrio económico y la seguridad territorial, para pasar a buscar la consolidación de derechos y la democracia, fungiendo como piedra angular de contrapeso al monarca y de representación popular.

Sin importar el sistema de gobierno en el que se desarrolle el ejercicio del poder, “para que cualquier Estado creado por el pacto social logre sostenerse necesita previamente que las personas hayan renunciado a su derecho natural de hacer justicia por propia mano, para dar paso al poder legislativo” (Monreal, 2020).

Cualquier Estado debe garantizar los derechos de los ciudadanos, en ello depende la organización con la que cuente y el funcionamiento de las instituciones, y que de forma invariable como lo expone Monreal, la ciudadanía abandona el poder soberano para otorgarlo a los poderes, quienes los representan y defienden intereses generales, de igual forma gran parte de esta defensa estará vertida en el parlamento.



La creación de un parlamento que surge como una institución de discusión y de ayuda al rey, logró cobrar relevancia y encontrar un espacio de representación ciudadana, que, además, ayudara a fungir como contrapeso al poder ejecutivo, trascendiendo en el tiempo funciones y atribuciones que lograron aminorar una concentración de poder en el rey y que el parlamento pudiera ser un más que un observador un vigilante con participación en las decisiones del Estado.

Es así como el parlamento logra consolidarse como una institución de representación y que no es exclusiva de un solo sistema de gobierno ya que tiene presencia en varios sistemas. Además, del ser el principal e incluso primer garante de exigir las cuentas al poder ejecutivo en materia de finanzas ya que colabora primeramente para su aprobación, pero posteriormente tiene las facultades para revisar los gastos realizados por parte del poder ejecutivo.

### **1.3. El poder legislativo en México**

En México existen tres poderes que son el legislativo, el ejecutivo y el judicial, los cuales tienen su acción en los tres niveles de gobierno, el federal, estatal y municipal, cada uno de ellos interactúa entre sí para el correcto ejercicio del gobierno y que sirvan de contra peso entre ellos, compartiendo el poder.

Tomando como base algunos antecedentes de relevancia para este apartado, es necesario mencionar que: “México es una república federal que proclamó su independencia de España el 16 de septiembre de 1810. El régimen republicano democrático representativo federal se estableció con la constitución de 1824” (Embajada de México, 2023).

De acuerdo con esta información proporcionada, México al consolidar su independencia, primeramente, constituye el marco legal que ha de regir el actuar del nuevo país como una entidad independiente, facultado para determinar su forma de gobierno y las instituciones políticas formales, con ello surge la dinámica de división de poderes de forma influenciada por la Carta de Philadelphia.

La división de poderes, tal como la contempla Montesquieu, sugiere esta división del poder para lograr equilibrios en las funciones de cada uno de ellos y que sea posible un sistema de pesos y contrapesos ante medidas que se consideren poco pertinentes. Del mismo modo esta división de poderes delimita funciones y atribuciones específicas con las que debe cumplir cada poder, sin embargo, en México el poder ejecutivo y el legislativo han tenido una relación muy estrecha en su actuar.

Respecto a los antecedentes del poder legislativo en México, Diego Valadés señala que: “Desde la primera constitución del México independiente, la de 1824, hasta la constitución vigente de 1917, solo durante un breve periodo dejó de existir el senado” (Valadés, 1978).

Como lo menciona Valadés, el poder legislativo en México estuvo diseñado desde el inicio de manera bicameral, guardando similitudes en todo el régimen de gobierno con el vecino del norte, a pesar de ello y por conflictos internos propios de la diferencia ideológica el parlamento sufrió algunas modificaciones en su composición al menos por periodos breves de tiempo, pero esto sirvió para reafirmar el ordenamiento político natural de las instituciones en nuestro país.

Para dichos periodos históricos el parlamento o Congreso, era una figura fundamental, pues si bien el poder ejecutivo estaba en manos mexicanas, el parlamento no lo estaba, entonces la celebrada independencia no era un hecho aun en la práctica política, pues esta institución es un pilar importante para consolidar la independencia, básicamente por la facultad principal de crear leyes, al encontrarse en manos extranjeras, quien toma las decisiones, no es el propio país, por lo que la independencia no es más que una ilusión.

Hasta no tomar las riendas del Congreso y tener pleno control en el ejercicio de expedir las leyes que convengan y sean necesarias con el sentir del pueblo llano, es que se tiene un pleno control de las instituciones de las riendas que ha de tomar este país independiente para consolidar su historia.

Sin embargo, lo importante es ver un ejercicio pleno de los poderes en manos nacionales, pero que a su vez los poderes sean un peso y contrapeso para los

homólogos y no estén subordinados a otro poder o intereses particulares, pues de ello depende un correcto desempeño político de las instituciones de un Estado.

Sobre esta problemática surgida en años posteriores a la promulgación de la constitución de 1917 y con la posterior era de un gobierno hegemónico surgió el control faccioso en el poder legislativo, así lo señala Jorge Rocha: “Hasta antes de 1997, el Congreso de la unión había estado controlado por el presidente de la república, quien dictaba qué y cómo se tenían que votar las leyes” (Rocha, 2011).

De acuerdo con Rocha, el poder legislativo estaba bajo la disposición de la voluntad del poder ejecutivo, ya que este último dictaba la agenda al Congreso y las iniciativas, reformas y presupuestos se aprobaban de forma unánime. Además, es importante señalar que el poder ejecutivo en sí también contempla facultades legislativas contempladas como atribuciones.

Esta problemática crea una ilusión de la división de poderes y realmente no hay un ejercicio justo ni democrático del poder, sino que vuelve un esquema de monopolizar y centralizar el poder en una sola figura, y en este caso en un solo individuo, lo cual desvirtúa el régimen de gobierno cualquiera que sea el caso.

A nivel federal el poder legislativo se deposita en el Honorable Congreso de la Unión, el cual se divide a su vez en Cámara de Origen o Cámara de Diputados y la Cámara Alta o Senado de la República, es un Congreso Bicameral. Mientras que en el nivel estatal es unicameral y se deposita en el Honorable Congreso del estado de cada una de las entidades federativas correspondientes.

Esta información la corrobora el Senado de la República, apuntando que:

El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. El Congreso de la Unión es concebido como el órgano de la pluralidad democrática por excelencia, pues en él convergen las principales corrientes políticas e ideológicas de nuestro país (República (México), senado.gob.mx, 2023).

Es así como el Congreso de la Unión, depositario del poder legislativo federal, se divide en dos cámaras; la primera cuenta con 500 diputados, 300 electos por el principio de mayoría relativa y 200 por el principio de representación proporcional; mientras que la

segunda, cuenta con 128 senadores, dos electos por el principio de mayoría relativa en cada una de las entidades federativas, otro asignado a la primera minoría y otro más electo por el principio de representación proporcional (Embajada de México, 2023).

La idea de un Congreso es que sea una institución plural representativa y diversa en donde se retome la voz de los diferentes grupos y sectores poblacionales para que puedan hacer uso del derecho más importante como legislador; la voz. Haciendo que esta sea visible y escuchada en la máxima tribuna para contar con el amparo del marco legal y las necesidades sean atendidas.

Esta característica del poder legislativo sobre un desempeño autónomo y sin la injerencia de otro de los poderes es refrendada por Rocha, menciona que: “La autonomía del legislativo frente al ejecutivo es uno de los procesos centrales de la democratización en México, pero además a este poder le toca generar y modificar un nuevo marco normativo acorde a las necesidades que imponía el arribo de la democracia” (Rocha, 2011).

La autonomía en el poder legislativo como lo señala Rocha es indispensable para su actuar imparcial y conforme a derecho, del mismo modo debe imperar esta característica en los demás poderes para que cada uno realice funciones con imparcialidad y puedan ser corregidos o regulados por otro poder acorde a las facultades y atribuciones pertinentes.

En lo que respecta al poder ejecutivo en México, forma parte de una gran división de poderes por parte del supremo poder federal, es así que este poder tiene autonomía y facultades legales para realizar diversas actividades, principalmente la promulgación y aprobación de leyes, otra actividad muy importante es la aprobación de la ley de ingresos y aprobación del proyecto de presupuesto de egresos para el siguiente ejercicio fiscal, también destaca la facultad de reformar la ley máxima o constitución federal y el nombramiento de altos funcionarios para órganos autónomos y de fiscalización.

El Congreso es una institución de suma importancia para la vida política de nuestro país, ya que con ella se logran equilibrios y pluralidad en el actuar legislativo al

momento de la tomar decisiones trascendentales. Para la fecha en que es publicado este trabajo, las cámaras federales, tanto la de diputados como senadores, son referentes para los Congresos locales en su manera de trabajar, ya que tienen las estructuras más complejas de investigación y profesionalización en diversas áreas, cosa que en los estados es muy distinta esta situación.

El poder legislativo es y ha sido una institución fundamental pues la elaboración de leyes, reglamentos y nombramientos clave, siempre ha sido objeto de discordia política sobre todo en los cambios de gobiernos y/o cuando se cuenta con un parlamento dividido, cuando el Congreso es mayoritariamente integrado por representantes de otro partido político respecto del titular del poder ejecutivo.

El Congreso Federal en México, al igual que la historia del país, es producto de un revuelo de incidentes que forjaron una institución en medio de situaciones adversas, lo cual permitió un desarrollo apresurado de esta institución y que se moldeara a partir de elementos externos, pero necesarios para lograr mejoras en el desempeño de las tareas legislativas, entre ellas, funciones de parlamento abierto, específicamente la rendición de cuentas.

El Congreso de la Unión en México, como cualquier institución formal, tiene sustento en la Constitución Política Federal, la cual otorga atribuciones y facultades a este poder, así como en la legislación secundaria y los reglamentos para tales fines, es en ellos en donde encuentra el pilar y la guía para el desempeño de funciones, como se expondrá en el siguiente apartado.

#### **1.4. Marco jurídico del poder legislativo federal**

El marco jurídico es el sustento legal que proporciona legalidad y certeza a una entidad o institución para facultarlo en la realización de actividades, las entidades gubernamentales de manera invariable cuentan con el amparo jurídico que garantiza su actuar conforme a derecho.

De acuerdo con el Sistema de Información Legislativa, apunta algunos aspectos básicos que se deben conocer sobre el Congreso General, mencionando que es bicameral y depositario del poder legislativo federal, teniendo como principal tarea legislar y/o modificar el marco jurídico existente. También, desarrolla actividades políticas, electorales, jurisdiccionales, económicas, presupuestarias y otras formas de control al gobierno (SIL S. d., 2023).

De acuerdo con la información antes citada, el Congreso Federal tiene varias funciones y atribuciones contempladas en el marco legal, además de legislar y modificar las leyes, estas funciones son inherentes a las capacidades políticas y de representación que tienen quienes lo integran, los legisladores.

Siguiendo con la argumentación, el Congreso tiene su principal sustento legal y origen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se contempla su intervención en los artículos: 2°, 3°, 6°, 17°, 24°, 26°, 27°, 28°, 29°, 32°, 34°, 35°, 37°, 41°, 50°, 59°, 63°, 65°, 67°, 69°, 70°, 71°, 72°, 73°, 75°, 77°, 78°, 84°, 85°, 86°, 87°, 89°, 93°, 102°, 105°, 108°, 109°, 110°, 111°, 116°, 117°, 118°, 121°, 122°, 123°, 127°, 130°, 131°, 132°, 133° y 135° (Mexicanos, 2021).

En los artículos de la constitución general de referencia se contempla la intervención y/o relación del Congreso de la Unión con otros poderes, así como las facultades, atribuciones, composición, escenarios donde debe intervenir, donde debe ser consultado, lo que se puede hacer contando con la aprobación y/o visto bueno.

Entre los artículos antes mencionados destacan algunos por su relevancia, ya que son más enfocados al Congreso en sí, como, por ejemplo: “el artículo 49 de la constitución establece que el supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El artículo 50 de la constitución determina que el poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos cámaras” (SIL S. d., 2023).

En estos artículos se contempla, la división de poderes y como serán denominados, así como las facultades y atribuciones, posteriormente se menciona el depositario del poder legislativo federal, que en este caso se divide en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores.

Continuando con la argumentación y siguiendo los artículos constitucionales, se atenderán los artículos relacionados con la cámara de diputados, se contempla en: “el artículo 51, la cámara de diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente” (República (México), 2018).

Las y los diputados miembros de la cámara de diputados tienen que elegir en la fórmula electoral un suplente, el cual entrará en funciones cuando el titular del cargo falte por causa de fuerza mayor, enfermedad o pida licencia al cargo. Además, la renovación de la cámara baja o cámara de origen será cada tres años, los integrantes son electos mediante voto libre, directo y secreto.

De acuerdo con el artículo 52, la cámara baja o de diputados, está integrada por 500 miembros a los cuales se les denominará diputado o diputada, de estos serán electos 300 por el principio de mayoría relativa y 200 por el principio de representación proporcional en los distritos electorales y las listas regionales votadas en las circunscripciones plurinominales respectivamente (SIL S. d., 2023).

En tanto que, el artículo 53 constitucional define las elecciones de las y los diputados mediante el principio de mayoría relativa, las cuales se realizan en los 300 distritos electorales y por el principio de representación proporcional, los cuales son electos 200 diputados mediante el sistema de listas regionales. Seguidamente el artículo 54 se refiere a la elección de los 200 diputados por el principio de representación proporcional y la asignación por listas regionales, posteriormente define VI fracciones, que fungen como base a la que se sujetarán los partidos políticos y quienes contiendan por este principio (República (México), senado.gob.mx, 2023).

Los artículos antes mencionados se complementan con la legislación secundaria e información proporcionada por el Instituto Nacional Electoral para dar certeza sobre la región geográfica que comprenden los distritos electorales y la definición de las listas regionales para los contendientes por ambos principios de representación.

Mientras que el artículo 55 de la constitución federal establece los requisitos para ocupar el cargo de diputado federal, entre ellos se encuentran: ser ciudadano mexicano por nacimiento, con pleno ejercicio de los derechos; tener al menos veintiún

años cumplidos al día de la elección; ser originario de la entidad federativa en que se haga la elección o vecino de esta con residencia efectiva de más de seis meses antes de la elección; no estar en el activo del ejército, policía cuando menos noventa días antes de la elección; no ser titular de un órgano autónomo, secretaría o subsecretaría de Estado, órganos descentralizados o desconcentrados a menos de separarse definitivamente de funciones 90 días antes de la elección, entre otros cargos de alto rango; tampoco ser ministro de culto religioso y; no estar comprendido en las incapacidades señaladas por el artículo 59 (República (México), senado.gob.mx, 2023).

En tanto que los artículos referentes al funcionamiento e integración de la cámara alta o de senadores es definido a continuación, así lo menciona el artículo 56 constitucional la cual está: “integrada por 128 senadores, cuya elección se efectúa bajo los principios de mayoría relativa y de representación proporcional” (SIL S. d., 2023).

El mismo artículo antes citado refiere también información relevante como las listas de fórmulas de elección de los senadores, la senaduría de primera minoría, así como la elección de los 32 senadores por el principio de representación proporcional asignado en las listas votadas en las circunscripciones plurinominales, finalmente el artículo menciona la renovación en su totalidad de la cámara cada 6 años.

Seguidamente el artículo 57 contempla que cada senador debe elegir un suplente en la fórmula electoral, por otra parte, el artículo 58 contempla que para ser senador son necesarios los mismos requisitos que para ser diputado federal, con excepción de la edad, en este caso es de mínimo veinticinco años cumplidos el día de la elección. Mientras que el artículo 59 se refiere a la reelección para el caso de senadores es de hasta dos periodos consecutivos y para los diputados hasta por cuatro periodos consecutivos (República (México), senado.gob.mx, 2023).

Mientras que los artículos de la constitución federal refieren a lo relacionado a las elecciones, así el artículo 60 expone la validez de la elección, las impugnaciones para el caso de diputados y senadores, así como los recursos contra las declaraciones de validez; el artículo 61 menciona el fuero constitucional; el artículo 62 contempla el régimen de incompatibilidad, la prohibición de desempeñar otra labor además de su



encargo; el artículo 63 refiere al quórum constitucional para el inicio de las sesiones, así como las vacantes en los cargos, las sanciones por inasistencia; el artículo 64 habla sobre el derecho a dieta; el artículo 65 sobre la apertura de periodos de sesiones ordinarias; el artículo 66 sobre la duración de los periodos de sesiones ordinarias; el artículo 67 se refiere a las sesiones extraordinarias; el artículo 68 menciona la residencia de las cámaras; el artículo 69 refiere al informe presidencial, el artículo 70 menciona las resoluciones del Congreso, la Ley Orgánica, los grupos parlamentarios y la autonomía legislativa (República (México), senado.gob.mx, 2023).

El artículo 71 constitucional se refiere al derecho de las personalidades que están facultados para iniciar leyes o decretos, entre ellos se encuentran: el titular de poder ejecutivo federal, los diputados y senadores, las legislaturas de los estados así como los ciudadanos en un número equivalente por lo menos al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, también se menciona la facultad de iniciativa preferente por parte del titular del poder ejecutivo federal al inicio de cada periodo ordinario de sesiones (Mexicanos, 2021).

En tanto que el artículo 72 menciona y describe el procedimiento legislativo a seguir en ambas cámaras, tomando en cuenta dentro de este proceso el veto presidencial, las iniciativas de ley pueden tener origen en cualquiera de las dos cámaras y las condiciones en las que será efectiva la prohibición del veto, cuando alguna de las cámaras ejerzan como cuerpo electoral ni a las convocatorias de sesiones extraordinarias expedidas por la comisión permanente (República (México), senado.gob.mx, 2023).

Por otro lado, el artículo 73 de la carta magna enuncia las facultades que tiene el Congreso de la Unión, las más importantes son: para admitir nuevos estados; para formar nuevos estados dentro de los existentes; el cambio de residencia de los poderes; la imposición de los impuestos; la realización de empréstitos; aprobación de montos de deuda; legislar de forma general en todo el territorio; crear y suprimir empleos públicos de la federación; declarar la guerra; legislar sobre el mar; legislar en lo referente a la guardia nacional; dictar leyes sobre la nacionalidad; emitir leyes sobre salud general; dictar reglas sobre el valor de la moneda extranjera; enajenación de

terrenos; expedir leyes sobre el cuerpo diplomático; establecer leyes sobre delitos contra la federación; delitos del fuero común, amnistía, seguridad pública; sobre entidades de fiscalización; sobre el servicio profesional docente; sobre la licencia o renuncia del presidente; sobre la contabilidad pública; sobre las contribuciones; acerca de los símbolos patrios; la planeación nacional; la promoción de la inversión; sobre lo contencioso administrativo, la designación de magistrados; la integración del tribunal; sobre la seguridad nacional; acerca de la protección de datos; sobre el registro público inmobiliario; la transparencia; sistema nacional de archivos; sobre partidos políticos; sobre responsabilidades administrativas; sobre el presupuesto de egresos de la federación; sobre la ley de ingresos; acerca de la revisión de la cuenta pública; aprobación del plan nacional de desarrollo; sobre la política exterior; la ratificación de nombramientos; la desaparición de los poderes; designación de ministros y nombramiento del fiscal general (República (México), senado.gob.mx, 2023).

Sobre las facultades que tiene cada una de las cámaras sin la necesidad de que intervenga la otra para alguno de los fines, se enuncian en el artículo 77: resoluciones económicas en su régimen interior; comunicación con la otra cámara o poder mediante una comisión; nombramiento de empleados, el Reglamento Interior y emitir convocatoria para vacantes (Mexicanos, 2021).

El artículo 78 menciona sobre los periodos de receso en el Congreso, así como la comisión encargada para tales periodos, al respecto: “durante los recesos del Congreso de la Unión habrá una comisión permanente compuesta por 37 miembros de los que 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados por las respectivas cámaras la víspera de la clausura de los periodos ordinarios de sesiones” (República (México), senado.gob.mx, 2023).

En este artículo se contemplan las fechas para la designación de los integrantes de la comisión permanente en las cámaras, así como los titulares de la comisión y los respectivos suplentes de cada uno de los legisladores, seguidamente en este artículo se mencionan las principales atribuciones que tiene esta comisión permanente para el ejercicio en funciones.

Entre las atribuciones que tiene la comisión permanente se encuentran: proporcionar consentimiento en materia de la guardia nacional; tomar protesta al presidente de la república; turnar iniciativas de ley; convocar a sesión extraordinaria; autorizar licencia al presidente; ratificar nombramientos y aprobar licencias a legisladores (Mexicanos, 2021).

El actuar del Congreso de la Unión se rige a grandes rasgos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que en ella se contemplan las generalidades del actuar y organización de ambas cámaras, lo cual permite tener idea del funcionamiento de poder legislativo en ambas cámaras.

Sin embargo, para un desarrollo minucioso de la actividad legislativa existen ordenamientos jurídicos que rigen tanto a ambas cámaras como a cada una de ellas en lo particular para lograr un desempeño óptimo de los trabajos, es así que además de la constitución federal el Congreso General se rige también por: “La ley orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el reglamento de la cámara de senadores, el reglamento de la cámara de diputados y los acuerdos parlamentarios” (SIL S. d., sil.gobernación.gob.mx, 2023).

En los ordenamientos jurídicos antes mencionados se especifica el proceso legislativo a seguir, tanto por ambas cámaras como en cada una de ellas, así como los pormenores en el actuar y organización de cada una de estas instituciones, del mismo modo se establecen particularidades como atribuciones y facultades, responsabilidades y obligaciones para los legisladores, sin embargo, estos elementos son tan detallados en el actuar legislativo federal que para este trabajo no es determinante detenerse a analizarlos por lo que respecta tanto a la composición del Congreso y el marco legal que le proporciona certeza jurídica el tema se considera suficientemente explicado.

## CAPITULO 2

### LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL PODER LEGISLATIVO

En este capítulo se define el concepto de rendición de cuentas, así como la importancia y relación que guarda con la democracia y el parlamento abierto. Seguidamente se menciona la importancia que juega el papel del Congreso local en México como institución angular que media entre el nivel federal y el municipal. Posteriormente se expone el marco jurídico que regula al poder legislativo a nivel local, el cual es bastante nutrido y tiene implicaciones inmediatas en el desempeño de los diputados. Finalmente se ofrece un subcapítulo en donde se hace énfasis en la relación del diputado con el ciudadano, así como la corresponsabilidad que conlleva la investidura de un cargo de elección popular.

#### 2.1 La rendición de cuentas

Como se mencionó al inicio del capítulo anterior, sin importar el régimen de gobierno que se tenga en un país o región, de manera ideal todos buscan dirigirse hacia la democracia, esto sucede porque: “En la democracia debe suponerse la libertad; porque comúnmente se reconoce que ningún hombre es libre en ninguna otra forma de gobierno” (Hobbes, 2005, pág. 176).

El goce de las libertades, como lo sugiere Hobbes, está garantizado por el régimen de gobierno en cual se encuentra el individuo, por ello sugiere que la democracia es la forma de gobierno más idónea para no solo hacer valer los derechos, sino que lo hacen con la libertad que ello supone, por lo cual, al menos de forma ideal en la democracia se goza de los derechos y libertades de forma plena.

De acuerdo con Amparo Casar, Ignacio Marván y Khemvirg Puente, la democracia tiene elementos definidos, además de los básicos relacionados a las elecciones y la representación ciudadana, afirma que:

Una democracia de calidad es aquel régimen en donde no solamente se celebran elecciones competitivas con regularidad bajo ciertas condiciones de libertad y justicia, sino también donde se garantiza un Estado democrático de derecho, se ejercen libertades políticas y civiles y existen mecanismos institucionales para la rendición de cuentas (Casar, Marván, & Puente, 2010).

De acuerdo con la información antes citada, la rendición de cuentas es un elemento intrínseco que se presenta en las democracias, gracias a la garantía de los derechos y el goce de libertades aunado a instituciones fuertes que vigilan hacen posible que este elemento sea una herramienta más de empoderamiento ciudadano (Leyva Muñoz, 2020).

La idea clave e incluso básica del concepto de democracia es que el poder no esté concentrado, y este se encuentre mayormente en manos del pueblo, es decir el poder es público, con esta idea se entiende que se previene la concentración del poder; y con ello gobiernos tiránicos.

Con el concepto de democracia, aunado a los conceptos del capítulo anterior sobre parlamentos y Congresos, existe un concepto que retoma un poco de ambos y coexiste dentro de la democracia, mejorando los procesos, permitiendo la participación ciudadana, empoderando a la ciudadanía y poniendo al poder a la vista de la población permitiendo ser una institución en el ojo público, este concepto es el parlamento abierto.

Sobre la relevancia de la democracia en un régimen político que aventaja a otros por su funcionamiento, Andreas Schedler menciona que: “la principal virtud de la democracia es que permite cambiar de gobernantes sin violencia y que ofrece además esa posibilidad en plazos razonables y regulares” (Schedler, 2008).

La relación entre democracia y parlamento abierto es estrecha, ya que ambos se basan en la idea del poder en manos del pueblo y la toma de decisiones de forma transparente y abierta, invitando al ciudadano a tomar parte de las decisiones y no solo como un espectador que recibe políticas o reformas que no le inciden en su ambiente inmediato, teniendo con ello instituciones alejadas de los representados.

En un sistema democrático, el pueblo elige representantes para que tomen decisiones en su nombre en las instituciones antes analizadas como los Congresos en cualquiera de las dos cámaras que lo componen. El parlamento abierto se refiere a un sistema en el cual el proceso legislativo es abierto al público y las decisiones no son discrecionales, ello conlleva la posibilidad de participación del ciudadano en la toma de decisiones, sesiones, observar los debates y presentar iniciativas.

Una primera definición del parlamento abierto es de Alejandro Giles y Miguel Méndez, aportando que:

El parlamento abierto es un mecanismo de interacción de la ciudadanía con sus representantes con el cual se habilita un espacio para escuchar y cuestionar acerca de las decisiones legislativas, así como garantizar el acceso a la información y busca el involucramiento público en el proceso legislativo e incorpora mecanismos de vinculación efectivos de la participación ciudadana (Giles & Méndez, 2021).

Esta noción del parlamento abierto sugiere la posibilidad de incluir al ciudadano en ciertos aspectos del actuar legislativo y que pueda ser partícipe en ciertos casos cuando así sea necesario, sin embargo, el parlamento abierto abarca algunos elementos más que es necesario considerar para considerar como abierto a un parlamento.

El parlamento abierto además de una herramienta útil para los gobiernos y Estados puede ser fundamental para los Congresos transitar a este modelo, ya que como lo menciona Martha Patiño, ayudan a: “dar solución a los diferentes conflictos sociales que caracterizan las condiciones de vida de nuestras poblaciones, pero sí es un modelo que puede coadyuvar a generar mayor participación y a consolidar nuestra vida democrática” (Patiño, 2019).

Algunos problemas de este modelo es la desnudez que representa para el poder el verdaderamente abrirse ante el ciudadano y las prácticas que sea realizan al interior hacerlas públicas, ello dificulta el tránsito hacia este modelo de parlamento abierto, al respecto Méndez menciona que: “la peor fórmula es tener un parlamento abierto que

simule la participación ciudadana y que las decisiones se toman en las cúpulas de los partidos políticos o los grupos de interés” (Méndez, 2019).

A pesar de implementar este tipo de mecanismos, la simulación y la práctica gubernamental de manera tradicional aunada a la resistencia al cambio constituye una serie de factores que hacen difícil la implementación de un parlamento abierto, que como ya se mencionó con anterioridad entre muchas finalidades se busca fortalecer el sistema democrático de la mano de la ciudadanía.

Ahora bien, un elemento importante del parlamento abierto reside en los pilares que lo componen y caracterizan como tal, sobre estos aspectos Marco Antonio García menciona que: “los cuatro componentes esenciales de la Red de Parlamento Abierto de ParIAméricas (2002) y el National Democratic Institute (2009), denominados pilares: a) Transparencia y acceso a la información; b) Rendición de cuentas; c) Participación ciudadana; y d) Ética y probidad” (García M. A., 2022).

Uno de los pilares del parlamento abierto a tomar en cuenta es tanto la transparencia como la rendición de cuentas, que en muchas ocasiones son empleados como sinónimos, sin embargo, guardan particularidades entre ellos que los distinguen y hacen importantes para ser empleados, tanto en un gobierno que se denomine democrático como en un parlamento abierto.

La relación del parlamento abierto con la rendición de cuentas en un contexto democrático es amplia, ya que estos conceptos se enfocan en asegurar que las decisiones políticas se tomen de manera transparente y responsable, debido a que el parlamento abierto pretende abrir una institución y la rendición de cuentas obliga a los sujetos a informar las acciones realizadas en determinados periodos.

Sobre cómo mejorar un régimen de gobierno democrático, Schedler menciona que no hay otra vía para este fin que contar con una variada gama de alternativas que sirvan como mecanismo de control y sistema de pesos y contrapesos para lograr dicho cometido, y que todos ellos figuran dentro del concepto de la rendición de cuentas (Schedler, 2008).

Existen variadas definiciones del concepto de rendición de cuentas, una de ellas la proporciona Arturo del Castillo, quien menciona que: “la rendición de cuentas ha

mutado para designar el proceso por el cual los funcionarios públicos y gobernantes deben informar y explicar sus decisiones y actos de gobierno, de tal manera que se hagan responsables del ejercicio de la autoridad que les fue conferida de manera contractual” (Del Castillo, 2003).

De acuerdo con Del castillo, la rendición de cuentas se constituye como una obligación para los sujetos obligados, en este caso los representantes populares, sin embargo, para que realmente sea una obligación de los funcionarios públicos y gobernantes hace falta un elemento que ligue esa obligación con el actuar de los representantes, ya que sin ello queda en la voluntad personal de cada uno de ellos.

La noción de rendición de cuentas procede de un vocablo de habla inglesa, sobre el cual Andreas Schedler menciona que: “Accountability... no tiene un equivalente preciso en castellano, ni traducción estable. A veces se traduce como control, a veces como fiscalización, otras como responsabilidad. Sin embargo, la traducción más común y la más cercana es la rendición de cuentas” (Schedler, 2008, pág. 11).

De acuerdo con Schedler, la rendición de cuentas es la mejor manera de traducir la accountability, y de la cual se desprenden iguales actividades a realizar en el ámbito público, que tienen que ver con la revisión de la cuenta pública y sobre todo una responsabilidad por parte de quienes ejercen esos recursos.

Sobre el origen del vocablo rendición de cuentas, Luis Carlos Ugalde aporta que: “La rendición de cuentas nace con la democracia representativa, en especial con el sistema de pesos y contrapesos plasmado en la constitución estadounidense de 1789” (Ugalde, 2002).

Un elemento destacable que menciona Ugalde es que queda plasmada la rendición de cuentas en la constitución, el cual es pacto ciudadano, donde se integran los derechos de la población y el cual sirve como marco de referencia para tener en cuenta en años posteriores, por lo que asentar la rendición de cuentas es un elemento que también se vincula directamente con la democracia.

Pero a qué se refiere la rendición de cuentas, quiénes deben realizarla, en qué momento, ante quiénes, con qué fin, qué pasa si no es realizada esta rendición de



cuentas. Ciertamente es un concepto que tiene definiciones muy diversas y más aún al no contar con una traducción directa en inglés, lengua de la que procede.

Una primera aproximación a este concepto lo ofrece Schedler, menciona que se refiere a:

La obligación de los gobernantes de responder las solicitudes de información y los cuestionamientos de los gobernados. Para ello no basta la buena voluntad, sino que se requieren mecanismos que develen los actos, las decisiones y políticas de toda autoridad. La rendición de cuentas es también establecer un diálogo, abrir un puente de comunicación permanente, institucional, sin pretextos entre funcionarios y ciudadanos” (Schedler, 2008, pág. 7).

Es importante el concepto que señala Schedler, debido a que hace referencia a una obligación por parte de los gobernantes con los ciudadanos, lo cual establece un vínculo entre la ciudadanía y los representantes, el cual trasciende el acto del sufragio, que suele ser el momento más representativo en la democracia.

Además, se les informa a los ciudadanos de las acciones, políticas e inversiones que realiza el gobierno con los recursos públicos, los cuales en gran medida los aporta la ciudadanía y les son devueltos en forma de servicios públicos.

Para Juan Jesús Mora, manejar el concepto de rendición de cuentas resulta un poco más simple de lo que se ha expuesto anteriormente, para tal efecto cita a un clásico de la democracia, quien afirma que la rendición de cuentas es: “el poder público en público, en palabras del difunto Norberto Bobbio” (Mora, 2014).

En este punto surge un elemento a considerar, si generalmente el poder es encargado de dictar las normas, las leyes en el caso del Congreso, quién puede obligar al poder a realizar una acción que no está acostumbrado a realizar, y por qué debería hacer más de lo que hacía con anterioridad si con lo que ha venido haciendo es suficiente.

Retomando a Del Castillo sobre este aspecto menciona que: “la noción de rendición de cuentas se relaciona estrechamente con las ideas de obligatoriedad por parte de las autoridades y funcionarios de justificar y explicar su desempeño y responsabilidad frente del que dependen legalmente” (Del Castillo, 2003).

Estos elementos que menciona Del Castillo, generan incertidumbre en la aplicación de rendición de cuentas y parlamentos abiertos, pues existe un problema al volverlo obligatorio para los sujetos de poder, de manera coincidente se pronuncia Schedler mencionando que: “no hay un tipo de rendición de cuentas que solucione de una vez por todas la corrupción o la ilegalidad, sí es posible implementar una multitud de palancas que deben ponerse en marcha simultáneamente para acotar, moldear y domesticar la discrecionalidad del poder” (Schedler, 2008).

Siguiendo con esta argumentación, la corrupción emerge como un elemento importante a considerar dentro del acontecer político y se alza como un obstáculo para la rendición de cuentas, sobre ello Del Castillo menciona que: “La corrupción es un fenómeno complejo con múltiples causas y efectos, que fluctúa desde el simple acto de un pago ilícito hasta el funcionamiento endémico del sistema económico y político” (Del Castillo, 2003).

Es así como la corrupción constituye un elemento que permite el actuar deshonesto y las prácticas secretas en las sombras de lo político, justamente una idea totalmente opuesta a lo que busca la rendición de cuentas que es poner al poder en la vitrina de lo público y que sea visible para todos, en un esquema de obligatoriedad para quienes están revestidos con un cargo público.

En México la aplicación de la rendición de cuentas se ha convertido en un elemento meramente decorativo y que no ha terminado de comprenderse del todo el concepto en sí y la idea de modificar paradigmas al respecto, sobre ello Schedler señala que: “En la burocracia mexicana, la pasión por la rendición de cuentas se vierte, con profundo espíritu burocrático, hacia los informes y las estadísticas” (Schedler, 2008).

La idea de rendir cuentas se concentra principalmente en el momento en que se rinde un informe de actividades generalmente luego de un año, acompañando esta idea es común interpretar que el obligado a rendir cuentas es el titular del poder ejecutivo, pues tradicionalmente es a lo que la ciudadanía está acostumbrada, sin embargo, todos aquellos electos por voto popular y que manejan recursos públicos están obligados a hacerlo, haciendo partícipes a los integrantes de los Congresos, los legisladores.

Sobre este aspecto de fragilidad en la rendición de cuentas en nuestro país se pronuncia Juan Pablo Guerrero, quien menciona que: “La debilidad en la rendición de cuentas se acentúa en el caso de México en el nulo control sobre los funcionarios federales, en donde se registran únicamente 17% de opiniones positivas, el más bajo del conjunto estudiado” (Guerrero J. P., 2004).

Durante ciertos periodos del gobierno mexicano el control y discrecionalidad en el gobierno sobre todo en los encargados de altos cargos políticos era un aspecto muy marcado y que dificultaba la posibilidad de incorporar este tipo de prácticas, como lo menciona Mora: “una fuente de opacidad es la propia complejidad del gobierno y de las administraciones, cualquier cargo tiene a su disposición los artificios oportunos para diluir su responsabilidad en la maraña institucional- administrativa” (Mora, 2014).

Este tipo de prácticas que eran comunes y permitidas impedían que fuera posible obligar a los altos mandos a informar y solo se dedicaban a publicitar todo aquello que contribuyera a mejorar su imagen para que fuera redituable políticamente, siguiendo a Mora añade: “la rendición de cuentas puede tornarse una mera ceremonia institucional sin trascendencia o en un triunfo de la democracia como ideal de convivencia” (Mora, 2014).

En este contexto resulta muy común tener interiorizado que la rendición de cuentas se presenta cuando el titular lo decide, no cuando el ciudadano lo requiere, es decir el poder sigue anteponiendo su autoridad para informar, decidiendo cuándo hacerlo, cómo hacer y qué informar, y en todo caso no hay retroalimentación, la ciudadanía no participa en este proceso ni hay ampliación de la información que no fue informada.

Sobre este aspecto Schedler apunta que: “en política la rendición de cuentas involucra más que la generación de datos y el intercambio de argumentos... la rendición de cuentas también contiene elementos de coacción y castigo” (Schedler, 2008).

Precisamente como lo refiere Schedler, la rendición de cuentas no puede ser solo obligatoria por concepto en su definición, pues en la práctica si no tiene una forma de constituirse como obligatoria para las autoridades no será aplicada tal como ha sido definida, poder hablar de castigos es un paso todavía más adelante para poder ejercer una rendición de cuentas plena.

Esta situación, al menos en México, responde a un acontecer histórico en el que se formaron las instituciones del país, Schedler continúa con su argumentación mencionando que: “el sistema político postrevolucionario efectivamente había institucionalizado la impunidad. En México el fin de la impunidad se ha convertido en un reclamo universal” (Schedler, 2008).

Este modelo bajo el que se crearon y acostumbraron las instituciones políticas de nuestro país caen bajo el esquema de dominación tradicional definido por Weber en donde las viejas prácticas se convierten en lo normal y con el paso del tiempo deshacerse de ellas es muy complicado (Weber, 2002).

Al respecto del moldeo las instituciones y un claro estancamiento para historia del país que ahora se pagan las consecuencias con una resistencia burocrática a informar y abrir su actuar ante los ciudadanos, Schedler retoma que: “el Estado de la revolución institucional fue un Estado de la impunidad institucional. La ley era una herramienta disciplinaria contra los disidentes. El castigo tocaba a los enemigos, no a los criminales” (Schedler, 2008).

Para corregir estos aspectos históricos que moldearon al país surgen elementos como el parlamento abierto, la rendición de cuentas, bien implementados y sustentados en el marco jurídico con elementos de obligatoriedad y castigo pueden hacer la diferencia para avanzar a consolidar un sistema democrático fuerte.

Sucedo que para Guillermo O'Donnell uno de los problemas para la aplicación de la rendición de cuentas proviene de un aspecto como el que ya se abordó, la tradición de manera desvirtuada en las instituciones, sobre ello menciona que: “la debilidad de la rendición de cuentas vertical acarrea que los componentes liberales y republicanos de muchas poliarquías nuevas sean endebles... las poliarquías son la síntesis compleja de tres corrientes o tradiciones históricas: la democracia, el liberalismo y el republicanismo” (O'Donnell, 1997).

Para combatir este tipo de elementos que representan una barrera para la democracia y la rendición de cuentas, Andreas Schedler proporciona un concepto que debe ligarse a los antes mencionados para terminar de consolidar un sistema de apertura para el gobierno, este es: “el enforcement, otro termino que carece de equivalente... describe

un conjunto de actividades orientadas hacia la observancia de la ley. Quiere decir, en esencia: hacer valer la ley, si es necesario por la fuerza” (Schedler, 2008).

Este es un elemento que termina de amalgamar todo el conjunto, pues si se consigue que la rendición de cuentas sea un elemento obligatorio en la ley para los representantes populares, se tendrá un sistema de participación e información más confiable y que garantice que la información es proporcionada en tiempo y forma siendo esta la que interesa conocer por parte de la ciudadanía.

## **2.2. Los Congresos locales en México**

La fundación de los Congresos en México tiene como antecedente algunas cortes que se fundaron posterior al desprendimiento con el gobierno español, sin embargo, del paso como virreinato que fue, el país retoma algunas costumbres y las incorpora, añadiendo otros elementos propios.

Es importante analizar el inicio y origen de la figura del diputado, pues ello explica muchos elementos que persisten actualmente. El Congreso es un elemento fundamental en la vida política del país y que en la mayoría de las situaciones trascendentales que han moldeado al país ha tenido una participación destacable.

La interacción del poder ejecutivo con el legislativo es una vinculación muy arraigada desde su origen en principio por la búsqueda del poder y el fortalecimiento propio y posteriormente como entes de equilibrio uno del otro, cumpliendo con ello con el objetivo, aunque no enunciado de caer en gobiernos arbitrarios o bajo el dominio extranjero, que es un miedo altamente intrínseco y que ha sido el detonante de todos los movimientos armados.

El Congreso local, es una institución fundamental en la vida política del país y del estado, así como del conjunto de estados, pues no funcionan por separado, sino que son parte de un conjunto fungiendo, así como un elemento unificador clave para la conformación del federalismo en México.

Sobre el sistema federalista y la importancia que desempeñaron los diputados provinciales, posteriormente llamados locales, radica en que fungieron como una especie de red que se extendía por todo el territorio nacional y que permitía la unión de todos los estados, así lo enfatiza Trinidad Zamacona, al mencionar que:

Las diputaciones provinciales favorecieron el desarrollo del ideal federalista, se crearon como órganos autónomos de gobierno, con facultades expresas e independientes en sí, ajenas a la intervención de las autoridades de otras provincias, se integraban sobre la base de diputados de elección popular indirecta, nativos o vecinos de la provincia respectiva (Zamacona, 2021).

A diferencia del nivel federal, el poder legislativo en el nivel estatal está conformado solo por una cámara y no dos, siendo unicameral en este nivel, conformado únicamente por la cámara de diputados o cámara baja en todos los estados, y la Asamblea Legislativa para el caso del Distrito Federal.

Al respecto, Claudia Gamboa, reafirma la importancia y libertad que poseen las entidades federativas a constituirse gracias a su propia constitución local de la manera que mejor les convenga, mencionado que: "...los estados son autónomos para estructurar su legislatura de la manera que mejor convenga a sus intereses y más se adecue a su historia, naturaleza y circunstancias... existe una virtual uniformidad en la organización y en el funcionamiento de los Congresos locales; las divergencias que se observan tienen que ver solo con el número de miembros" (Gamboa, 2005).

Gamboa sostiene que el funcionamiento es prácticamente el mismo, y en esencia debería de serlo, pues todos son parte del mismo nivel de gobierno, el estatal, y depositarios del poder legislativo, sin embargo, las diferencias van un poco más allá de solo el número de diputados en cada legislatura.

El caso particular de la Ciudad de México, y anterior Distrito Federal, a pesar de no ser considerado un estado como el resto en un principio, pero de igual forma la constitución considera y permite este tipo de situaciones, respetando la autonomía, así lo enfatiza Claudia Gamboa: "la constitución general, en diferentes partes, hace alusión a las legislaturas de los estados, para atribuirles facultades o bien para imponerles obligaciones; pero, en lo que concierne a su estructura, en forma por demás acertada,

poco es lo que dispone y mucho es lo que deja al arbitrio de los contribuyentes locales; respeta la autonomía estatal” (Gamboa, 2005).

El funcionamiento de las instituciones inicia en México solo a partir de una vida independiente, por medio del control e instalación de instituciones nacionales confiables y que retomen y resuelvan los asuntos de interés general.

Desde la forma de gobierno hasta algunos nombres de instituciones y su funcionamiento, son parte de la herencia que dejó España y el virreinato instalado, fusionado con tintes modificados por elementos retomados a modo espejo del sistema de gobierno norteamericano.

Es así, como lo señala José Gamas: “Las cortes de Cádiz se instalaron en forma solemne el 24 de septiembre de 1810” (Gamas, 2013). Dichas cortes de acuerdo con el autor antes mencionado tenían tintes monárquicos y abogaban por mantener el sistema del que recientemente se habían desprendido, dicha situación evidencia un inconveniente con estos supuestos representantes públicos, que no representan al pueblo en sí. Estos diputados tienen fuerte tendencia hacia las clases acomodadas, como los criollos ilustrados.

Este aspecto, constituye un elemento tradicionalista y que impera en el tiempo, pues los representantes populares buscan al pueblo solo por el voto, posterior a ello prefieren atender las necesidades y peticiones de las clases económicamente dominantes y velar por intereses propios. El servicio al pueblo se queda en el discurso y constituye una fachada de un sistema podrido.

Sobre las cortes instaladas posterior al movimiento de independencia en el país, es importante destacar su naturaleza y los principales ideales que trascendieron y moldearon el actuar del Congreso como lo conocemos actualmente, a las Cortes que se instalaron el 24 de septiembre de 1810. Asistieron por parte de la Nueva España, 21 diputados, 15 propietarios y el resto suplentes, y todos estaban en desacuerdo en unirse al movimiento insurgente. La constitución de Cádiz de 1812 es el resultado final de esas cortes. A propuesta de Miguel Ramos Arizpe se establecieron diputaciones provinciales y la condena al racismo (Cámara de diputados (México), 2018).

El asentar estos elementos en una constitución representa una base sólida que será retomada por todas las constituciones que se promulgaron después de la de Cádiz. Es en este punto donde se afirma que nace el federalismo, con la creación de diputaciones provinciales, lo cual funciona como ligadura entre las provincias y el centro. La condena al racismo es un gran aporte que asentado por escrito e inherente al naciente pueblo mexicano constituido por una mezcla de razas y con gran diversidad cultural.

Los trabajos legislativos continuaron pese a esos inconvenientes, que más tarde encontrarían ajustes dentro del Congreso en sí y una lucha constante por disputar la supremacía con el poder ejecutivo.

La independencia era un hecho, pero hacía falta plasmarla y sobre todo celebrarla y asentarla, no solo de palabra sino por escrito también, como una forma de advertir a los países extranjeros quizá. Para dicho fin, “Morelos eligió a Chilpancingo como sede del Primer Congreso de Anáhuac para hacer un homenaje póstumo al general Leonardo Bravo... Es así como el 13 de septiembre de 1813 el Congreso se reúne por primera vez en la parroquia de Santa María de la Asunción” (INAFED, 1813).

Un aspecto destacable de aquellos tiempos es la dualidad que mantenían el Estado y la iglesia, un rasgo tan común que la sede de este Congreso se instaló en una iglesia, los diputados cobijados bajo la protección de la religión justificando su poder por mandato divino.

Es interesante que actualmente en Chilpancingo, en el marco del aniversario del Congreso de Anáhuac, los diputados se reúnen en la iglesia en ceremonia solemne en compañía de los poderes ejecutivo y judicial. Un acto que no es cuestionado y que no tiene una justificación más que simbólica, sin embargo, es aceptada a pesar de tener interiorizada la separación de la iglesia y el Estado, así como un poder eclesiástico evidentemente debilitado y en donde convive con una variada diversidad de religiones.

Además de la promulgación de los Sentimientos de la Nación por Morelos, que después sirvieron de base para las constituciones tanto federales como provinciales y son un gran avance en la consolidación de una mejor calidad de vida. Se tiene también como un gran logro por parte de los trabajos presentados en el Congreso de Chilpancingo, como lo menciona Enríquez: “el Congreso por sugestión de Morelos



expidió el Acta Solemne de la Declaración de Independencia de la América Septentrional, que constituye la expresión de categoría de la personalidad de México libre de la tutela española” (Enríquez, 2017).

Dicho elemento viene a refrendar los ideales por los que se luchó en la independencia del país y sobre todo liberarse de las cadenas extranjeras. Teniendo gobernantes nacionales, un nombre propio y la libertad de constituirse en un sistema de gobierno que sea adecuado a las necesidades de los ciudadanos.

En suma, los Sentimientos de la Nación y el Acta de Solemne de Independencia, sería retomada más tarde al momento de elaborar una nueva constitución, es así como: “El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, también conocida como Constitución de Apatzingán, fue la primera redactada en México, promulgada por el Congreso de Anáhuac, el 22 de octubre de 1814, en Apatzingán, Michoacán” (SEDENA, 2021).

Posterior a este periodo se convocaron a elecciones para las Cortes Ordinarias durante el periodo de 1820 a 1821 en donde, además, se contemplaba la elección de los diputados. El establecimiento del institucionalismo en el país estaba aún lejos de ser fundado y establecido, pero sobre todo respetado. Y no solo por extranjeros sino por los mismos actores políticos que iniciaron una encarnizada lucha por ostentar el poder, pues:

Se desconocieron los Tratados de Córdoba por España, Iturbide vio abierto el camino para fundar su propia dinastía, acudiendo a una práctica trágica para el nuevo Estado en el siglo XIX: el golpe militar o “cuartelazo”. El Congreso, presionado por el ejército acuartelado en la Ciudad de México, nombró a Iturbide “Emperador Constitucional del Imperio Mexicano” el día 19 de mayo de 1822 (Gamas, 2013).

Debido a que el nombramiento de Iturbide fue por la fuerza y por iniciativa propia, los diputados no estaban conformes con este acto, por lo que representaron un bloque opositor al gobierno del emperador. Iturbide inició una ola de represión en contra del Congreso y la prensa, o cualquiera que cuestionara su autoridad.

La presión por parte de los diputados alcanzó tal nivel que logró provocar el enojo del emperador, por lo que las opciones se agotaban, finalmente el Congreso, “fue disuelto por el propio Iturbide el 31 de octubre de 1822” (Lujambio, 2010, pág. 344). Acompañado de esa decisión, Iturbide concentró todo el poder nombrando una Junta Nacional Instituyente, compuesta por miembros que designó personalmente.

Con aparentemente todo el control en manos, y sin su opositor más molesto, el Congreso, Iturbide vislumbró un largo periodo en el poder, sin embargo, esto ocasionó que bajara la guardia. Así lo describe Nettie Lee Benson, pues las disputas estaban al interior, por una pugna entre los oficiales de Iturbide, José Antonio Echávarri y Antonio López de Santa Anna, quienes empezaron a dudar de la lealtad uno del otro.

Echávarri le escribió a Iturbide diciendo que Santa Anna trató de deshacerse de él. Iturbide citó a Santa Anna, quien no atendió y se declaró en contra de la disolución del Congreso, así se gestó el Plan de Veracruz. Posteriormente sería el general Echávarri quien firme el Plan de Casa Mata, apoyado por logias masónicas y Ramos Arizpe, el cual concluiría con la abdicación de Iturbide (Benson, 1955).

Tras la abdicación de Iturbide el Congreso es reinstaurado junto con todos los miembros, quienes desecharon todas las políticas impuestas durante los diez meses que duró el primer imperio mexicano, se integró un triunvirato por Nicolás Bravo, Guadalupe Victoria y Pedro Celestino, como el Supremo Poder Ejecutivo (Cámara de diputados (México), 2018).

El mantener vigente el Congreso resulta un hecho crucial pues sirve para contrarrestar el poder al ejecutivo y colocar la representación de las provincias atendiendo las necesidades e involucrándolos como parte del sistema federal. Del mismo modo no se concentra el poder en el legislativo al residir en varios individuos, los cuales velan por los intereses supremos de la colectividad.

También, es importante destacar que al ser un Congreso constituido por miembros nacionales, los intereses se quedan en casa, es decir, el Congreso no busca atender intereses ajenos y se preocupa por la política interior, dictando leyes, estableciendo la forma de gobierno, las facultades de los poderes, los derechos y obligaciones de los

ciudadanos, por tanto, el Congreso es la vía que constituye y representa el ejercicio de la soberanía, otorgando la libertad de constituirse como mejor le parezca.

La necesidad de un texto constitucional que enmarque los derechos ciudadanos y que constituya como inviolables los poderes, evitando imperios como el que se intentó instaurar, se vio reflejado con la promulgación de la Constitución de 1824, la cual tiene ajustes que retoman las constituciones anteriores y además: “El sistema bicameral vigente actualmente en México se implantó por vez primera en nuestro país en 1824, cuando se promulgó el primer texto constitucional después de que México hubiera accedido a la independencia (Ferrer, 2004).

Los cambios en México en el sistema legislativo han sido producto del contexto social e internacional. Desde la conquista con todos los matices y ser un proceso violento, sirvió para que el país acelerara su proceso de evolución como Estado nación. A partir del movimiento de independencia es cuando México toma las riendas que ha de seguir para autogobernarse, tomando como modelo parte del gobierno instaurado durante la conquista, pero incorporando ideales que, con mucho auge en el mundo, como en los gobiernos de Francia, pero aún más con el gobierno estadounidense, debido a la cercanía y los buenos resultados obtenidos en aquel gobierno.

El Congreso es una institución fundamental para el desarrollo del país y la implantación del federalismo, así como un depositario de la soberanía y mayor ejemplo de institución plural que busca el equilibrio al no concentrar el poder en uno o pocos individuos.

Aún hoy en día es necesario replantear la figura del diputado, acercándolo al ciudadano, debido a que, tal como sucedía en 1813 estos representantes no velan por los intereses del pueblo, sino por los de las clases privilegiadas y por ellos mismos, recurriendo al pueblo solo por cuestiones electorales. Quizá no es culpa del diputado en sí, y tal vez, es una tarea pendiente de la sociedad el mejorar la actuación de dichos representantes para que respondan ante las obligaciones contraídas y puedan llamarse representantes populares.

Los estudios sobre los Congresos locales son ciertamente escasos, al contrario del Congreso federal que es donde se han centrado los estudios legislativos, así: “los estudios sobre los Congresos locales no han tenido continuidad. Tampoco los

existentes permiten la acumulación de datos. Un esfuerzo que merecería continuar es el que fue coordinado por Balkin, publicado en 2004. Los estudios y datos que aporta debieran ser una base para nuevas investigaciones, complementándolas y actualizándolas de manera regular” (Reveles, 2011).

Este estudio realizado por Balkin citado por Francisco Reveles marcó una coyuntura en los estudios legislativos, pues además de ser muy escasos, resultó ser muy provechoso y profundo, el único aspecto que sería prudente considerar, es darle continuidad actualizando los datos e indicadores que manejó en su estudio incorporándolos a uno nuevo, realizándolo en cada una de las entidades federativas.

Balkin plantea el fortalecimiento del Congreso general se replicó en algunos Congresos locales, Orta señala que de 1999 a 2004 solo siete entidades expidieron una Ley Orgánica nueva y veintidós modificaron su ley y cinco no hicieron modificación alguna (Reveles, 2011).

Según Nava, tan solo en diecisiete entidades había institutos de investigación legislativa, a pesar de que estaba plasmado en la ley de veinte entidades, de los mencionados, algunos estaban integrados por una o dos personas (Michoacán y Sinaloa, respectivamente), veinticuatro entidades contaban con bibliotecas, pero servicios de información solo estaban presentes en veintiún entidades, y sistemas de archivo en veinte. Destaca que el servicio civil de carrera solo existe en quince entidades (Reveles, 2011).

Esta información es un esquema del entorno nacional de los Congresos locales, en lo cual se aprecia mucha desigualdad en tanto que los Congresos locales gozan de excesiva libertad de hacer o no algo, así como implementar algunos aspectos necesarios para la labor legislativa u omitirlos sin riesgo de que exista sanción alguna.

Resalta la escasez de bibliotecas y el poco interés por instaurar y darle mayor importancia al servicio civil de carrera, para que con ello se pueda desempeñar mejor la labor de los legisladores, al mismo tiempo que se reúnen los mejores perfiles en los ámbitos de profesionales y técnicos al interior del Congreso, que son necesarios para un correcto funcionamiento.

Como lo menciona Navarro: “la discusión sobre los servicios de investigación parlamentaria se basa en el supuesto de que los legisladores y las legisladoras necesitan información de alta calidad para la toma de decisiones. Además, necesitan dicha información para cumplir con sus funciones representativas... Así hay quienes sugieren que una fuente de esta información deben ser los servicios de investigación parlamentaria” (Navarro, 2020).

La investigación y la información parlamentaria que manejan los legisladores debe ser de buena calidad, confiable y actualizada que permita a los diputados tomar las mejores decisiones en su encargo, para ello los equipos técnicos deben ser personas que reúnan el perfil específico para el cumplimiento de su deber, estas y otras consideraciones se encuentran enmarcadas en la ley.

La ley que se encarga de normar y regular al poder legislativo es la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, en donde se encuentran reguladas las responsabilidades, atribuciones y obligaciones de los legisladores, así como la integración y funcionamiento del Congreso en sí, los órganos de gobierno, la composición de las comisiones, etc.

Los Congresos locales son la base del federalismo en el sistema político mexicano, así se constituyó el sistema, funcionando como las raíces que sostienen el entramado político y los inicios de la administración pública federal.

### **2.3. Marco jurídico del poder legislativo local**

Del mismo modo que sucede con el poder legislativo a nivel federal y este encuentra sustento en el marco jurídico vigente, principalmente en la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en el caso de los Congresos locales sucede de forma similar solo que contemplan en este caso, además de la constitución federal, también son regidos por las constituciones locales y la legislación secundaria para tal efecto.

Primeramente, es necesario conocer la definición del Congreso local como depositario del poder legislativo a nivel local, siendo esta institución la principal encargada de

legislar en materia local, expedir y modificar leyes de menor alcance, pero con facultades similares al Congreso general solo que con menor alcance territorial.

De acuerdo con el Sistema de Información Legislativa, los Congresos locales son:

El órgano en el que se deposita el Poder Legislativo de una entidad federativa. En México los Congresos locales son unicamerales ya que se integran solo por una cámara de diputados. Entre sus principales atribuciones: 1) legislar en las materias que no sean de la competencia exclusiva de la federación; 2) decretar las contribuciones necesarias para cubrir los gastos de la entidad y los municipios; 3) aprobar el presupuesto anual de la entidad; 4) fiscalizar el gasto público estatal; 5) ejercer ante el Congreso de la Unión el derecho de iniciativa de leyes; y, 6) aprobar las reformas a la Constitución Federal aprobadas previamente por el Congreso de la Unión. El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno. Los diputados locales son electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. La reelección legislativa de diputados locales puede ser hasta por cuatro periodos consecutivos de acuerdo con cada una de las constituciones estatales (SIL S. d., Gobierno de México, 2021).

De acuerdo con la información anterior, podemos ver que para el caso de Guerrero y la Ciudad de México existen contrastes en algunos aspectos que van a diferenciar a ambos Congresos desde su integración, por ejemplo, en el número de integrantes ya que hay una variación considerable en el número de población de cada una de las entidades.

Las funciones de los Congresos locales son similares a las del Congreso general, pero tienen injerencia de forma inmediata en el territorio estatal, tal como la aprobación de presupuestos y la aprobación o modificación de las leyes vigentes en el estado, así como interacciones marcadas con el titular del poder ejecutivo, como lo son la toma de protesta y la rendición de su informe de actividades.

Además, los Congresos funcionan como entidades vigilantes para otros organismos y el propio poder ejecutivo estatal, entre otras funciones que son necesarias para el ejercicio de la política. Los Congresos locales también son la ligadura que hace posible

la existencia de la federación, pues une de los niveles de gobierno haciendo más fluida la interacción de los niveles de gobierno.

Así también los Congresos locales tienen otra función importante que sirve para dar vida al sistema de gobierno mismo y mejorarlo, en tanto que: “la institucionalización legislativa puede ser considerada por algunos como un indicador relevante de la calidad de las democracias y de la efectividad del modelo de representación democrática, ya que si una legislatura desarrolla capacidades para desempeñar sus funciones con mayor efectividad, entonces será capaz de influir en la agenda pública” (Puente, 2018).

La acción legislativa en sí propicia la rendición de cuentas y la transparencia, que vienen a ser elementos fundamentales en la construcción de una democracia, para ello los Congresos pueden incluir elementos del parlamento abierto, que finalmente terminan abonando y fortaleciendo la democracia.

Las funciones del Congreso son muy diversas, su existencia viene arraigada casi con la historia misma del país, y ha evolucionado a lo largo del tiempo para continuar consolidándose, adaptándose a la modernidad. Una definición sobre los Congresos locales la aporta el Senado de la República en donde señala que:

Un Congreso estatal tiene autoridad en muchísimos aspectos: educativos, legales, presupuestales, etc. Entre sus funciones económicas están, por ejemplo, la de aprobar la ley de ingresos y el presupuesto de Egresos; también la de examinar las cuentas públicas entregadas por el ejecutivo estatal, es decir, por el gobernador. Como parte de sus funciones de tipo judicial, el Congreso estatal puede intervenir en caso de que algún gobernante o servidor público del estado cometa algún delito; también puede resolver los problemas que surjan entre el gobernador y los tribunales de la nación... puede crear un nuevo municipio al interior del estado; designar un gobernador sustituto, si el gobernador titular faltara; cambiar provisionalmente la residencia de alguno de los tres poderes del estado, etc. (Senado, 2021).

Las funciones e importancia del Congreso del estado son muy variadas y tiene injerencia con instituciones que son clave para ello, así como la designación de titulares y las funciones mencionadas anteriormente, además de interactuar de forma

constante con las cámaras federales en algunos aspectos, sobre todo para las modificaciones a la constitución federal. Para llevar a cabo dicha actividad es necesaria la suma de voluntades o la mayoría de ellas para lograr un consenso mayoritario del sentir del país para las modificaciones a la carta magna, lo cual involucra a todos los mexicanos y no debe ser una actividad fácilmente realizable. Esta es quizá la función más importante que involucra a los Congresos locales junto a las cámaras federales.

La intervención del Congreso local está definida de forma muy breve por la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que los menciona poco, seguidamente la legislación que regula al Congreso General también considera interacciones con las legislaturas locales, aunado a la Constitución política de la entidad federativa, la Ley Orgánica y el Reglamento Interno del Congreso local, por ello el marco jurídico de los Congresos locales es más amplio.

El actuar de las legislaturas de los estados es muy variado, pues deben atender diversos ordenamientos en la entidad federativa donde residen, la carga de trabajo es amplia, ya que el número de legisladores es mucho menor comparado con las cámaras federales, del mismo modo, en los Congresos locales el poder legislativo es unicameral y no cuenta con otra cámara que funja como revisora.

Es así que para el caso de los Congresos de las entidades federativas, el marco jurídico que han de observar en el cumplimiento de funciones son los siguientes: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Reglamento de la cámara de senadores, Reglamento de la cámara de diputados y acuerdos parlamentarios (SIL S. d., 2023).

Aunado a este marco jurídico que rige también a las cámaras federales, se encuentra el marco jurídico local de los estados que, aunque es muy variado, pues no existe una estandarización en el marco jurídico, ya que los estados de la república gozan de autonomía para autorregularse, pero en términos generales el marco jurídico de los



Congresos locales es: Constitución política del estado, Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado y Reglamento Interno del Congreso del Estado.

Cabe señalar que, para el caso específico del estado de Guerrero, no se cuenta con un Reglamento Interior que regule la actuación del Congreso y se trabaja directamente con la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, esta situación es atípica, podría considerarse un vacío en la legislación, y esta situación ha sido un pendiente de varias legislaturas que no han tomado la decisión de elaborar el reglamento, esta situación no ocurre en las legislaturas del resto de entidades federativas.

Para el caso del recién nombrado Congreso de la Ciudad de México, este sí cuenta con una Ley Orgánica, de la que emana un reglamento que considera por menores de las actividades legislativas de esta institución, cumpliendo con el ello la jerarquía jurídica que debe regir al Congreso, siendo este la sede del poder legislativo.

En cuanto a los órganos de gobierno de los Congresos locales, estos son elementos fundamentales que permiten el funcionamiento y organización de los legisladores en diversas tareas administrativas propias de cada Congreso, la integración de estos órganos es fundamental y depende de cada Congreso, pues varía un poco la composición de ellos en función del número de legisladores que la integran, a continuación, analizaremos los órganos de gobierno de Guerrero y Ciudad de México.

En el caso del Congreso de la Ciudad de México la mesa directiva está compuesta de forma plural e integrada por un presidente, cuatro vicepresidentes, dos secretarios y dos prosecretarios, los cuales son electos por la mayoría de los diputados presentes durando en su encargo un mes, sin posibilidad de reelección para el periodo inmediato en el mismo cargo (González, 2002).

En este caso, se retoma la legislación del Congreso de la Ciudad de México antes de 2018 denominado Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en la cual se establece la integración de la mesa directiva, la cual es el órgano encargado de los trámites administrativos y de generar el orden del día, así como de llevar el orden y desarrollo de las sesiones ordinarias y extraordinarias.

En cuanto a la composición de la Gran Comisión o Comisión de Gobierno, para el caso de la Ciudad de México es un órgano permanente, el cual se encarga de funciones

legislativas y administrativas reuniéndose por lo menos una vez al mes y se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios, aunado a diputados del grupo que tenga mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa, la votación en este órgano serán ponderados con relación al número de integrantes en la Asamblea, también hay un presidente de este órgano que debe ser del partido mayoritario en la Asamblea legislativa y un secretario (González, 2002).

La Comisión de Gobierno o Gran Comisión es el principal órgano de control político al interior del Congreso, ya que maneja los recursos humanos y financieros de esta institución, así como decidir sobre el rumbo político del acontecer del Congreso y establecer relaciones con el poder ejecutivo estatal, actualmente se le denomina Junta de Coordinación Política.

Estos dos órganos de gobierno tienen la responsabilidad de conducir el actuar general del Congreso, pues para una mejor organización equitativa y representativa de las diferentes fuerzas políticas, la junta de coordinación y la mesa directiva no son presididas por el mismo partido, quedando la Junta de Coordinación para el grupo mayoritario y la mesa directiva para la segunda fuerza política al interior del Congreso.

En cuanto a la organización en el Congreso de Guerrero, la mesa directiva de esta institución se compone de: un presidente, dos vicepresidentes, dos secretarios propietarios y dos secretarios suplentes, la mesa directiva durará en funciones un año y el presidente no podrá ser reelecto, los integrantes de esta mesa son elegidos por las diferentes fuerzas parlamentarias teniendo representación en ella, siendo asignada la presidencia para la segunda fuerza política en el primer año, para la tercera fuerza política en el tercer año y para la cuarta fuerza política en el tercer año, las secretarías y suplencias se distribuyen de forma equitativa entre el resto de las fuerzas políticas que integran el Congreso (González, 2002).

En cuanto a la Gran Comisión, ahora llamada Junta de Coordinación Política, es presidida por un diputado o diputada perteneciente al grupo parlamentario con mayoría en el Congreso, es decir, la primera fuerza política, el resto de los espacios para integrar esta Junta se distribuye de forma equitativa y representativa entre todas las

fuerzas políticas del Congreso para que tengan representación de forma proporcional a la fuerza política que integra al Congreso.

El marco jurídico de ambos Congresos, tanto en Ciudad de México como en Guerrero, se encuentra con elementos que permiten un correcto funcionamiento de ambas instituciones y que además guardan semejanzas en cuanto algunos elementos, sin embargo, hay otros aspectos donde es importante retomar algunos apartados para mejorar el proceso legislativo y el funcionamiento del Congreso.

Algunos de estos elementos pueden mejorar el desempeño legislativo de los diputados invitándolos a realizar acciones de rendición de cuentas y que los vinculen con la ciudadanía que los eligió, ya que ellos son la voz de cientos de ciudadanos y por ello deben tener una relación estrecha que salvaguarde los intereses de esos representados y sobre todo informen ante ellos las acciones realizadas, cumpliendo con la rendición de cuentas y por consecuente fortaleciendo el sistema democrático.

#### **2.4. La figura del legislador como representante popular**

Los Congresos locales son el depositario del poder legislativo, por ello su acción es fundamental, pues solo existe una cámara en cada estado, las funciones que realizan son muy importantes para la vida democrática del país. Sin embargo, encontramos muchas diferencias en al actuar entre ellos.

Los Congresos locales son fundamentales para muchos aspectos, tanto para los ciudadanos como para el propio sistema democrático en el que nos encontramos inmersos, sin embargo, la atención en los Congresos para lograr dichas mejoras es ciertamente mínimas, pues no hay un acercamiento no solo con los legisladores, sino también con cualquier otro de los servidores públicos.

Una terrible realidad sobre los Congresos locales es que existe poco acercamiento tanto por la ciudadanía como por aquellos especializados en temas legislativos, pues no hay un avance constante ni una profesionalización real ni cambios constantes en favor de la construcción de una institución sólida.

El legislador como representante de un distrito y voz de esos ciudadanos que depositaron la confianza en ellos para ese cargo, deben estar en contacto con la población no solo en campaña sino en todo momento, pues la soberanía dimana directamente del pueblo y ese es el poder conferido en el individuo al cual llamamos representante popular.

Retomando algunos elementos legales de nuestra Carta Magna en donde se consagran los derechos humanos y la organización del gobierno, con relación al tema del poder y la ciudadanía se rescata el artículo 41, que menciona que el pueblo ejerce su soberanía mediante los poderes de la unión; el artículo 49, que menciona que el supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial (Mexicanos, 2021).

De acuerdo con estos artículos constitucionales citados, el pueblo ejerce su soberanía mediante los poderes de la unión, en los que ha depositado su confianza para el ejercicio del poder que originalmente dimana solo del pueblo, es decir el pueblo en la democracia es el escaño más alto, pero ha designado representantes para actuar en su lugar.

La cuestión del respeto por parte del legislador hacia la confianza depositada queda un poco sujeta a la voluntad de quien ocupe el cargo, pues no existen mecanismos de sanción y/o control para tal efecto en donde la ciudadanía haga valer su jerarquía por sobre quien lo representa.

La confianza política es un tema poco abordado y que se desvanece junto a otros valores inherentes al trabajo político y legislativo, al respecto (Segovia et al., 2008) citado por Silvina Brussino y María Acuña nos dice que: “La confianza política incluye mediciones referidas a la confianza institucional y al clima socioemocional. La confianza institucional resulta de la evaluación de la capacidad y benevolencia institucional” (Brussino & Acuña, 2015).

De acuerdo con la información antes citada la confianza es un aspecto que trasciende al espectro político y que incluye varios aspectos para poder notar las implicaciones, así como su injerencia en las instituciones, pero es un elemento que queda en el ámbito de lo personal y no trasciende a una obligatoriedad para el representante.

Aunado a este concepto, se encuentra el de responsabilidad política, sobre el cual Luis Carlos Ugalde menciona que: “se usa con frecuencia como la traducción de *accountability*, porque en efecto *accountability* significa la obligación o la responsabilidad de los gobernantes de dar cuentas de sus actos... se puede ser responsable sin necesidad de dar cuentas a nadie” (Ugalde, 2002).

Con lo expuesto por Ugalde tenemos otro concepto que se complementa con la rendición de cuentas, sin embargo, la aplicación no es similar y se debe tener claro que no es lo mismo y se refiere a una responsabilidad más amplia por parte de los servidores públicos.

Aunado al concepto de responsabilidad política se propone otro concepto que dicta más mecanismos de control en un entorno político, este es la *responsividad* sobre el cual Gabriel Cantú nos dice que: “es la capacidad de un gobierno democráticamente electo para atender las demandas de sus ciudadanos, entendiendo a éstos últimos no solo como una mayoría cuya voluntad se manifiesta a través de las elecciones, sino como diversos grupos de ciudadanos con demandas específicas” (Cantú, 2020).

De acuerdo con las palabras de Cantú, la *responsividad* es un elemento presente en un gobierno democráticamente electo, que además tiene comunicación constante con los gobernados para atender las necesidades de forma oportuna, tomando en cuenta que fueron electos gracias al pueblo y que además los consideran como grupo prioritario en el actuar de su entorno político.

Sobre la *responsividad* que es un concepto poco explorado en el acervo de la política mexicana, pero que resulta de la interacción entre los ciudadanos y los representantes, al respecto Ugalde menciona que: “*responsividad (responsiveness)* y que algunos también traducen como ‘sensibilidad política’... se refiere a la sensibilidad de un gobierno para reaccionar oportunamente a las preferencias, críticas o demandas de la sociedad” (Ugalde, 2002).

La *responsividad*, aunada a la confianza depositada por los ciudadanos, es un elemento necesario para responder a las demandas de la ciudadanía y estar en contacto con ellos, principalmente los legisladores, ya que al ser la voz del pueblo

deben conocer el sentir de la población, pero pasa que los diputados como en el caso de Guerrero no vuelven a los distritos luego de las elecciones.

Uno de los mecanismos ya analizados que sirve de interacción entre el representante y la ciudadanía es la rendición de cuentas, pues no basta con que exista un canal de comunicación, si no que existan medios de sanción y control, una especie de equilibrios de pesos y contrapesos como en la división de poderes, pero de forma vertical.

Este es un problema en la actividad legislativa pues al ser precisamente ellos los encargados de elaborar las leyes, donde se contemplan facultades y atribuciones, pero también responsabilidades y obligaciones, difícilmente los legisladores optarán por incluir sanciones severas en caso de incumplimiento de alguno de los elementos como parte de su encargo político.

En este mismo sentido, María Amparo Casar, Ignacio Marván y Khemvirg Puente, comparten esta experiencia y, de manera consecuente, mencionan que: “En la revisión de las obligaciones en leyes secundarias para el Congreso se puede concluir que la constante es la ausencia de sanciones al incumplimiento de esas obligaciones por el ejercicio de cualquiera de sus funciones” (Casar, Marván, & Puente, 2010).

En este punto es interesante revisar el caso de los legisladores, pues son los encargados de crear y modificar las leyes, pero eso incluye las que los rigen a ellos mismo, lo cual evidentemente deja un fuerte rezago para aplicar medidas fuertes en ciertas materias como de transparencia y rendición de cuentas y si las hubiere no hay una sanción para tal efecto, un caso que es perfectamente visible en el Congreso de Guerrero, pues al no contar con un reglamento no está un apartado de obligaciones y las respectivas sanciones, además de otros elementos para los trabajos legislativos.

Ahora bien, cuando la ciudadanía elige a los representantes en el caso de los diputados, pensando en un diputado postulado por un partido político, ¿el ciudadano está eligiendo al partido político o al candidato?, hacia donde estará dirigida la lealtad del diputado ¿con el partido político que lo postuló o con la ciudadanía que lo eligió? Realmente son elementos para tomar en cuenta al momento de emitir el voto, y que el

desempeño más tradicional de nuestros representantes en los Congresos nos ha dado respuesta a estas interrogantes en la mayoría de los casos.

Analizando a los legisladores en su conjunto, ya no en lo individual, tenemos que tomar en cuenta aspectos como se mencionaba anteriormente, la rendición de cuentas funge como vínculo entre los ciudadanos y los representantes, así lo confirma Ugalde mencionando que: “La rendición de cuentas implica delegación de autoridad del electorado a sus representantes” (Ugalde, 2002).

Una vez delegada esa autoridad los representantes populares revestidos del cargo, gozan de la libertad de hacer lo que mejor consideren y su ética personal les dicta, así como el marco jurídico vigente y en ocasiones las aspiraciones políticas que tengan son la fuente de motivación de acciones.

El actuar en conjunto de los diputados electos en un Congreso da origen a otro concepto, denominado gobernanza legislativa, el cual Miguel Méndez explica que: “gobernanza legislativa, cuya finalidad es el beneficio de la sociedad sin trastocar la tradición legislativa de representante y representado” (Méndez, 2019).

Este concepto busca elementos similares al de la *responsividad* de los legisladores, pero de manera conjunta por parte de los representantes populares, manteniendo bien definida la relación entre el representante popular y la ciudadanía para tal fin, es ayuda a comprender el comportamiento de los legisladores en ambientes individuales y conjuntos ya que de ello depende las acciones que toman.

Otro elemento importante relacionado con este concepto es el de la institucionalización legislativa, sobre este tema Khemvirg Puente menciona que:

La institucionalización legislativa puede ser considerada por algunos un indicador relevante de la calidad de las democracias y de la efectividad del modelo de representación democrática ya que, si una legislatura desarrolla capacidades para desempeñar sus funciones con mayor efectividad, entonces será capaz de influir en la agenda política (Puente, 2018).

Este concepto de Puente es de nuevo un elemento que funciona en el contexto del conjunto legislativo, sobre el Congreso y todos los integrantes, no en lo individual y

que permite ser un indicador de la calidad de la democracia en función de las actividades de representación en esta institución con la ciudadanía.

Este aspecto es un elemento del Congreso que se puede medir en el largo plazo y que permita a los órganos de gobierno del Congreso desarrollar capacidades administrativas y de organización interna en donde estas actividades puedan influir en las decisiones tomando en cuenta la opinión ciudadana.

Los mecanismos para que la sociedad pueda incidir en el gobierno son varios de acuerdo con la ley, sin embargo, resulta ilógico que para acceder a ellos debe hacerse desde el poder o solicitándolo a los representantes, pues los ciudadanos no gozan de dicha facultad, sobre este elemento pendiente Ugalde menciona que: “en una democracia representativa son múltiples y dan lugar a mecanismos de rendición de cuentas en diferentes etapas y niveles” (Ugalde, 2002).

Las tareas del legislador no son o no deberían de ser únicamente con su partido y atendiendo las agendas que ellos les dictan, sino también con los ciudadanos que los eligieron y depositaron su confianza en ellos, pues sin el voto popular no se accede a los cargos públicos, como parte de un proceso democrático se tiene que este régimen de gobierno representa una oportunidad para la interacción entre gobernantes y gobernados.

La ciudadanía que ha depositado su soberanía en los representantes merece un trato digno por parte de los representantes, merece que sean participes de actividades de rendición de cuentas, que los legisladores les informen sobre los resultados luego de un año de actividades, pero ninguno de estos elementos puede ser eficaz sino se plasma en la legislación pertinente y se logra que con ello sea una obligación pero que además se contemple una sanción ante la falta de rendición de cuentas ante aquellos que depositaron su confianza y nunca dejaron de ser quienes realmente ostentan el poder.



## **CAPITULO 3**

### **LOS CONGRESOS DE GUERRERO Y CIUDAD DE MÉXICO**

Este capítulo aborda las particularidades del Congreso de Guerrero y se aborda a manera de institución modelo las particularidades que posee el Congreso de la Ciudad de México, así como el hecho de viabilidad de comparar ambas instituciones. Consecuentemente se comparan elementos como el marco jurídico y el presupuesto que ejercen, entre otros elementos de interés público. También se abordan el elemento de representación geográfica que guardan los diputados locales en cada una de las entidades. Finalmente se presenta el actuar con forme a la rendición de cuentas de los diputados locales, contrastando el marco legal con la práctica de esta obligación legal que vincula al representante popular con el ciudadano.

#### **3.1. Integración de los Congresos de Guerrero y Ciudad de México**

El presente trabajo busca encontrar una relación comparativa entre el Congreso del estado de Guerrero y el de la Ciudad de México, en el sentido específico de las responsabilidades que tienen los legisladores en ambas entidades federativas, con la intención de mejorar las responsabilidades de los legisladores de Guerrero semejantes a las que tienen los legisladores en la Ciudad de México con la intención de hacer más eficiente su desempeño.

En este trabajo específicamente se busca hacer una breve comparación económica entre ambas instituciones con la firme intención de enfocarse en aspecto de interés general como lo es el presupuesto de egresos que manejan ambas instituciones y a

partir de ahí obtener una óptica comparativa que resulte de importante destacar y sea provechosa para el Congreso guerrerense.

Es importante señalar una clara diferencia entre ambos Congresos desde la cantidad de recursos económicos que reciben ambas instituciones legislativas locales, pues si bien, la diferencia es notable, un análisis más a fondo pudiera ayudar a investigar la eficiencia en el ejercicio de dichos presupuestos.

Se busca hacer que el Congreso de Guerrero se haga con técnicas de planeación que ayuden a hacer más eficaces y eficientes los recursos con los que se trabaja en cada ejercicio fiscal anual, pues con ello se evitaría el solicitar mayores recursos sin tener la certeza sobre cómo se van a ejercer, además de que está alejado de las facultades legislativas el ejercer el presupuesto de una forma distinta al gasto corriente y gastos administrativos que devenga el palacio legislativo en el cumplimiento de las funciones básicas.

El estado de Guerrero se ha caracterizado por ser una piedra central en la conformación de las instituciones y la política en el país, siendo un actor clave en la historia y construcción del sistema político mexicano.

La autora Aurea Commons apunta sobre la creación del estado de Guerrero, principal punto de encuentro de los caudillos y luchadores que encontraron ahí un bastión de transformación para el resto del país, mencionando que: “Chilpancingo. Actual capital del estado, que fue fundada en 1591, adquirió importancia desde que se realizó el primer Congreso organizado por Morelos, en 1813. Es capital del estado de Guerrero desde febrero de 1854” (Commons, 2003, pág. 213).

La autora continúa sobre la creación posterior del estado, que unificaría varios territorios que anteriormente pertenecían a otros estados y que sería anunciado siendo José Joaquín de Herrera, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien hizo un comunicado a los habitantes de la república mexicana para informar que el Congreso Federal había decretado por ratificación de diecisiete legislaturas de los estados, la creación de un nuevo estado y que llevaría por nombre Guerrero, acto que tuvo lugar el 27 de octubre de 1849 (Commons, 2003).

Para dichos efectos, con el nuevo estado se tuvieron que tomar acciones correspondientes para tales efectos de darle vida y funcionamiento, en palabras de Trinidad Zamacona: “siendo designado provisionalmente Juan Nepomuceno Álvarez Hurtado, comandante general del 27 de octubre de 1849 al 31 de enero de 1850, (Gobernador provisional), después ocupó el cargo de gobernador interino del 1 de febrero de 1850 al 14 de enero de 1852, y por último ocupó el cargo de gobernador constitucional del 15 de enero de 1852 al 7 de octubre de 1853” (Zamacona, 2021).

Zamacona menciona que a partir de los hechos ya mencionados queda instaurado el primero de los tres poderes en el nuevo estado de Guerrero, faltando el poder legislativo y el judicial, pero para su sustento y posterior creación es necesario contar con una constitución. Para dicho efecto fue necesario convocar un Congreso constituyente y evidentemente diputados que conformaran dicho Congreso, en ese orden de ideas: “para ser diputado al Congreso constituyente del nuevo Estado, se requieren las mismas cualidades que exige el artículo 7º de la Acta de reformas para serlo al Congreso de la Unión” (Commons, 2003). Dicha situación pone en igualdad de condiciones con el resto de los diputados a aquellos que serán encargados de elaborar el texto constitucional que dará vida al estado de Guerrero.

En tanto es publicado el texto constitucional, el estado no puede quedar sin una ley imperante, por ello durante este periodo: “el Congreso, en lo que no obre como constituyente, y el gobernador que nombre el Congreso se sujetarán, hasta que se promulgue la constitución, a una ley orgánica provisional que dictará el Congreso a lo más, dentro de treinta días después de su instalación” (Commons, 2003). Posterior a esa acción, y del contenido del texto constitucional local emana el poder legislativo depositado en el Congreso local, del cual data su creación al iniciar el año de 1850, donde se nombró por cada propietario un suplente.

El trabajo en el recién creado Congreso de Guerrero era excesivo, pues al iniciar funciones ya se encontraba con cierto retraso o desventaja respecto a homólogos de las otras entidades federativas, sin mencionar la diferencia con los trabajos de las cámaras federales.

El recién creado estado debía responder a la realidad política y mantener un número de diputados coherente con el número de su población, por ello, en palabras de Zamacona: “la primera legislatura del estado de Guerrero quedó instalada el día 30 de enero de 1850, en la ciudad de Iguala, integrada por 11 propietarios electos al Primer Congreso Constituyente del estado de Guerrero” (Zamacona, 2021).

La Constitución del Estado de Guerrero, para efectos de la operatividad del Congreso estatal, dispuso que el mismo fuera renovado cada dos años, teniendo que dejar su puesto al finalizar el periodo establecido por ley, años más tarde la constitución sufriría algunas adecuaciones y quedaría como sigue:

En 1862 se promulgó una nueva constitución, en la que se estableció por primera ocasión el sistema de elección directa a los diputados al Congreso del Estado. Asimismo, por primera vez se dispuso la figura de una diputación permanente, integrada por los propios diputados. En 1880 la Constitución Política del Estado nuevamente fue reformada, lo que permitió que el número de diputados se incrementara a trece (Zamacona, 2021).

De acuerdo con el autor antes citado, podemos vislumbrar que el Congreso local sigue la lógica de reformas conforme el trabajo se presenta, que no solo tienen que ver con su operatividad, sino también con su composición.

Sin embargo, y con base en las necesidades legislativas del propio Congreso, aunado a una cuestión de representatividad, se presentaron reformas a la composición del poder legislativo estatal, de modo que: “mediante otra reforma constitucional, en 1984 se incrementó el número de diputados y se estableció la posibilidad de que el Congreso estuviera integrado hasta por 18 diputados, 14 electos por el principio de mayoría relativa y, en su caso por cuatro más electos mediante el principio de representación proporcional” (Zamacona, 2021). Lo cual implica no solo un aumento del número de diputados, sino también del número de diputados que son elegidos por ambos principios, guardando siempre una proporción entre ambos principios de representación.

Los cambios en el Congreso local del estado de Guerrero fueron constantes durante esta época, la cual se perfila a consolidarse como una etapa de construcción del

mismo, pues tan solo dos años más tarde: “las reformas efectuadas a la Constitución Política del Estado en 1986 establecieron la posibilidad de que el Congreso se integrara por 26 legisladores: 14 electos por el principio de mayoría relativa y hasta 12 diputados asignados mediante el principio de representación proporcional” (Zamacona, 2021).

Finalmente, una reforma consecuente a la composición del Congreso fue realizada para modificar el número de diputados y establecerlo como se encuentra actualmente a más de veinticinco años de establecerse de esta forma, lo cual hace cuestionable la representación de cada diputado con el número de la población del estado. Es así como:

La última reforma al artículo 29 de la Constitución del estado se realizó en 1996, estableciéndose en 28 el número de legisladores electos por el principio de mayoría relativa y hasta 18 el número de diputados electos mediante el principio de representación proporcional. Se suprimió la cláusula de gobernabilidad, disponiéndose que ningún partido político podrá contar con más de 30 diputados electos por ambos principios (Zamacona, 2021).

De acuerdo con el autor antes citado, así se encuentra compuesto el Congreso actualmente y no se ha considerado hacer modificaciones al número de diputados que lo componen, sin embargo, los ordenamientos que regulan el Congreso local, si han tenido adecuaciones y reformas que tienen que ver con mejoras que vienen de la sociedad civil.

Posteriormente, como parte de las reformas modernistas en el Congreso local, se presentó por parte del ejecutivo estatal, Ángel Aguirre Rivero, con fecha 27 de octubre de 2012, en el aniversario de la erección del estado de Guerrero, una reforma a la Constitución Política del Estado de Guerrero, en la cual respondía a una necesidad social y un aspecto vanguardista, estableciendo en el artículo 40 numeral 2, la existencia de un diputado electo por el principio de representación proporcional que además tendrá la calidad de migrante (Zamacona, 2021).

Dicho señalamiento responde principalmente a los aspectos legales de los que emana la figura del diputado y su carácter de representante del pueblo correlacionado principalmente con el número de la población, así lo establece la constitución:

El artículo 116 nos menciona el principio general de que el número de miembros de las legislaturas locales debe ser proporcional a la población de cada uno de ellos... los estados cuya población sea menor a cuatrocientos mil habitantes; deben tener cuando menos siete diputados locales; aquellos estados miembros cuya población se encuentre entre cuatrocientos mil y ochocientos mil habitantes tienen la obligación de integrar su Cámara de Diputados local con un mínimo de nueve miembros, y por último aquellos estados cuya población exceda de ochocientos mil habitantes no deberán contar con menos de once representantes populares (Mexicanos, 2021).

Dicha situación, con algunas reservas provoca la sobrecarga de trabajo a los diputados, pues tenían bajo su representación un número de ciudadanos y posteriormente aumentó el número de población, pero no así el número de diputados, lo cual aumenta las responsabilidades que deben guardar los legisladores en los respectivos distritos con un mayor número de ciudadanos.

Al respecto, Claudia Gamboa, reafirma la importancia y libertad que poseen las entidades federativas a constituirse gracias a su propia constitución local de la manera que mejor les convenga, mencionado que: "...los estados son autónomos para estructurar su legislatura de la manera que mejor convenga a sus intereses y más se adecue a su historia, naturaleza y circunstancias... existe una virtual uniformidad en la organización y en el funcionamiento de los Congresos locales; las divergencias que se observan tienen que ver solo con el número de miembros" (Gamboa, 2005).

Gamboa sostiene que el funcionamiento es prácticamente el mismo, y en esencia deberían de serlo, pues todos son parte del mismo nivel de gobierno, el estatal, y depositarios del poder legislativo, sin embargo, las diferencias van un poco más allá de solo el número de diputados en cada legislatura.

Mientras que la historia del recinto legislativo de la Ciudad de México es un poco más compleja en tanto al cambio de denominaciones que recibió el Distrito Federal, lo cual

implica un cambio legal y el paso a la denominación de asamblea a Congreso. Recordando un poco la historia de la Asamblea Legislativa:

El recinto del Congreso de la Ciudad de México, en el centro de la ciudad, el lugar que ocupa tiene un pasado trascendental. En la época prehispánica formaba parte del barrio donde se almacenaban las armas de los mexicas, durante la época colonial trazaron una plaza con una fuente de agua potable para suministro público y luego un mercado, misma que se conocía como Plazuela del Factor de la Cruz y que existió hasta mediados del siglo XIX. En 1851, se inició la construcción del Teatro Iturbide. Por más de 20 años fue el teatro más elegante y cómodo que posteriormente sería sede de la Cámara Federal de Diputados a consecuencia del incendio de la sede que ocupó la Cámara en Palacio Nacional (Congreso, 2021).

Desde el lugar que ocupa retoma importancia vital en la vida política del país y que ha servido como lo señala la reseña antes citada, como vínculo entre la sociedad y el gobierno. Se puede retomar y reconocer el valor de esta institución como pilar que se ha mantenido y mutado con el pasar del tiempo, siendo un eje que mantiene al poder y cambia cuando es necesario, una situación bastante particular con respecto al resto de Congresos locales en las demás entidades federativas.

El caso particular de la Ciudad de México y anterior Distrito Federal, a pesar de no ser considerado un estado como el resto, en un principio, pero de igual forma la Constitución considera y permite este tipo de situaciones, respetando la autonomía, así lo enfatiza Claudia Gamboa: “la constitución general, en diferentes partes, hace alusión a las legislaturas de los estados, para atribuirles facultades o bien para imponerles obligaciones; pero, en lo que concierne a su estructura, en forma por demás acertada, poco es lo que dispone y mucho es lo que deja al arbitrio de los contribuyentes locales; respeta la autonomía estatal” (Gamboa, 2005).

De esta manera, es posible que la entonces Asamblea Legislativa tuviera su propia forma de regirse y manejarse internamente, gracias a que la Constitución Federal le permite este estatus. Sin embargo, a pesar de las distintas denominaciones, la Asamblea Legislativa se manejaba como el depositario del poder legislativo que, con el cambio de denominación a Congreso estatal, tiene diferencias en el apartado legal pero la esencia se mantiene.

De acuerdo con el Sistema de Información Legislativa, la Ley Orgánica es un: “ordenamiento jurídico que tiene por objeto precisar las bases de organización y funcionamiento de una institución derivada de los tres poderes del Estado. Se caracterizan principalmente por ser necesarias, desde el punto de vista constitucional, para regular algún aspecto de la vida social y suelen ser vistas como un puente intermedio entre las leyes ordinarias y la constitución” (SIL S. d., 2021).

De acuerdo con el portal web del Congreso de la Ciudad de México la primera legislatura, del periodo 2018 – 2021, está conformada por 33 diputadas y 33 diputados (México, 2021). Mientras que, para el caso del Congreso de Guerrero, se compone por 20 diputadas y 26 diputados en la LXII legislatura (Guerrero C. d., 2021).

Tabla 1: Integración de los Congresos del Estado de Guerrero y Ciudad de México

	GUERRERO	CIUDAD DE MÉXICO
Legislatura	LXII	I
Periodo	2018 - 2021	2018 - 2021
Integrantes	46	66
Diputadas	20	33
Diputados	26	33
Diputados de mayoría relativa	28	33
Diputados de representación proporcional	18	33
Marco normativo del Congreso	Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero	Reglamento del Congreso de la Ciudad de México
Comisiones	33	40
Iniciativas presentadas	675	728
Presupuesto 2018	\$ 502,993,600	\$ 2,366,054,290



Presupuesto 2019	\$ 524,598,400	\$ 1,766,054,290
Presupuesto 2020	\$ 542,959,300	\$ 1,766,054,290

Tabla comparativa del Congreso de Guerrero y la Ciudad de México.

Fuente: Elaboración propia con datos de los Presupuestos de Egresos del Estado de Guerrero para los ejercicios fiscales 2018, 2019 y 2020 y Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para los ejercicios fiscales 2018, 2019 y 2020.

En la tabla anterior podemos apreciar un comparativo entre los principales elementos de interés a saber de cada uno de los Congresos, lo que nos permite tener un punto de referencia entre ambos. El Congreso de Guerrero ha presentado 53 iniciativas menos que el Congreso de la Ciudad de México, si bien hay que considerar que el número de diputados es mayor que en Guerrero, está incluso injustificado el escaso trabajo legislativo, aunque parezca un poco mayor.

Es evidente también que existe un mayor número de comisiones, quizá para que todos los integrantes puedan pertenecer a más de una sin que sean insuficientes, el verdadero dilema sería si realmente están dando resultados estas comisiones y no solo son un espacio de ocupación para los legisladores porque así se los mandata la ley.

Otro aspecto realmente destacable es la diferencia en los presupuestos con la que operan ambos Congresos, pues para el año 2018 el presupuesto del Congreso de la Ciudad de México es cuatro veces el presupuesto con el que operó el Congreso en el estado de Guerrero. Es necesario considerar que para entonces aún era considerada Asamblea Legislativa por lo que tendría otras connotaciones y diferencias, pues es por mucho el presupuesto más alto para un Congreso local.

Posteriormente al cambiar la denominación de Asamblea Legislativa a Congreso de la Ciudad de México, también se ve una reducción significativa en su presupuesto, pues disminuye drásticamente a la mitad del presupuesto que operaba normalmente.

Tomando en cuenta que el número de diputados varía en 20 diputados entre ambos Congresos, puede ser importante indagar en qué se emplean esos recursos excedentes, pues si bien, la mayor parte de ese presupuesto se eroga en pagos de las

dietas de diputados y salarios del personal técnico y administrativo y de operación del Congreso, ¿por qué varía tanto si la diferencia de diputados no es tan alta? y ¿por qué es el Congreso de la Ciudad de México el único Congreso local que ostenta un presupuesto tan alto?.

El desempeño de las funciones de las y los diputados es complicado de medir, y va más allá del número de iniciativas presentadas, pues se debe considerar también el número de iniciativas aprobadas, más que las presentadas y aun así se debe analizar el sentido de cada iniciativa, las motivaciones y el beneficio que pueda llegar a otorgar a los ciudadanos. Sin embargo, para lograr hacer un análisis de esta naturaleza hace falta una serie de condiciones que no han sido satisfechas en su totalidad, por lo que se debe analizar desde otra perspectiva antes de llegar a este punto.

El escenario que podemos analizar es el desempeño de los diputados, como su asistencia, el sentido de su votación en el pleno, respecto a una iniciativa o a un nombramiento, además de los posicionamientos y apoyos en favor de los ciudadanos.

Sin embargo, no es posible llevar ese seguimiento, pues los portales web no ofrecen esta información en ninguno de los casos, por lo que no es posible analizar el sentido de las votaciones, la asistencia a las sesiones, entre otros aspectos que hasta la fecha solo es posible consultar para el caso de las cámaras federales.

El actuar de los diputados, más que por convicción, está regido por la Ley Orgánica que enmarca atribuciones y obligaciones, en ese tenor los diputados hacen lo que la ley les obliga a hacer, por falta de vocación no hacen nada más allá de las obligaciones enunciadas en el marco legal.

Para el caso específico de Guerrero resalta el que algunas de las obligaciones de los diputados son básicas en su espíritu y no ofrecen una obligación en sí, sino que describen el actuar normal de un diputados, pues las obligaciones enunciadas en la ley solo los obliga a: Rendir protesta; asistir a las sesiones; ejercer su voto, participar en las actividades de su encargo; guardar respeto con otros legisladores; abstenerse de realizar actos incompatibles con las funciones de diputado; presentar en tiempo y forma las declaraciones e informes que establezcan las normas aplicables; presentar declaración patrimonial, de impuestos y de intereses; presentar un informe escrito

anualmente del ejercicio en funciones ante el presidente de la mesa directiva, sin perjuicio de que puedan hacerlo ante la ciudadanía.

Solo la fracción que los obliga a presentar el informe anual es la única que los obliga a realizar una acción que va encaminada a la transparencia y rendición de cuentas, y ningún legislador de este Congreso ha mostrado intenciones de realizar alguna acción más para informar en los distritos las acciones realizadas, lo cual es bastante preocupante.

Por esta situación es prudente considerar una reforma a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Guerrero en donde se pueda considerar incluir más acciones que acerquen a los diputados con la ciudadanía, en donde informen y rindan cuentas de las acciones realizadas, podría tomarse para ello como base las que contempla el Congreso de la Ciudad de México.

En el artículo 7 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México considera las obligaciones de los diputados en este estado, algunas de ellas además, de las inherentes a su encargo consideradas en la Ley Orgánica del Congreso de Guerrero, son: mantener un vínculo permanente con los representados y atender los intereses de los ciudadanos, promover y gestionar la solución de problemas y necesidades colectivas ante las autoridades competentes; presentar un informe anual sobre el desempeño de labores, ante los ciudadanos de su distrito o circunscripción, del cual deberá enviar a la Junta y con una copia a la Conferencia, para su publicación en la Gaceta, mismo que deberá cubrir por lo menos lo siguiente: rendirse a más tardar dentro de treinta días naturales después de cumplir un año en su cargo, la difusión de informes no podrá exceder siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha que se rindan, los diputados que no realicen el informe en el tiempo previsto serán sancionados con el descuento de cinco días de dieta, informar semestralmente a la Junta de manera impresa y por medio electrónico, del cumplimiento de las obligaciones, los informes serán publicados en el sitio oficial del Congreso; y retirar cualquier expresión material que haya empleado para su intervención en el pleno.

En el Congreso de la Ciudad de México por ley se obliga a los diputados que tengan una cercanía mucho mayor con los ciudadanos de lo que lo establece la Ley Orgánica

en Guerrero, también se debe destacar que existen sanciones en el Reglamento Interior del Congreso de la Ciudad de México, lo cual no se encuentra en ninguno de los apartados de la ley en Guerrero.

De esta forma, no existe problema alguno en Guerrero con cumplir o no con lo que establece la ley como obligaciones pues no se contemplan sanciones, esa es una primera gran diferencia entre los marcos normativos de ambos estados. Es importante considerar una iniciativa de ley para el caso de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, en donde por lo menos se consideren las mismas obligaciones que se consideran para el caso de los legisladores de la Ciudad de México.

Lograr acercar a los diputados con la ciudadanía, presentando informes ante ellos y no ante la mesa directiva, y que además sean publicados será un gran avance que consolide la acción legislativa y posicione a los legisladores como servidores públicos, ya que no surge por iniciativa propia de ellos, sino que sería por una obligación dentro del marco normativo.

Definitivamente, aunque son estados con deferentes contextos y muy alejados los presupuestos con los que laboran ambos Congresos, el desempeño de los legisladores no tiene nada que ver, y en Guerrero se necesitan tan buenos legisladores como los tiene la Ciudad de México y que realicen su encargo sin olvidar que su labor la deben al pueblo.

Los Congresos locales al encontrarse en un mismo nivel de gobierno, el local, deben tener contextos por lo menos similares, en ese sentido la comparación del Congreso de Guerrero con el de la Ciudad de México nos muestra realidades totalmente distantes.

El análisis comparado de estas dos entidades nos muestra que la diferencia es mucha en algunos aspectos solo como el presupuesto, por lo demás, se podría decir que incluso en relación con el número de iniciativas con el número de diputados el Congreso de Guerrero ha trabajado más que el de la Ciudad de México.

Trabajar en una iniciativa que contemple el refuerzo de las actividades que realizan los legisladores en favor de los ciudadanos y que puedan llegar a ser tan competentes como lo son en la Ciudad de México no es ambicioso, sino que es lo menos que

debería ser al pertenecer al mismo nivel de gobierno y con competencias similares, por lo que, presentarla es totalmente necesaria.

### **3.2. Marco legal y presupuestal de los Congresos de Guerrero y Ciudad de México**

El presupuesto es el principal mecanismo del cual se vale el Estado para lograr una distribución de los recursos de forma equitativa y transparente, pues es un documento público el cual se publica anualmente en los portales oficiales del gobierno tanto federal como estatal.

El desglose de los presupuestos en los diferentes niveles de gobierno permite observar y vigilar la distribución de los recursos y que sigue una línea, dependiendo los poderes públicos de los que se trate o las líneas transversales de atención a la población en las que hace énfasis el gobierno.

El presupuesto de egresos de la federación definido en palabras de Ayala como: “el documento jurídico, financiero y político aprobado por la cámara de diputados por iniciativa del ejecutivo, comprende el gasto corriente, de capital y del servicio de la deuda” (Ayala, 2005). Es en este sentido en el instrumento más poderoso del Estado, pues con él define a los sectores que serán dotados de recursos para el cumplimiento de funciones.

Para el caso de los estados, también se definen los recursos mediante su presupuesto de egresos con los recursos que la federación les ha asignado, por ejemplo para el año 2018, el Congreso del estado de Guerrero recibió un presupuesto de 502, 993, 600 millones de pesos (Presupuesto, 2018), mientras que la Asamblea legislativa de la Ciudad de México recibió 2, 366, 054, 290 millones de pesos (Presupuesto, 2018), de acuerdo con los presupuestos de egresos de cada entidad federativa para ese año.

Considerando que el Congreso de Guerrero se compone de 46 diputados, de los cuales son 19 diputadas y 27 diputados, electos 28 por el principio de mayoría relativa y 18 (Guerrero C. d., 2021) por el de representación proporcional, mientras que el

Congreso de la Ciudad de México se integra por 66 legisladores, de los cuales 33 son diputadas y 33 son diputados, electos 33 por mayoría relativa y 33 (México, Portal oficial del congreso de la Ciudad de México, 2021) por representación proporcional, observándose una clara paridad en el sentido del género en el Congreso de la Ciudad de México, tema pendiente en Guerrero.

El presupuesto que maneja la Ciudad de México es casi cinco veces del presupuesto asignado al Congreso de Guerrero, que tiene 20 diputados menos que el de la Ciudad de México, para el año 2018. Destaca el hecho que la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, ahora Congreso de la Ciudad de México, tiene un presupuesto asignado muy superior al del resto de los homólogos.

Cabe destacar que, durante la transición de Asamblea Legislativa a Congreso del estado, sufrió una importante disminución en el presupuesto que venía manejando, sin embargo, aún era muy superior al de los homólogos. Así, para el año 2019, el Congreso de la Ciudad de México recibió un presupuesto para el ejercicio fiscal de ese año de 1, 766, 054, 290 millones de pesos (Presupuesto, 2019), mientras que el Congreso del estado de Guerrero tuvo asignado un presupuesto de 524, 598, 400 millones de pesos (Presupuesto, 2019).

Destaca que para el año 2019, al Congreso de Guerrero se observa un aumento de poco más de 20 millones de pesos, una cuantiosa cantidad para tan solo un año, considerando que es la misma legislatura que sigue en funciones, parece realmente exagerado el monto de aumento y que se tienen veinte diputados menos en comparación con la Ciudad de México.

Para el caso de la Ciudad de México, se observa al contrario que el caso de Guerrero, una disminución en el presupuesto bastante considerable, comparándose al presupuesto que maneja el Congreso de Guerrero en un ejercicio fiscal, de 600 millones de pesos con respecto al año anterior. A pesar de mantener un número mayor de diputados no se incrementó el presupuesto y se disminuyó en gran medida, sería interesante analizar sobre este aspecto a qué rubros se beneficiaron con estos recursos, del mismo modo que en el caso de Guerrero se pueda justificar el porqué

del aumento en el presupuesto y se pueda comprobar el correcto y transparente ejercicio de esos recursos.

Mientras que, para el ejercicio fiscal del año 2020, el Congreso de la Ciudad de México tuvo asignado un presupuesto de 1, 766, 054, 290 millones de pesos (Presupuesto, 2020), mientras que el Congreso del estado de Guerrero tuvo asignado un presupuesto de 542, 959, 300 millones de pesos (Presupuesto, 2020).

Es importante destacar tres aspectos de la información antes mencionada, la primera, tiene que ver con un nuevo aumento en el presupuesto del Congreso de Guerrero, siendo que el año previo también tuvo un aumento, en este caso fue de más de 18 millones de pesos, que de la misma forma que el año anterior no se justificó por qué existía la necesidad de dicho aumento, ni tampoco posteriormente se informó cómo se ejercieron esos recursos.

El segundo aspecto tiene que ver con la diferencia que mantienen ambos Congresos en los presupuestos, pues el Congreso de la Ciudad de México tiene para el año 2020 poco más de tres veces el presupuesto asignado al Congreso del estado de Guerrero, donde se observa una importante diferencia para ser dos instituciones del mismo ámbito, el legislativo, y el mismo nivel de gobierno, el estatal, lo cual mantiene una importante diferencia entre estas dos instancias de gobierno.

El último aspecto tiene que ver con el Congreso de la Ciudad de México y su presupuesto asignado, pues desde que cambió de denominación de Asamblea legislativa a Congreso de la Ciudad de México, tuvo una reducción bastante considerable en su presupuesto, sin embargo, un año después de dicha reducción conserva exactamente el mismo presupuesto del año anterior, demostrando que es posible para una institución como el Congreso trabajar con el mismo presupuesto sin necesitar de un aumento injustificado en los recursos a ejercer en el siguiente año fiscal.

El Congreso de Guerrero tiene evidentemente muchos aspectos similares con el Congreso de la Ciudad de México sobre todo después de dejar de llamarse Asamblea Legislativa y pasar a denominarse Congreso, dichos aspectos tienen que ver con su composición y el número de diputados que los componen, pero es importante destacar

los recursos con los que trabajan, ya que, a pesar de ser muy distintos, tienen elementos relacionables y que pueden fungir como un modelo de empleo de los recursos públicos.

Destaca el hecho de los aumentos desmedidos en el presupuesto del Congreso del estado de Guerrero, y que dichos recursos no se justifican, ni se comprueba el destino de esos recursos de forma posterior.

Cabe mencionar que dichos recursos no tienen un fin específico, ya que, en el presupuesto del estado de Guerrero, no viene desglosado dichos recursos más allá de los destinados a la institución. También es preciso mencionar que en cada año de los analizados se pudo observar un incremento en el presupuesto, pero en el plano real no se ve una mejoría ni para el estado de Guerrero ni para la infraestructura del recinto legislativo estatal.

Sobre el ahora denominado Congreso de la Ciudad de México, es muy destacable que muestra una reducción bastante considerable, y que pese a ello el Congreso pudo seguir con el mismo número de legisladores y con trabajos legislativos de forma normal, lo cual es muy destacable pues es muy raro ver reducciones sobre todo una tan grande en una institución.

El presupuesto por definición es irreductible, es decir, tiene un mínimo para operar en un año y para el siguiente año puede recibir el mismo presupuesto del año anterior, pero en ningún caso puede otorgarse un presupuesto que sea inferior al del año anterior, ya que se supone será más complicado operar con menores recursos por ello el presupuesto está dotado de esta característica.

Sin embargo, es una realidad dicha reducción en el Congreso de la Ciudad de México y que logró operar sin problema alguno con los recursos asignados, e igualmente destacable es el hecho de que este Congreso mantuviera su presupuesto para el año siguiente y operar con normalidad, aspecto que el Congreso de Guerrero no ha logrado cumplir y ciertamente está muy alejado de mantener un presupuesto estable con el que pueda operar con normalidad.



### **3.3. Los legisladores de Guerrero y Ciudad de México y la representación popular**

Los legisladores de Guerrero y Ciudad de México guardan diferencias en torno al número de personas que representan, es decir, en el caso de la Ciudad de México son más personas de las que fungen como voz que en el caso de Guerrero, y de manera práctica hacer consultas es una labor complicada que si bien es cierto tampoco se molestan por cumplir de alguna forma.

Sobre el concepto de representación en política es un elemento sobre el que existen varias concepciones de esta idea, para Rousseau argumenta que la representación es esencial para un sistema político legítimo, ya que permite que el pueblo participe en la toma de decisiones políticas a través de sus representantes elegidos (Rousseau, 1999).

Este concepto hace referencia que el pueblo participa a través de los representantes y que con ello consigue tener lugar en el gobierno mediante la delegación de las facultades en unos cuantos, además de estar representados también se considera una forma de participación.

Otra acepción importante de este concepto es proporcionada por Edmund Burke, quien menciona que el sistema de representación basado en el representante elegido que actúa como un intérprete de los intereses de su distrito y no como un simple delegado de la voluntad del pueblo (Burke, 1826).

En este concepto de Burke se tiene un poco más aterrizada la idea de representación sobre un distrito determinado, porque ello conlleva características poblaciones semejantes de los representados, pues puede existir mucha diferencia entre distritos, y sobre todo que no se basa en la representación como el concepto clásico de la representación del pueblo sin ahondar a qué pueblo se refiere y en qué condiciones.

Seguidamente con el concepto de representación, John Stuart Mill, sostiene que la representación es esencial para asegurar que las minorías tengan voz en el proceso político y que se evite la tiranía de la mayoría (Mill, 1878).

En esta argumentación Mill propone no solo la representación de un sector, sino que lo segmenta y distingue varias partes de la población, considerando entre ellos a las minorías, a quienes les corresponde espacios de participación política, que básicamente ese es el espíritu de la conformación de un Congreso.

Una última definición que es importante considerar de la representación la proporciona Roberto Michels quien refiere que el proceso de representación tiende a generar una oligarquía dentro del partido político, y que esto tiende a alejarse del objetivo original de representar al pueblo (Michels, 1979).

Esta concepción es muy interesante pues resalta lo paradójico que resulta el hecho de representar al pueblo para mantener los intereses salvaguardados, pues a pesar de contar con representación, al llegar a los cargos públicos los partidos políticos o grupos de poder se hacen con la lealtad de estos representantes obteniendo para sí la representación que no fue ganada en las urnas.

Este elemento es fundamental pues la democracia y la participación ciudadana nunca termina, la población está acostumbrada a ver reflejado el momento de la democracia únicamente al emitir su voto, cuando realmente se debe hacer un ejercicio democrático constante para todos los cargos populares y todos los ámbitos de la vida pública pues de otra manera poco importará el resultado de una elección.

Una vez entendido el concepto de representación podemos abordar el concepto de representación popular, que igual cuenta con varios exponentes en materia, pero se retomarán los más afines para este trabajo. John Dewey, defendió la representación popular como una forma de lograr la participación activa de los ciudadanos en el proceso político (Dewey, 1916).

En este concepto se retoman elementos importantes como el hecho de que esta representación popular incluye a la colectividad para involucrarla de forma activa en las decisiones públicas haciéndolos parte del sistema político contando con voz y participación en el acontecer público.

Por otra parte, se puede entender esta representación como una forma de equilibrar al poder frente a diferentes grupos de interés en un sistema democrático, es decir, lograr equilibrios del poder mediante la voluntad popular, llevar a los sectores sociales

al terreno de lo político dándoles la investidura política para que puedan incidir en el contexto político y social (Dahl, 1971).

En este sentido de control del poder y mecanismos que permitan tener pesos y contrapesos se pronuncia David Held aportando que la representación popular es esencial para la democracia ya que permite que los ciudadanos tengan control sobre sus gobernantes y puedan tomar decisiones políticas importantes (Held, 1997).

Para Held la representación popular se encuentra ligada al sistema democrático y puede ayudarle a fortalecerse, y que tiene relación con la rendición de cuentas pues de alguna forma hace alusión al control del ciudadano sobre el gobernante, con los mecanismos políticos necesarios se pueden lograr este tipo de actividades para incidir en la toma de decisiones y regular el actuar de los gobernantes.

Un último concepto sobre la representación popular que vale la pena atender es el que ofrece Chantal Mouffe, quien afirma que la representación popular debe ser vista como un proceso constante de negociación y construcción de consenso entre diferentes intereses y perspectivas (Mouffe, 2011).

Para Mouffe la representación popular es un proceso que va más allá de elegir representantes para un cargo público específico y se extiende a generar concesos políticos entre los diversos actores políticos y tener un amplio abanico de intereses y perspectivas de quienes eligieron a esos representantes por voto popular.

La idea de la representación popular es la protección de los intereses de quienes depositaron la confianza mediante el voto, pero ¿cómo aseguran los ciudadanos que aquellos que lleguen a un cargo público defenderán intereses colectivos? Este tipo de cuestionamientos lleva a decepcionarse a los ciudadanos de aquellos que están al frente de las decisiones políticas, pues saben que solo les interesa el voto y no la resolución de problemas.

La ciudadanía ha entrado en esta dinámica de la representación y la política se reduce a un juego de esperanzas que no se verán cumplidas aunada a un esquema democrático se limita al día de la votación con una ciudadanía que hace poco por exigir su papel en el entorno político siendo estos un contrapeso para el poder. Si el ciudadano no entiende que cuenta con herramientas de participación y exigencia a las

autoridades y representantes no podrá lograr incidir en las instituciones ni el acontecer político.

Del mismo modo que la ciudadanía los representantes populares se ha sumergido en una dinámica de juego político donde buscan llegar a las boletas, por cualquier medio posible y hacerse con el poder, pero al final del día son un elemento más de representación de los partidos políticos o de quién los llevó a la candidatura y tienen este esquema de comportamiento mientras dure su encargo o si logran trascender el tránsito político a un nuevo espacio de representación.

Ahora bien, cómo se traduce esta representación de los legisladores con los ciudadanos, si las interacciones son pocas o si tienen elementos necesarios para imponer su voluntad ante los representantes, qué tanto cumplen estos representantes con aquellos que les dieron la confianza para ocupar dichos espacios.

El estado de Guerrero para el año 2020 tenía una población aproximada de 3, 540, 685 millones de habitantes, ubicándose cerca de la media poblacional con respecto al resto de las entidades federativas del país, con distintos contextos sociales, económicos y políticos en una gran extensión territorial (INEGI, 2022).

Actualmente el Congreso del estado de Guerrero está integrado por 46 diputados y diputadas, esto quiere decir que cada uno de ellos es la voz de aproximadamente 76, 971 habitantes, sin embargo, esto es solo en el plano ideal, pues los legisladores no llegan a las curules por el mismo principio.

En Guerrero existen 28 distritos electorales locales, de donde emana 28 diputados y diputadas por el principio de mayoría relativa, es decir, cada distrito cuenta con aproximadamente 126, 453 habitantes y sería lógico pensar que a estos ciudadanos los representan esos 28 diputados, pero es que existen otros 18 diputados electos por el principio de representación proporcional, pero si ya no hay más distritos ¿a quiénes representan estos diputados?

La legislación vigente en Guerrero propone que los legisladores electos por el principio de representación proporcional tienen igualdad de derechos y obligaciones, así como actuar y facultades políticas con la misma dieta que el resto de los diputados, si la ley

los pone en igualdad de condiciones, no es claro explicar la voz de quienes representan, se puede argumentar que a los partidos políticos.

Ahora revisaremos esta representación en el Congreso de Ciudad de México, de acuerdo con el censo poblacional de INEGI para el año 2020 la Ciudad de México cuenta con 9, 209, 944 millones de habitantes, siendo la segunda entidad con mayor número de habitantes en todo el país, esto la convierte en una urbe con grandes demandas ciudadanas, distintos sectores y diferentes estratos sociales, por lo que las instituciones deben responder en la medida que sea posible a tales demandas (INEGI, 2022).

El Congreso de la Ciudad de México, así denominado a partir de 2018, cuenta con un total de 66 diputados y diputadas, lo que significa que cada una de estas personas es la voz de aproximadamente 139, 544 habitantes, divididos en cada una de las alcaldías que conforma la ciudad, en este caso lo dispuesto en la legislación de esta institución, específicamente en su reglamento permite un actuar cercano entre los legisladores y los representados.

Sin embargo, tal como pasa en el Congreso de Guerrero, en el poder legislativo de la Ciudad de México los legisladores no son electos por el mismo principio, siendo que existen 33 distritos locales, y de cada uno de ellos se elige a un diputado o diputada, por lo que a cada uno de ellos le correspondería ser la voz de aproximadamente 279, 089 habitantes, cifra que es el doble de lo que les corresponde si dividimos el total de habitantes entre el total de diputados, esto sucede porque coincidentemente el número de diputados de mayoría relativa es igual al de representación proporcional.

Si hacemos este ejercicio a nivel nacional con el total de población registrada por INEGI para el año 2020, la cual es de 126, 014, 024 millones de habitantes, entre los diputados de la Cámara de diputados que son 500, el resultado es que cada uno de ellos representa a 252, 028 habitantes, una cifra muy superior a la de ambos Congresos locales, pero hay que tomar en cuenta que en las cámaras federales también hay legisladores electos por ambos principios de representación (INEGI, 2022).

Considerando que son 300 distritos electorales en todo el país, y de cada uno de ellos se elige un diputado federal, cada uno representa a 420, 046 habitantes, una cifra bastante alta, lo cual es en muchos casos superior a la de varios municipios. Se supone al menos esa es la esencia que cada uno de estos legisladores electos por el principio de mayoría relativa está sujeto a esta población o que deben realizar acciones para esta parte de la ciudadanía, pero es difícil no cuestionarse ¿con quienes guardan obligaciones de *responsividad* los legisladores de representación proporcional?

Las obligaciones de los legisladores vienen marcadas por la Ley Orgánica y los reglamentos en su caso, ellos proporcionan un esquema de certeza y una especie de brújula que guía el actuar de los diputados, con ello se consigue que realicen determinadas acciones tanto al interior del Congreso como con los representados.

#### **3.4. La rendición de cuentas de los legisladores de Guerrero y Ciudad de México**

La rendición de cuentas, como se hizo referencia, es el eje fundamental en los Congresos locales, así como también lo es la transparencia, elementos ya mencionados que son los pilares del parlamento abierto y que ayudan a mostrar un esquema de institución con herramientas de participación que incluyen a la ciudadanía y por consecuencia fortalecen la democracia.

Un aspecto importante de la rendición de cuentas es que se puede dar en varios niveles, ello conlleva a que existan distintos tipos de rendición de cuentas, así lo menciona Guillermo O'Donnell: "La rendición de cuentas horizontal es la existencia de organismos estatales que están legalmente habilitados y autorizados, y de hecho dispuestos y capacitados, para emprender acciones que abarcan desde la fiscalización rutinaria hasta sanciones penales o destitución" (O'Donnell, 1997).

De acuerdo con O'Donnell, este tipo de rendición de cuentas se presenta desde las instituciones ya sea entre pares o de manera individual al interior o fuera de la institución en un mismo nivel de gobierno que garantice la actividad de informar y pedir

cuentas entre pares, esto para asegurar que la información coincida y sea solicitada en distintos periodos para que este ejercicio sea continuo.

Para Andreas Schedler, la rendición de cuentas posee dos dimensiones de análisis importantes a saber, el primero tiene que ver con la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre decisiones tomadas y justificarlas en público (*answerability*) y el segundo tiene que ver con la capacidad de sancionar políticos y funcionarios en caso de que hayan desatendido deberes públicos (*enforcement*), estas dos dimensiones se relacionan dependiendo del punto de vista en que nos situemos, ya sea desde el poder o como gobernados (Schedler, 2008).

La rendición de cuentas es un aspecto importante, pero que sin el acompañamiento de otros elementos no significa nada su aplicación, es por ello que generalmente debe ir acompañada de la transparencia, esta es explicada por Juan Pablo Guerrero: “se entiende por transparencia presupuestaria a un conjunto de características del proceso presupuestario que permiten que actores externos al gobierno entiendan y analicen la información sobre los recursos públicos” (Guerrero J. P., 2004).

Este elemento es de suma importancia y que es una amalgama para la rendición de cuentas, ya que muy difícilmente se puede dar un proceso si no existe el otro que lo acompañe y complemente para lograr el funcionamiento e interacción entre gobierno y sociedad. Al respecto de lo mencionado por Guerrero, se entiende en ocasiones que los procesos ya sea de transparencia y rendición de cuentas se refieren exclusivamente a los recursos económicos, pero esta situación va más allá en al actuar político de los representantes populares.

Sobre este aspecto se retoma a Francisco Reveles, quien aporta sobre la transparencia que: “La falta de transparencia es un problema esencial de los gobiernos locales, que sin duda dificulta y limita el trabajo de los órganos de fiscalización. Sin embargo, otros indicadores reflejan la complejidad del trabajo de estos órganos” (Reveles, 2011).

Es decir, si las instituciones no son transparentes, muy probablemente están ocultando información que puede ser útil para las entidades de fiscalización, las instituciones públicas que operan con recursos del Estado no deberían tener partidas secretas ni

ocultar información de ningún tipo, ya que esa información es pública y como tal es de interés general y debe ser conocida por todos, incluso si no solicitan esta información.

Esta situación se encuentra sustentada por el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se establece que: “El derecho a la información será garantizado por el Estado. Toda persona tiene derecho al libre acceso a la información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas” (Mexicanos, 2021).

El derecho a estar informado está consagrado en la constitución federal y es considerado un derecho humano, aunado a ello las instituciones conocen que esta es una responsabilidad y una obligación para muchos de ellos, sobre todo en el caso de los servidores públicos, la información debe estar disponible en todo momento.

Retomando a Guerrero en la argumentación, menciona que la transparencia tiene limitantes por lo que no basta solo con ella si no con un entorno favorable que permita su pleno desarrollo, así lo expresa: “La transparencia no es una condición suficiente, pero sí una condición necesaria para fortalecer los sistemas de pesos y contrapesos y así la rendición de cuentas, que son elementos clave para producir gobiernos eficientes y honestos” (Guerrero J. P., 2004).

Por ello, como se explicaba en un principio, los pilares del parlamento abierto son cuatro, entre ellos la transparencia y la rendición de cuentas, no pueden ser menos ya que por sí mismos no logran ser un factor de cambio por distintos factores que existen en el contexto administrativo, social y político que presentan opacidad ante estas prácticas de apertura ante la ciudadanía.

Sobre la idea de transparencia, Arturo Del Castillo menciona que: “La transparencia debe ser entendida más bien como un instrumento del sistema global de rendición de cuentas y no como la rendición de cuentas en sí misma... al concepto de transparencia se le complementa con la noción de su contrario, es decir, la opacidad” (Del Castillo, 2003).

Del Castillo refiere que la transparencia es parte de la rendición de cuentas y que sobre todo es un proceso obligatorio que deben realizar las instituciones sin que haya una



solicitud o recordatorio de hacerlo así, menciona además la actividad que se erige como antítesis de la transparencia, la cual es la opacidad.

Quizá estos problemas al entender estos conceptos surgen de la inexistencia de una traducción literal para ellos, y solo se ha trabajado de forma similar a como operan en los países anglosajones, Schedler menciona que: “mientras accountability conlleva un sentido claro de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concentración generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad” (Schedler, 2008).

El ideal de la transparencia y la rendición de cuentas es que se haga de manera voluntaria y no porque existe un castigo o sanción, generalmente existe algún tipo de obligación legal que mandata hacerlo y este es el principal motivo para hacerlo, pero no se hace porque quiera sino porque se debe.

De acuerdo con Del Castillo, la transparencia es un elemento inmerso en la rendición de cuentas que además lo fortalece, pero ambos se encuentran dentro del sistema y ello implica la acción de abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público (Del Castillo, 2003).

Andreas Schedler sentencia sobre la rendición de cuentas que no es una simple obligación o un derecho en una ley ni una práctica de moda o pasajera, sino que: “la rendición de cuentas no es un derecho de petición. Es un derecho a la crítica y al diálogo. El poder debe estar atado a restricciones legales, pero también debe estar domesticado por la lógica del razonamiento público” (Schedler, 2008).

La rendición de cuentas como la entiende Schedler es uno de los mecanismos más importantes de los que ha de apropiarse la ciudadanía para con ello obtener el control sobre el gobierno y representar un contrapeso en la lógica de su actuar, Schedler también refiere que la rendición de cuentas puede ser entendida como la contraparte del poder monolítico.

En nuestro país a pesar de contar con estos elementos en la legislación y como valores entendidos tanto por los servidores públicos como por las instituciones, continúa existiendo la forma de salirse por la tangente. A pesar de los esfuerzos, no se logra implantar la idea de transparencia y rendición de cuentas en el actuar regular de los

servidores públicos, ya que como lo denuncia Schedler en México: “la rendición de cuentas aparece más como un acto de simulación que una restricción real al poder” (Schedler, 2008).

Este aspecto denota la resistencia al cambio de paradigmas al interior de las organizaciones y en lo particular por quienes ostentan los cargos de representación popular, esto es un proceso que toma tiempo pero que debe hacerse de forma precisa para lograr incidir en el cambio de conciencias, que quizá sea esa la parte más complicada de todo el proceso.

La rendición de cuentas es un elemento obligatorio para todos los servidores públicos y por ello están sujetos en todo momento a informar acciones, ahora bien ¿qué es lo que deben informar los diputados locales?, ¿ante quiénes?, ¿cómo y cuándo deben hacerlo?

En cuanto a los Congresos locales de Guerrero y Ciudad de México en estos aspectos de transparencia y rendición de cuentas se ven regidos primeramente por el marco jurídico, posteriormente por el actuar individual de cada uno de los diputados, pues gozan de la libertad de realizar aquellos actos que la ley no prohíbe.

La obligación por excelencia de rendición de cuentas es la presentación de un informe anual de actividades luego de un año en funciones, para el caso de los diputados locales, deben presentar este documento en tres ocasiones ya que ambos duran tres años en el cargo de diputado local.

Analicemos el caso de Guerrero, como no se cuenta con un Reglamento Interno del Congreso, los trabajos se rigen directamente por la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, en la cual se contempla en el artículo 26 fracción XV:

Presentar un informe anual del ejercicio de sus funciones ante el presidente de la Mesa Directiva, a más tardar el 30 de septiembre de cada año y en el año de la renovación de la legislatura, a más tardar el 15 de agosto, sin perjuicio de que puedan hacerlo ante la ciudadanía (H. Congreso de Guerrero, 2022).

De este pasaje de la Ley Orgánica, esta es la única obligación que se considera para los diputados locales, tomando en cuenta que el resto de las obligaciones son inherentes a su encargo como legisladores; tomar protesta, asistir a sesiones, votar en

el pleno, percibir dieta, etc. Y al ser la obligación más emblemática de la rendición de cuentas, no cuenta con una sanción en caso de incumplimiento.

Además, lo más preocupante es la última frase: “sin perjuicio de que puedan hacerlo ante la ciudadanía”, la propia Ley Orgánica está desvinculando al representante popular de la población, es como si insinuara que no tiene conexión alguna con el ciudadano, que no le debe informar sobre las actividades que ha realizado.

Precisamente es sobre este aspecto de donde surge la idea de elaborar una iniciativa de ley que modifique este apartado, porque vulnera los derechos de representatividad de los ciudadanos, la confianza depositada, el derecho a estar informado, una correcta dinámica de rendición de cuentas y la corresponsabilidad política entre representante y representados.

Así como se encuentra la Ley Orgánica del Poder Legislativo en Guerrero, la obligación de informar y rendir cuentas queda sujeta a la buena voluntad del diputado en hacerlo o no. Cabe mencionar que, para las fechas de estudio de esta investigación, en el periodo 2018 – 2021, abarca la llegada de un nuevo gobierno que se presenta como todo lo opuesto a los gobiernos anteriores.

Es así como, para el primer año de presentación de informes anuales por parte de los diputados locales de Guerrero, todos cumplieron con la obligación de informar ante la mesa directiva, atendiendo la rendición de cuentas horizontal que se mencionaba al inicio de este capítulo. Aunado a ello y como la ley no lo prohíbe con la intención de mostrar voluntad de cambio 7 diputados presentaron informes individuales en 2019 de manera voluntaria ante la ciudadanía, todos emanados del nuevo partido en el poder.

A pesar de no haber hecho ninguna modificación a la ley, específicamente al artículo 26 de las obligaciones de los diputados, este no era un impedimento para aquella acción, que fue bien recibida por la ciudadanía, sin embargo, se repitió con menor intensidad para el segundo año y de forma nula para el último año, ya que finalmente sigue siendo una cuestión de buena voluntad y no una obligación real.

Buscando un modelo donde se tenga una legislación más acorde con los conceptos de transparencia y rendición de cuentas, la que tiene el Congreso de la Ciudad de

México se postula como una de las más completas y de la que se podría retomar algunos aspectos para mejorar la rendición de cuentas en Guerrero.

En el Congreso de la Ciudad de México además de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, se cuenta con el reglamento correspondiente, con ello se logra tener mayor claridad en los trabajos legislativos y especificaciones, así lo demuestra la obligación de presentar el informe anual de actividades legislativas, contemplada en el Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, el cual contempla en su artículo 7 fracción XVI:

Presentar un informe anual sobre el desempeño de sus labores, ante las y los ciudadanos de su distrito o circunscripción, del cual deberá enviar a la Junta y con una copia a la Conferencia, para su publicación en la Gaceta, mismo que deberá cubrir por lo menos lo siguiente:

- a) Deberá rendirse a más tardar dentro de los treinta días naturales siguientes, a partir de que se cumpla el primer año de actividades tomando como referencia la toma de protesta del cargo, exceptuando el último informe de actividades, el cual tendrá como plazo máximo para su rendición el 16 de agosto;
- b) Deberá presentarse por escrito ante la Junta quedando a salvo la rendición del informe ante las y los ciudadanos, mismo que podrá realizarse en el momento en que así lo determine cada uno de las y los diputados;
- c) La difusión de los informes no podrá exceder de siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rindan, ni realizarse en tiempos de precampaña o campaña electoral;
- d) Las y los diputados que no realicen sus respectivos informes en el tiempo previsto serán sancionados con el descuento de cinco días de dieta;
- e) Informar semestralmente a la Junta, de manera impresa y por medio electrónico, magnético u otros, del cumplimiento de sus obligaciones;
- f) Los informes serán publicados en el sitio oficial de Internet del Congreso, debiendo informar por escrito al Oficial Mayor para su cumplimiento (Congreso de la Ciudad de México, 2022).

En este artículo del Reglamento Interior del Congreso de la Ciudad de México se puede observar que en este documento se puede especificar algunas particularidades

cuando así lo requiera para precisar determinados aspectos, cosa que no se puede hacer directamente desde la Ley Orgánica.

Otra diferencia notable respecto al Congreso de Guerrero es que aquí se detallan los requerimientos para la entrega del informe, así como fechas específicas y los órganos de gobierno ante los que se debe rendir cuentas, también contempla la obligación de rendir cuentas ante la ciudadanía y en caso de no hacerlo tiene contemplada una sanción con el descuento de cinco días de dieta.

Además, se entiende que esta rendición de cuentas no es solo en un momento concreto, en la entrega del informe, sino que existen visitas constantes a la población que representa el diputado, manteniendo una conexión constante entre el gobierno y la ciudadanía.

En el caso de Guerrero se pueden retomar algunos elementos de la legislación del Congreso de la Ciudad de México para fortalecer su rendición de cuentas en los diputados locales. Este es un aspecto importante que ayuda a romper paradigmas y fortalecer una institución mediante pares ya que se encuentran en igualdad de jerarquía.

Para concluir este apartado es importante considerar la importancia de mejorar las prácticas de rendición de cuentas y transparencia, así como intentar incluir elementos de parlamento abierto en los Congresos, ya que como lo menciona Del Castillo: “la democracia se consolida y garantiza cuando se fortalecen permanentemente los sistemas de transparencia y de responsabilidades, principalmente en el sector público” (Del Castillo, 2003).

## CAPITULO 4

### METODOLOGÍA Y RESULTADOS

En este capítulo se describe la metodología empleada para realizar el trabajo de campo, así como el diseño del instrumento y las variables considerando las características de la población del estado de Guerrero y la estrategia para aplicarlo a la muestra. Posteriormente se ofrecen las gráficas de las respuestas del instrumento con un breve análisis de cada información presentada mediante el cruce de variables y finalmente se exponen algunas recomendaciones que se pueden tomar en cuenta para futuras investigaciones o retomar aspectos de esta investigación que puedan dar origen a otras.

#### 4.1. Metodología

Este estudio tiene como propósito presentar un estudio comparado entre los Congresos locales de Guerrero y Ciudad de México, específicamente en el ámbito de la rendición de cuentas, comparando la legislación en materia de la presentación del informe anual de actividades que presentan los diputados locales de manera individual.

Es importante diferenciar dos momentos de rendición de cuentas de en el Congreso de Guerrero, debido a que los diputados presentan informes en las respectivas comisiones, pero también de forma individual, este estudio se enfoca en este último tipo de informe.

Para este estudio se llevó a cabo un análisis comparativo de la legislación vigente del estado de Guerrero en materia de rendición de cuentas de los diputados locales, esta es la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero, con la legislación de Ciudad de México la cual además de la Ley Orgánica cuenta con el Reglamento Interior del Congreso de la Ciudad de México en donde se contempla esta obligación de rendición de cuentas.

Esta investigación surge a partir de la realización de las prácticas profesionales durante la licenciatura, realizadas en el H. Congreso del estado de Guerrero y como parte de ello se familiarizó el trabajo con la Ley Orgánica por constante revisión de este material, con lo cual se identificó esta oportunidad de mejorar este cuerpo legal, despertando la curiosidad por el marco jurídico en este mismo aspecto pero en otras entidades federativas, encontrando así como modelo el que ostenta la Ciudad de México.

Para este estudio se decidió tomar como objeto de análisis la legislatura del periodo de 2018 – 2021, ya que en ella se presenta la llegada de una nueva corriente política que causó mucha expectativa y que trajo motivaciones por representar un cambio respecto a los gobiernos anteriores, pues con las obligaciones de los diputados locales en Guerrero que no están obligados a realizar actividades de rendición de cuentas ante la ciudadanía, diputados de este nuevo partido entrante incursionaron en rendir informes ante la ciudadanía solo por la motivación de la voluntad propia.

Es por lo que esta legislatura resulta apropiada para estudiar, no solo por este aspecto, sino que también es un buen referente político de estudio en su totalidad como parte de una institución con un cambio de paradigma en su integración, adicionalmente, el periodo 2018 – 2021 coincide para ser la primera legislatura del Congreso de la Ciudad de México, ya que previamente era denominado Asamblea Legislativa de la Ciudad de México.

Esta investigación tuvo como principal objeto de estudio, al Congreso del Estado de Guerrero particularmente los integrantes de este, los diputados, así como la obligación de rendición de cuentas. Por esta razón, y para que sea más completo este análisis, se consideró analizar la opinión de la ciudadanía con edad para votar en el estado de Guerrero, específicamente de Chilpancingo de los Bravo, ya que son los que están en mayor cercanía al Congreso como institución.

En virtud de que el objetivo de esta investigación era identificar el nivel de cumplimiento de las obligaciones de rendición de cuentas de los legisladores locales, se comparó para ello el marco legal de los legisladores de Guerrero con el que rige a los legisladores de la Ciudad de México.

La hipótesis de esta investigación parte de que la rendición de cuentas en los legisladores del H. Congreso del Estado de Guerrero es mínima y queda a criterio de estos, debido a que la legislación del Congreso es muy laxa en esta materia.

De esta forma queda sujeto a la voluntad particular de cada uno de los legisladores si realizar no actividades de rendición de cuentas ante los ciudadanos que los eligieron.

Para abordar este estudio se optó por una metodología de tipo cuantitativa, ya que se buscó conocer cuántos diputados presentaron informes, así como la opinión pública respecto a la rendición de cuentas que realizan o no los diputados en los distritos.

La investigación es de tipo cuantitativa, de tipo no experimental; ya que no hay que realizar un experimento o recrear un escenario para este estudio; con diseño transversal, ya que se hace el estudio en un periodo delimitado de tiempo en donde se busca encontrar cierta información específica en dicho periodo; de tipo descriptivo y correlacional, ya que se busca describir las características de los Congresos locales, así como de las actividades de rendición de cuentas al mismo tiempo que se relacionan variables de ambos Congresos en torno a la rendición de cuentas del informe anual de actividades legislativas de los diputados locales.

El universo para este trabajo fue la población de Chilpancingo de los Bravo, la cual es de aproximadamente de 283, 354 habitantes, de acuerdo con el censo poblacional de INEGI 2020. Se utilizó la fórmula para calcular el tamaño de la muestra para poblaciones finitas con un margen de confianza del 95% y un error de 0.05%, este universo corresponde una muestra calculada de 384 personas.

$n = \frac{Z^2 pq}{E^2}$	$n = \frac{(1.96)^2 (.5) (.5)}{(.05)^2}$	$n = \frac{0.9604}{0.0025}$	$n = 384.16$
--------------------------	--	-----------------------------	--------------



El tipo de muestreo es no probabilístico debido a que solo pueden participar aquellos que sean mayores de edad, del estado de Guerrero, principalmente del municipio de Chilpancingo de los Bravo.

Para esta investigación se empleó un instrumento de tipo cuestionario, con preguntas cerradas, contando con 17 preguntas estructuradas para conocer la opinión pública de la población votante de Chilpancingo, respecto a la rendición de cuentas del diputado local de su distrito.

Este instrumento está dividido en los siguientes apartados para recopilar la información de manera correcta, primero se encuentran preguntas de generales para conocer el sexo de la persona, la edad, la escolaridad, posteriormente se hacen preguntas para conocer si la persona encuestada conoce al diputado de su distrito, si conoce que tienen obligaciones de rendir cuentas.

Posteriormente se consulta si el encuestado tiene interés en la información que rinde el diputado local, si ha buscado su informe, si ha asistido a alguno y por último se consulta si la persona tiene nociones de lo que es la rendición de cuentas y qué aspectos le parecería relevante conocer sobre el desempeño del diputado de su distrito.

La técnica de muestreo para esta investigación fue de tipo no probabilístico, ya que solo pueden participar aquellos que son mayores de edad y que residen preferentemente en el municipio de Chilpancingo de los Bravo.

La recolección de los datos se realizó por medios electrónicos apoyándose en un formulario de Google, el cual se compartió por diferentes redes sociales y correo electrónico, este levantamiento de los datos se realizó del 19 de diciembre de 2022 hasta el 12 de enero de 2023.

Se realizó una prueba piloto para este instrumento comprendiendo las fechas del 11 de abril de 2022 al 18 de abril de 2022.

Aunado al envío del cuestionario por medios electrónicos, se recurrió a visitas personales en puntos concurridos de la ciudad de Chilpancingo de los Bravo, a realizar encuestas cara a cara para completar el número requerido por la muestra

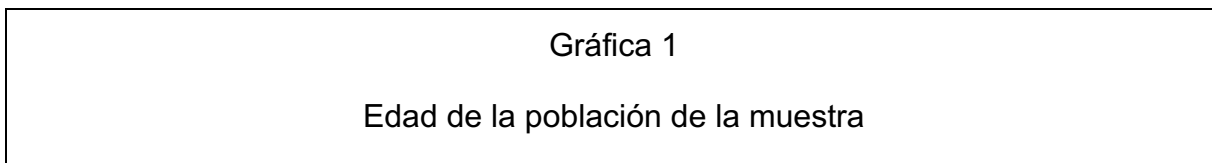
## 4.2. Resultados

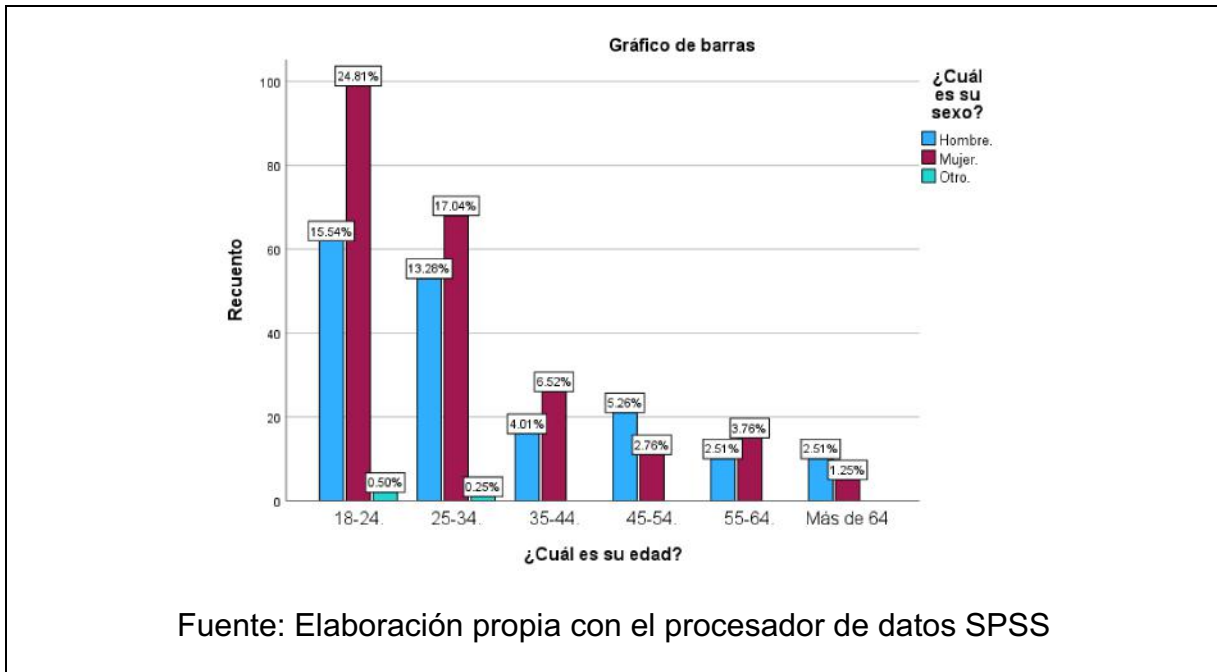
La aplicación del instrumento (Véase Anexo 1) se llevó a cabo principalmente en el municipio de Chilpancingo de los Bravo, pero también fue enviada por diferentes medios electrónicos a ciudadanos mayores de dieciocho años de otros municipios del estado de Guerrero.

Dicho instrumento cuenta con un alfa de Cronbach confiable de acuerdo con las mediciones del programa estadístico SPSS, además de estar diseñado para la población específica a estudiar con lo que se tiene en cuenta las características particulares como la escolaridad, edad y otros elementos en consideración para que puedan responder elementos relacionados con el entorno político y social del estado de Guerrero, así como características propias del actuar de los diputados locales que el ciudadano pueda comprender y asimilar.

El instrumento se aplicó desde mediados de diciembre de 2022, a finales de enero de 2023 contestó mayormente la población joven debido a que el instrumento fue distribuido principalmente por redes y correo, así como aplicado de manera presencial en facultades de la Universidad Autónoma de Guerrero.

Se aprecia en la Gráfica 1 una mayor participación de la población femenina joven debido a que el instrumento se aplicó en facultades en donde la tendencia a la presencia femenina es mayor.





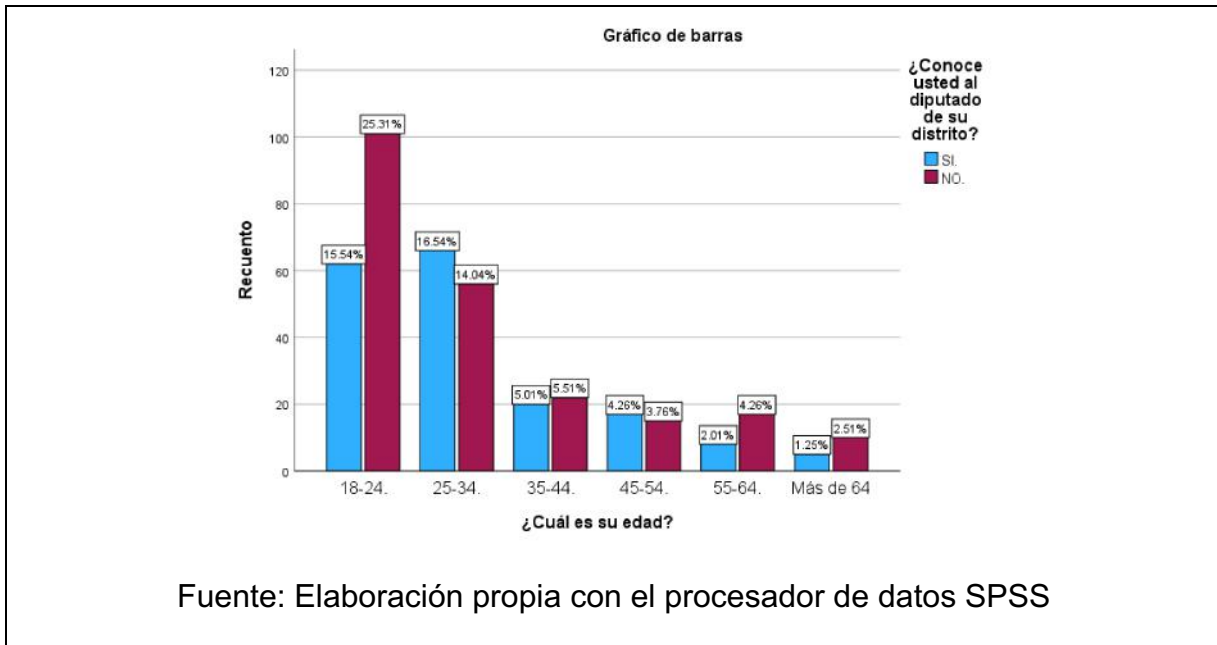
Una mayor participación del público femenino también puede responder a tendencias políticas en la participación en aspectos públicos más que a representar una mayoría en diferentes ámbitos, aun así, la aplicación del instrumento siempre fue de forma voluntaria.

También se tiene una participación mayor por parte de ciudadanos que cuentan con estudios de preparatoria, siendo en este rubro el 7.02% de hombres y 10.78% de mujeres; mientras que la mayoría cuenta con estudios de licenciatura, siendo el 29.07% de hombres y el 37.59% de mujeres; y en menor medida escolaridad de maestría y doctorado.

Seguidamente en el Gráfico 2 se puede ver un mayor desconocimiento acerca del diputado de su distrito por parte de la población joven, mientras que la población madura encuestada afirma conocer al diputado de su distrito.

**Gráfica 2**

¿Los encuestados conocen al diputado de su distrito?



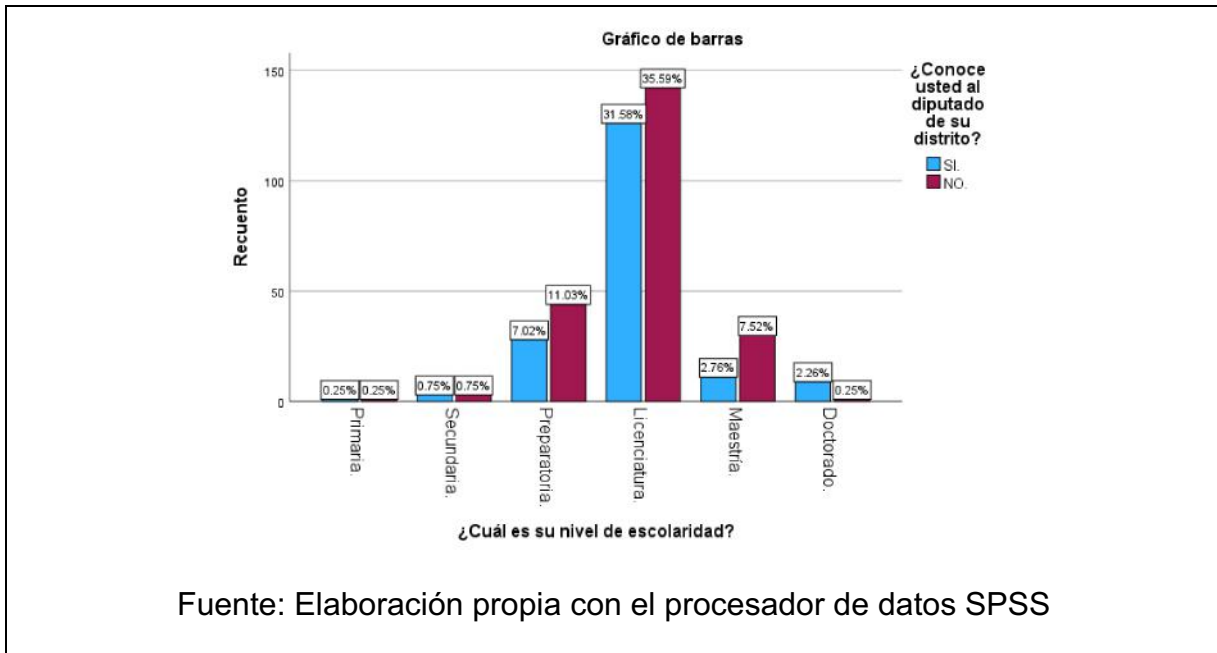
Pese a que en el gráfico se muestra menor la participación de la población adulta, debido a que el instrumento fue aplicado en facultades de la universidad, la población adulta encuestada, demuestra conocer un poco más sobre los actores políticos locales de su entorno, en contraste con los jóvenes que contestaron el instrumento, el desinterés en los temas políticos puede tener diferentes orígenes.

Es importante considerar que esta gráfica es muy interesante porque en determinadas edades sube el nivel de conocimiento de los actores políticos y en el siguiente rango de edad tiende a bajar, ello depende de los distintos niveles de escolaridad y socioeconómicos que influyen en las prioridades de los encuestados.

En la Gráfica 3 se puede observar claramente que el mayor número de encuestados poseen o se encuentran estudiando el grado de licenciatura, a pesar de ello no se encuentran interesados en conocer al diputado de su distrito, mientras que solo aquellos que poseen grado de doctorado que son una población minoritaria son quienes afirman conocer al diputado de su distrito siendo mayoría notable contra quienes poseen este grado, pero no conocen al diputado.

**Gráfica 3**

Escolaridad de los encuestados que conocen al diputado de su distrito



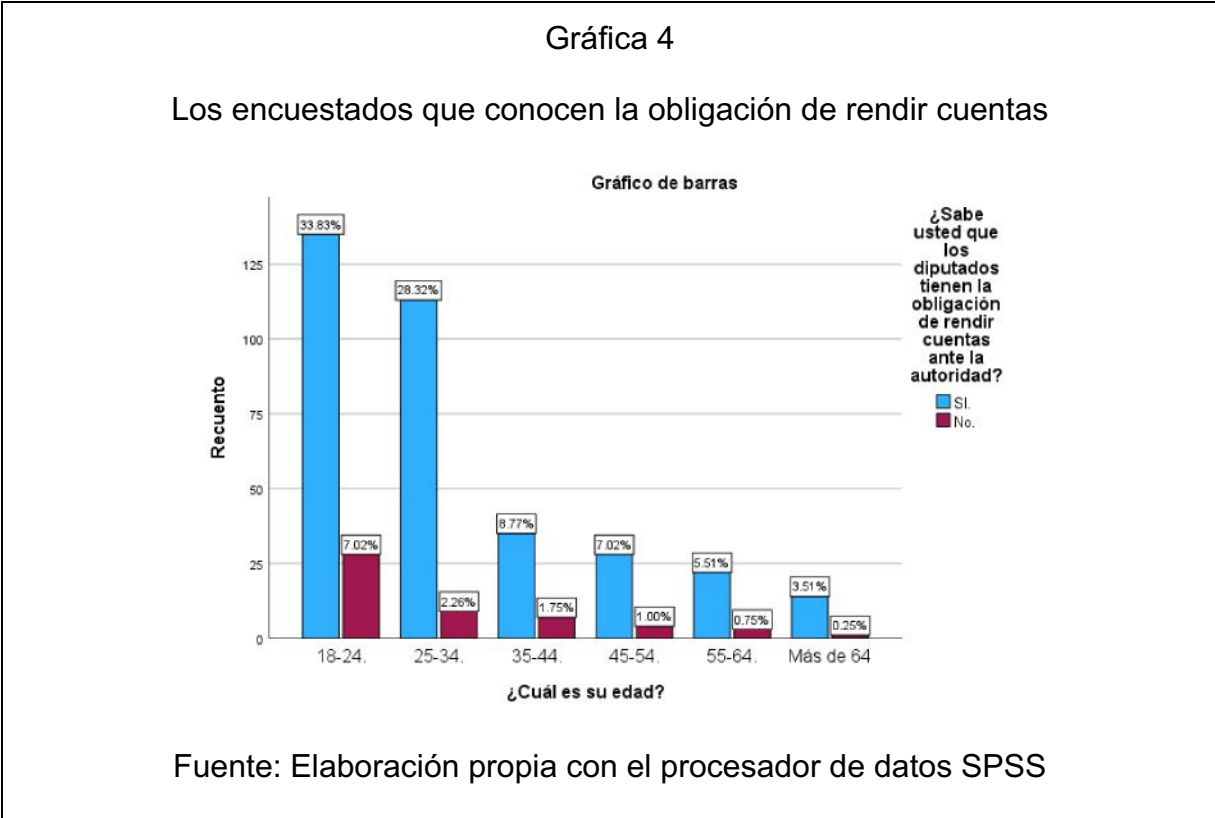
El organizar a los encuestados de esta forma permite observar que un mayor grado de estudios no es garantía de estar informado acerca de quienes son los diputados de su distrito, ya que en el caso de quienes ostentan estudios de primaria y secundaria se encuentran en igualdad de condiciones entre quienes conocen al diputado y quienes no.

Además, sirve para demostrar que existe una tendencia a estudiar el grado de licenciatura, pero hay una colosal caída en los siguientes niveles de estudio, donde es menor la población que ingresa a estudiar un posgrado.

En la Gráfica 4 se muestra que la gran mayoría de encuestados conocen o saben que los diputados tienen la obligación de rendir cuentas ante una autoridad, ya sea superior a ellos o del mismo nivel al interior del Congreso. En este punto queda la duda sobre si el encuestado conoce quién o qué obliga a un diputado a rendir cuentas y cuándo y cómo se da este proceso.

Es decir, el ciudadano tiene la idea de que el diputado está obligado a cumplir con la rendición de cuentas, pero en qué momento lo hace, sabe el ciudadano si los diputados están o no cumpliendo con esta obligación.

Aunado a este tema, es muy favorable considerar que la ciudadanía se mantiene al tanto de las actividades de los representantes, así como interés en conocer acerca de las obligaciones que conlleva el ejercicio de su encargo político.



Esta gráfica con la mayoría de encuestados afirmando que saben que los diputados deben rendir cuentas, ello se enlaza perfectamente con otro gráfico en donde por el nivel de escolaridad los encuestados afirman mayormente saber que los diputados deben rendir cuentas ante la autoridad, siendo el mayor porcentaje el de licenciatura con el 58.15%, seguido por el de preparatoria con 14.79%, maestría con 10.03% y doctorado con 2.26%.

Estas cifras no demuestran que, a mayor grado académico, mayor es la desinformación sobre el tema, sencillamente se trata de que el número de encuestados con niveles de escolaridad de posgrado es menor, también cabe la aclaración que son el nivel de escolaridad que tiene más bajo el desconocimiento sobre que los diputados deben rendir cuentas a una autoridad con el 0.25%.

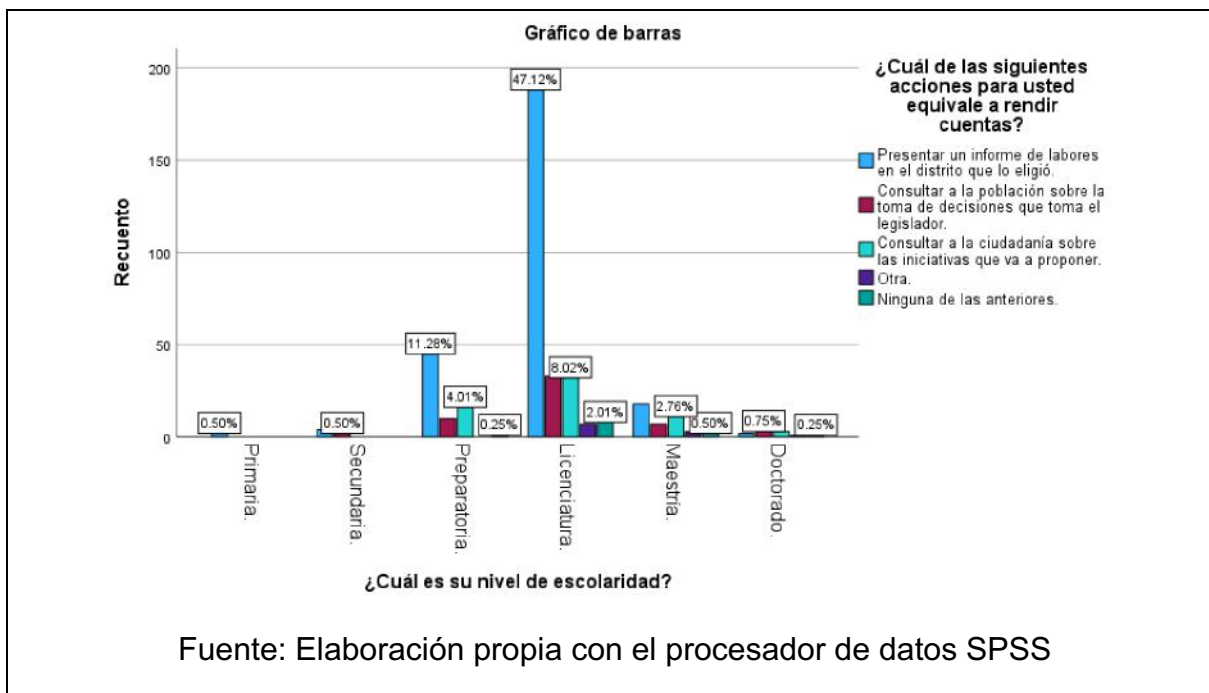
Siguiendo las interrogantes del instrumento, se cuestionó sobre qué acción equivale a rendir cuentas para el encuestado, para ello se ofrecen cinco opciones, la más elegida la primera opción, presentar un informe de labores en el distrito que lo eligió, la cual de forma cruzada fue elegida de forma mayoritaria por los grupos de población joven de 18 a 24 años con el 28.07%, de 25 a 34 años con el 20.55% y de 35 a 44 años con el 6.52% disminuyendo gradualmente para los demás rangos de edad.

Esta información se complementa con la Gráfica 5, en la cual se presenta la información organizada por grados de escolaridad de los encuestados, para ello se observa que destaca la primera opción, presentar un informe de labores en el distrito que lo eligió, seguido de la tercera opción, consultar a la ciudadanía sobre las iniciativas que va a proponer y la tercera opción más votada es la segunda opción, consultar a la población sobre la toma de decisiones del legislador.

En esta gráfica se confirma que la acción de rendir cuentas se relaciona de manera inmediata al hecho de rendir un informe de labores, ya que eso se entiende generalmente por parte del poder ejecutivo en todos los niveles pues es la acción y el poder más representativo de ser sujeto a rendir cuentas y cumplir con esta obligación mediante un informe.

Gráfica 5

Acciones que considera que equivalen a rendir cuentas



La pregunta igualmente puede complementarse con información más aproximada al concepto de rendición de cuentas ofrecido en el capítulo 2, sin embargo, la ciudadanía no está familiarizada con dichos conceptos y se buscaba que el instrumento fuera entendible y sencillo, para ubicar por lo menos lo que equivale o se entiende por rendir cuentas, aunque en el plano teórico va más allá de las acciones que se viven en la administración pública.

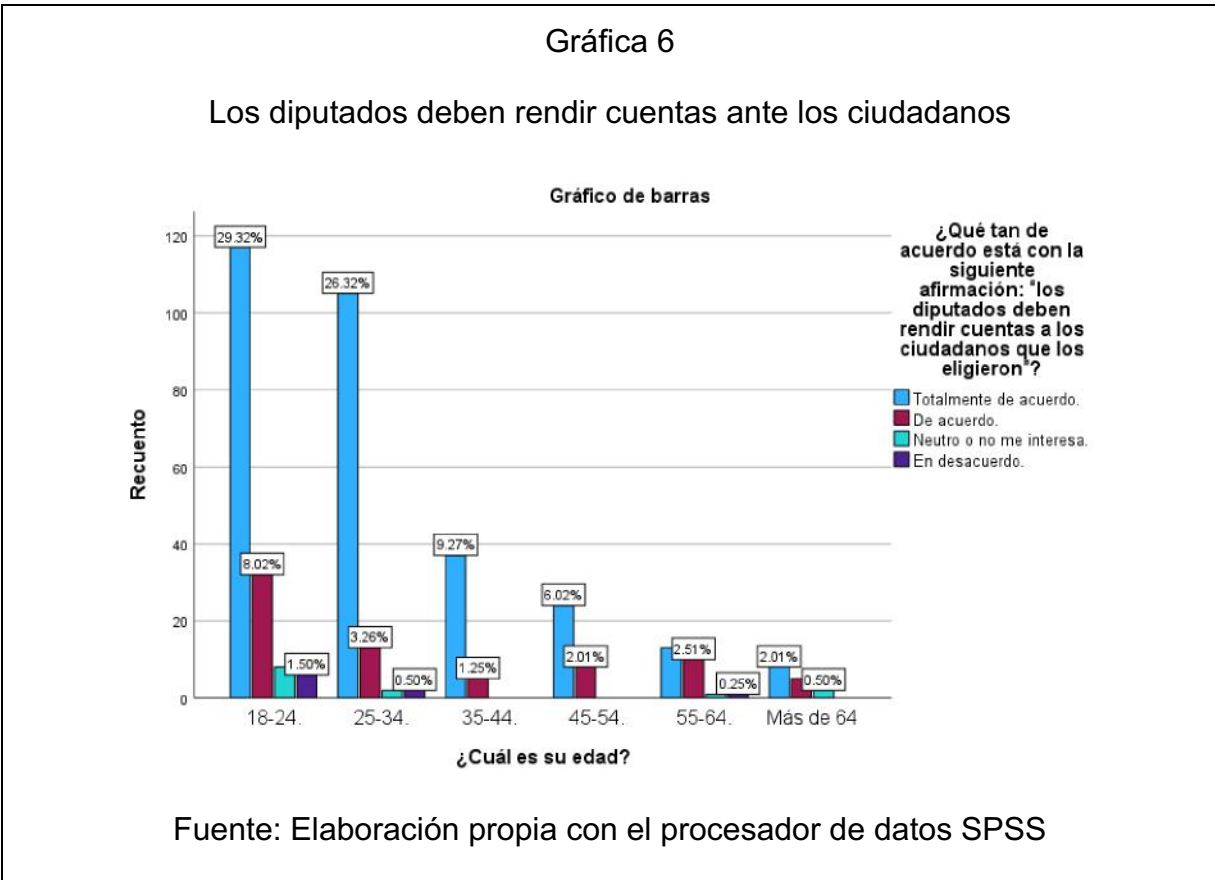
Igualmente cabe la aclaración que aunque el porcentaje que encabeza el gráfico, son los que pertenecen al grupo de licenciatura, no significa que los demás niveles escolares no tengan claridad acerca del concepto de rendición de cuentas, sobre todo en los niveles de posgrado, sencillamente sucede que la población muestreada en este estudio es menor en esos niveles educativos, por lo que parecen pocos en el gráfico, sin embargo, la mayoría de ellos coincide o tiene claridad respecto a este concepto.

En el gráfico 6 se muestran los resultados al cuestionar sobre qué tan de acuerdo están con la siguiente afirmación: “los diputados deben rendir cuentas a los ciudadanos que los eligieron”, para ello se ofrecieron cinco posibles respuestas en escala de Likert, para conocer su opinión.

De manera congruente con respecto al cuestionamiento sobre si están de acuerdo con que los diputados deben rendir cuentas ante una autoridad, la ciudadanía encuestada

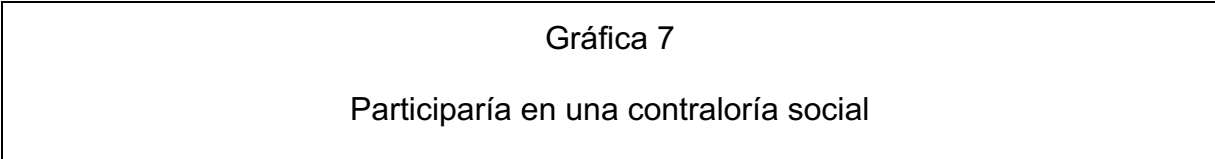


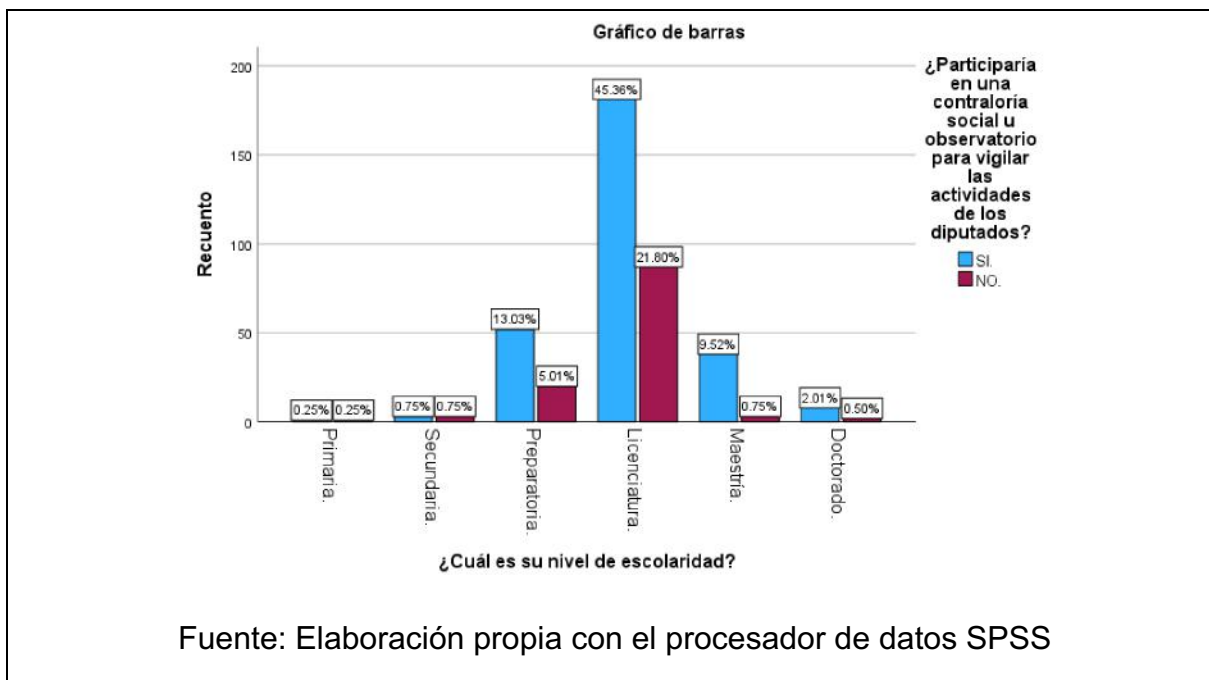
responde que de igual forma deben rendir cuentas ante la ciudadanía, respondiendo con ello al concepto de *responsividad*.



En la gráfica se observa que la ciudadanía encuestada responde mayormente que está totalmente de acuerdo y de acuerdo más que por el sentido contrario con las opciones en desacuerdo o totalmente en desacuerdo, la cual no tuvo ningún voto.

La respuesta a esta pregunta es muy significativa, pues confirma que la ciudadanía está de acuerdo con que se cumpla con obligaciones de rendición de cuentas por parte de los representantes populares, y que del mismo modo estos cumplan informando directamente a los ciudadanos sobre las actividades que han realizado luego de un año en funciones, en lo cual la ciudadanía muestra interés en conocer sobre el actuar de los representantes.





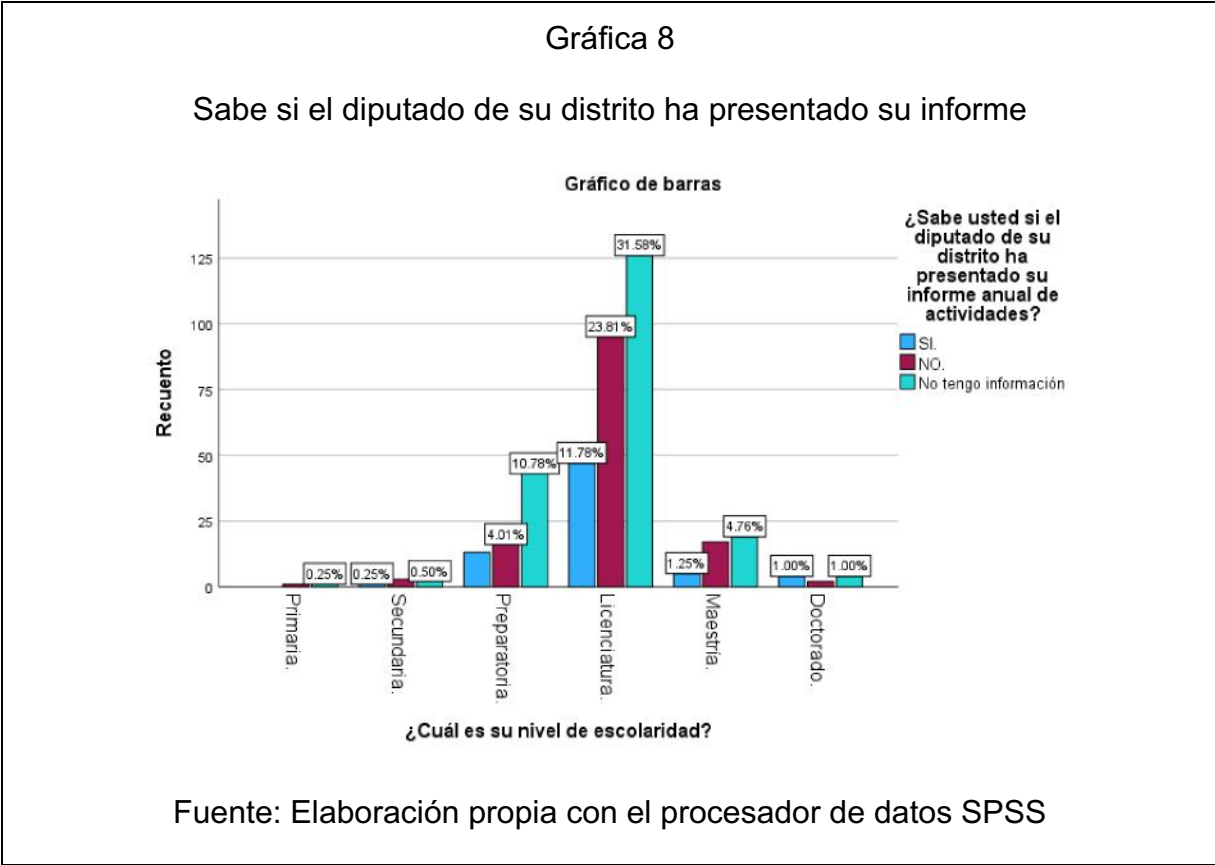
En la gráfica 7 se pregunta si participaría en una contraloría social u observatorio para vigilar las actividades de los diputados, en esta ocasión las respuestas posibles son sí y no. En esta pregunta se observa una gran participación de la ciudadanía que cuenta con licenciatura, al ser el grupo que mayor número de encuestas respondió, de igual forma se observa que ciudadanos con preparatoria y estudios de posgrado muestran disposición a participar observando las actividades de los legisladores.

Esta pregunta es importante porque el momento de ejercer la democracia ciudadana, no se limita al momento del sufragio, si no que se debe realizar de manera continua en tanto duren en funciones los representantes populares y se pueda tener un control y regulación sobre su actuar, que permita tener en comunicación al ciudadano con su representante en un esquema de control donde el poder es ejercido en todo momento por la ciudadanía.

En cuanto a la siguiente interrogante, sobre si el ciudadano sabe si el diputado de su distrito ha presentado su informe anual de actividades, la gráfica 8 muestra las respuestas obtenidas, clasificadas por nivel de escolaridad, es así como para este punto es preocupante que en ninguno de los niveles conocen esta información.

El nivel de escolaridad de primaria hasta maestría afirma mayormente no tener información al respecto, esto es congruente con la información arrojada por la gráfica

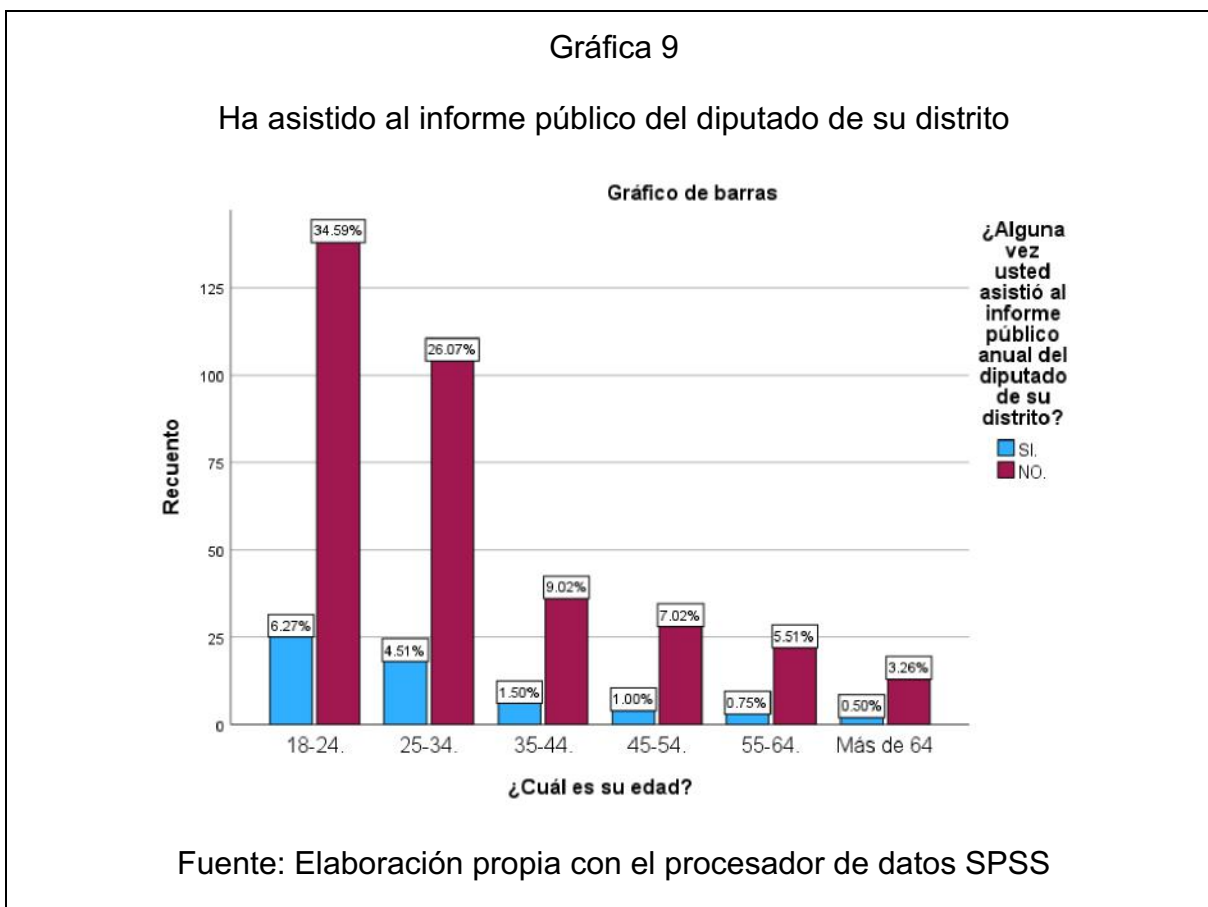
3 en donde la mayoría de los encuestados afirmaban no conocer al diputado de su distrito, por ello resulta lógico que desconozcan si ha presentado su informe de labores.



Esta situación se refuerza considerando que, para el caso del Congreso del estado de Guerrero, los diputados únicamente presentan su informe ante la mesa directiva sin mayor esfuerzo ni si quiera los transmiten por redes sociales o está disponible en línea, por ello se refuerza la idea de la que parte la hipótesis de este trabajo, en donde existe un distanciamiento entre el ciudadano y los representantes bajo el cobijo de un marco jurídico débil y permisible que no obliga realmente al diputado a realizar determinadas acciones más allá de aquellas inherentes a su encargo como legislador.

Consecuentemente con la lógica de las respuestas a las preguntas anteriores, la siguiente pregunta, mostrada en la gráfica 9, se enlaza armónicamente pues la gran mayoría de los encuestados afirma no haber asistido al informe público del diputado de su distrito, esta situación puede denunciar dos supuestos; el primero, es que la ciudadanía no tiene interés por informarse sobre lo que hace el diputado de su distrito;

y el segundo, es que los diputados no rinden informe ante los ciudadanos y por ello contestan que no han asistido al informe del diputado de su distrito.

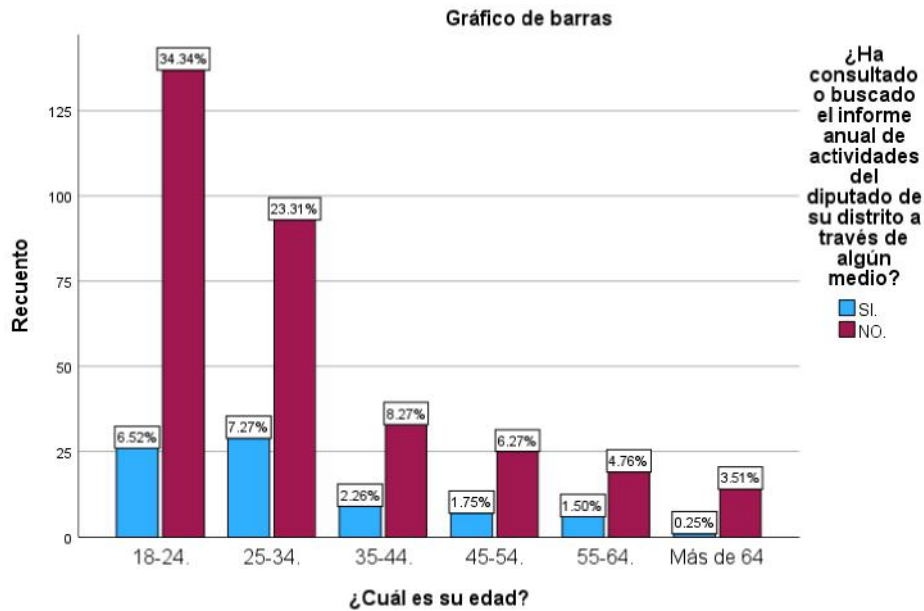


Esta pregunta se enlaza directamente con las respuestas mostradas en la gráfica 10 en donde se afirma que la ciudadanía encuestada no ha buscado el informe anual de actividades del diputado de su distrito, en principio porque no está disponible, aunado a que no hay una difusión de este informe y en sí no es un instrumento de evaluación que sirva como parámetro para conocer y medir el desempeño de los diputados.

Por lo que la información mostrada en esta gráfica no debe entenderse como desinterés por conocer las actividades de los representantes ciudadanos ya que como se mostró en la gráfica 7 existe un interés ciudadano por participar en acciones de control, y las respuestas mostradas se deben a otros factores ajenos al ciudadano.

**Gráfica 10**

¿Ha buscado el informe del diputado a través de algún medio?



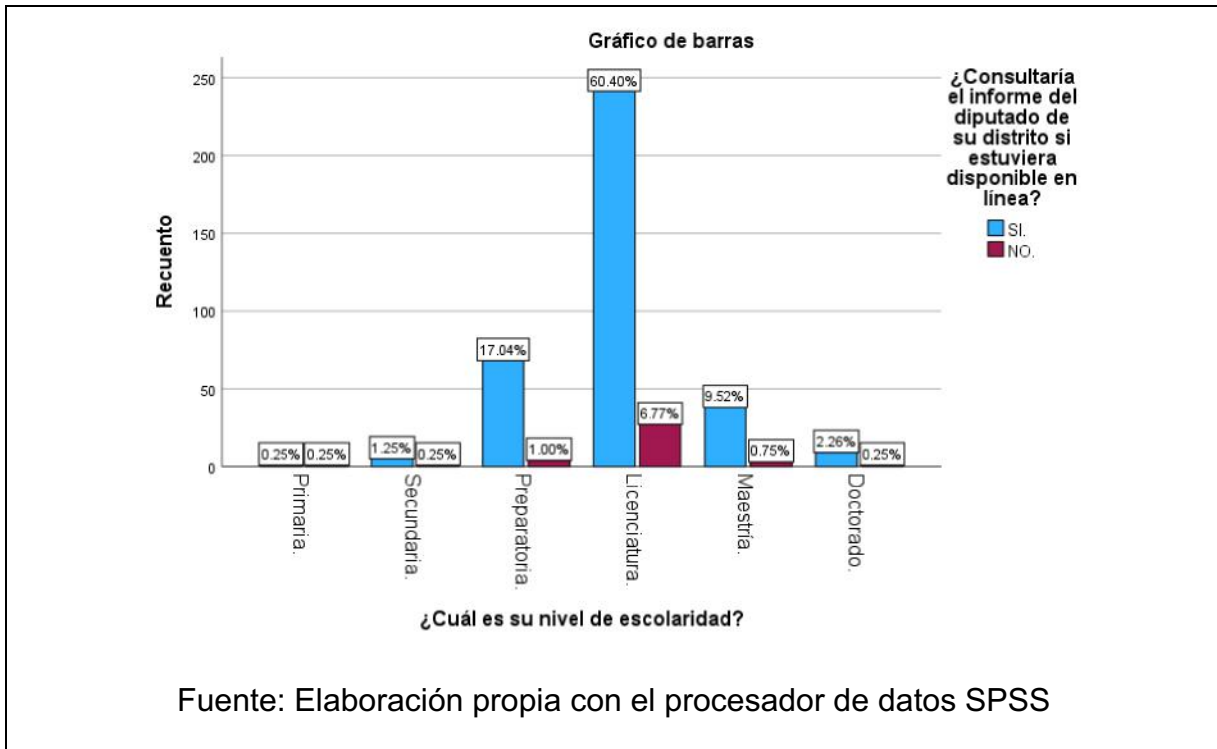
Fuente: Elaboración propia con el procesador de datos SPSS

De manera subsecuente el gráfico 11 muestra que la ciudadanía tiene interés por consultar el informe de los diputados si estuviera disponible en línea, lo cual es un tema pendiente por parte del portal web oficial del Congreso del estado de Guerrero, por lo que es difícil consultar esta información y obtener datos sobre el desempeño de los legisladores.

En este rubro se muestra que, en todos los niveles educativos de los ciudadanos encuestados, coinciden en que consultarían esta información, por lo que rendir cuentas no se debe traducir en actividades estafalarias y opulentas para derrochar recursos y se convierta en una propaganda del personaje que rinde cuentas, ya que a través de los medios digitales se puede hacer de forma austera y con eficiencia, logrando un buen alcance a toda la población interesada.

Gráfica 11

¿Consultaría el informe del diputado si estuviera disponible en línea?

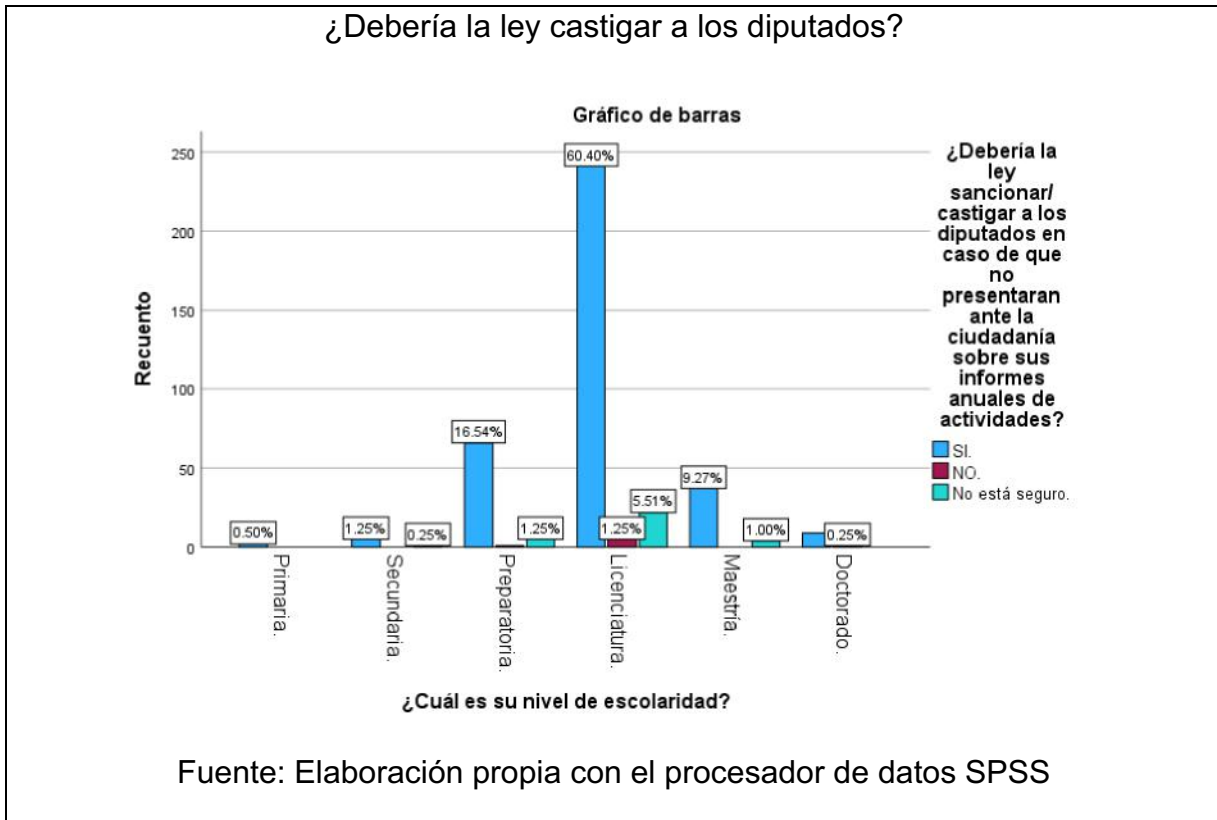


Mientras que en la siguiente interrogante sobre si la ley debiera castigar a los diputados en caso de no presentar su informe ante los ciudadanos, se proporcionan tres posibles respuestas siendo estas, si, no y no estoy seguro, teniendo una clara mayoría la respuesta por la afirmativa.

Estas respuestas reflejan dos cosas; la primera, es que el ciudadano está de acuerdo con que a los representantes populares se les castigue en caso de no cumplir con una obligación con aquellos que lo eligieron; y la segunda es que el ciudadano percibe que los diputados actualmente no son sancionados por realizar ciertas omisiones, lo que de nuevo refuerza el planteamiento de la hipótesis que enuncia que existe un marco jurídico laxo para el desempeño de las funciones de los representantes populares.

Las respuestas se muestran organizadas por el grado académico de los encuestados, lo que refleja de forma indistinta del grado de estudios es que hay una necesidad por mantener un grado de responsabilidad por parte de los representantes populares con la ciudadanía y que ello permita un canal de comunicación que no se limite a las campañas políticas.

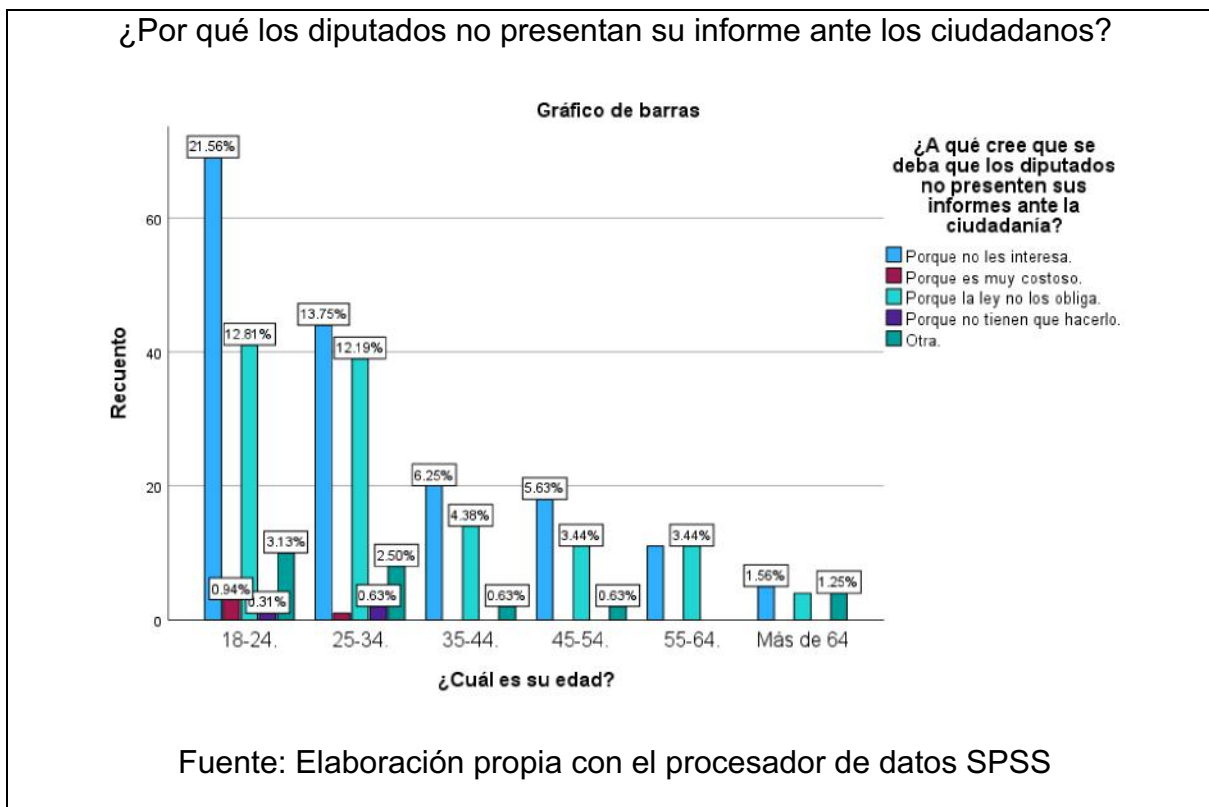
Gráfica 12



En cuanto al siguiente cuestionamiento sobre por qué cree el ciudadano que los diputados no presentan su informe ante la ciudadanía, se ofrecen varias respuestas expuestas en la gráfica 13, siendo entre ellas las más votadas, porque no les interesa y que la ley no los obliga, estas dos respuestas vienen a ser un complemento de las preguntas anteriores, se refuerza de nuevo la idea de un marco jurídico débil y el exceso de libertades de las que goza el legislador en el desempeño de funciones.

Es muy interesante que el ciudadano perciba que no existe interés por parte de su representante popular para informar sobre lo ha hecho en el cargo, pues entonces el ciudadano es consciente de su condición como vehículo para acceder a los cargos públicos y ser de cierta forma utilizado y manipulado durante los procesos electorales, siendo esto una situación que el ciudadano ha asimilado y normalizado, esperando que los aspirantes a un cargo los visiten en las próximas campañas sabiendo que es el único momento en el que pueden interactuar, porque una vez en el cargo existe desinterés de relacionarse con el ciudadano.

Gráfica 13



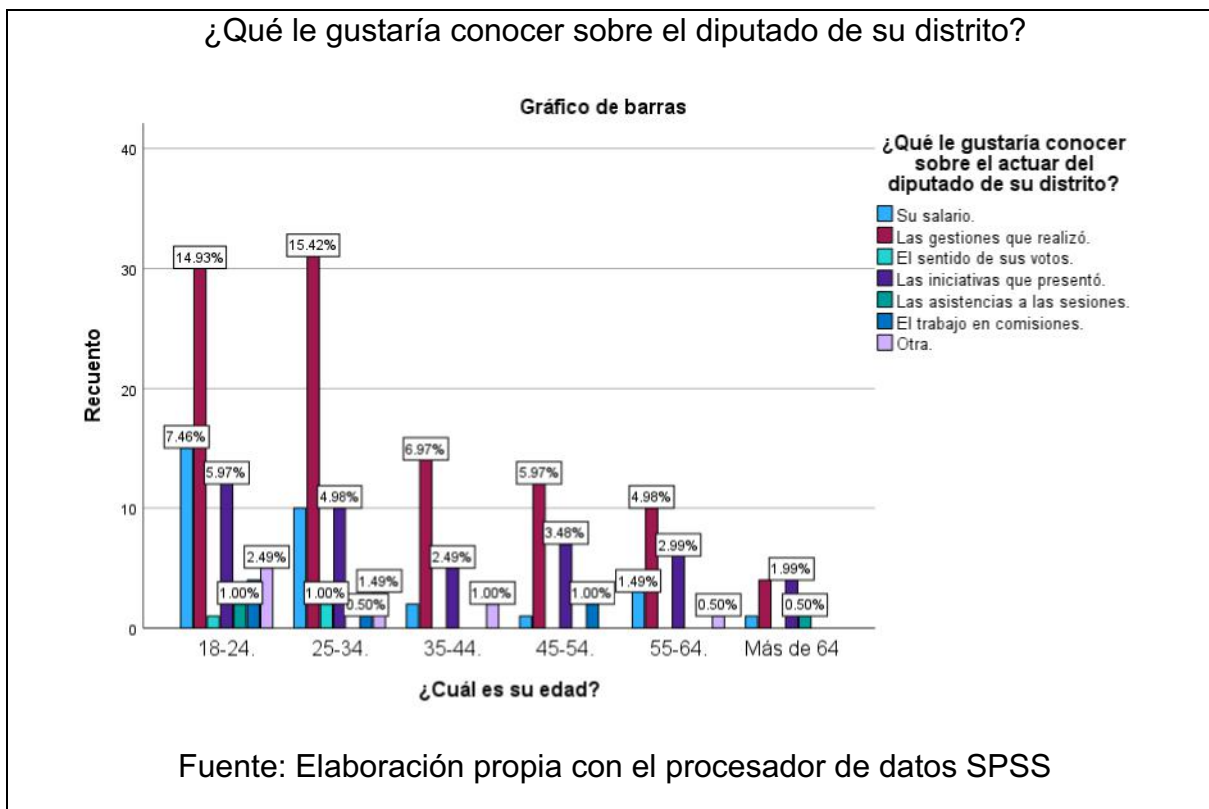
En la siguiente y última gráfica de respuestas, se responde sobre qué le gustaría al ciudadano conocer del diputado de su distrito, con varias opciones posibles, las respuestas se muestran en la gráfica 14, siendo las más elegidas: las gestiones que realizó, las iniciativas que presentó y su salario.

La ciudadanía encuestada entiende el trabajo de los legisladores por medio de las gestiones que realizaron, es decir, la colaboración para bajar recursos, realizar obras u otras acciones que se traducen en beneficio de la población o solución a un problema, pese a que la principal actividad del legislador es la de crear o modificar las leyes, pero al ciudadano no le impacta de manera directa.

Es importante destacar que estas gestiones que realizan los diputados evidentemente se plasman en el informe anual de actividades que presentan ante la mesa directiva, pero que no es suficiente para considerarse como rendición de cuentas como tal, ya que no hay una estandarización sobre los aspectos que deben presentar, así como la ausencia de una sanción en caso de no informar sobre las actividades realizadas.

Gráfica 14





El ciudadano evidentemente quiere conocer sobre aspectos que tienen un impacto inmediato, por ello se interesan por conocer el salario del diputado, pese a que esta información es pública por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia, sin embargo, esto es consecuencia del desconocimiento de este tipo de portales y el derecho del ciudadano de estar informado, aunado a la obligación de los legisladores de informar a la ciudadanía.

### 4.3. Discusión

En el presente trabajo se identificaron algunos aspectos a tomar en cuenta sobre el tema de rendición de cuentas y la presentación de los informes de los servidores públicos, acto que mayormente relacionamos con rendir cuentas. Como se puede observar en los resultados antes presentados la ciudadanía desconoce en gran medida quiénes son sus representantes populares en el poder legislativo, sin embargo, tienen la noción de que estos individuos deben rendir cuentas.

Sucede que, aunque no tiene claro en qué debe consistir el pleno acto de rendir cuentas, la ciudadanía entiende que es una obligación por parte de los servidores públicos y que deben cumplirla ante la ciudadanía. Esta situación sucede en gran medida como se había mencionado por Francisco Reveles a la falta de estudios a nivel local del poder legislativo, la mayoría de los estudios legislativos se centra en las cámaras federales.

Esta situación se debe en gran medida a que estudiar los congresos locales es complejo, pues al ser unicamerales, y no tener una estandarización entre ellos dificulta la búsqueda de información parlamentaria de una entidad federativa a otra. Coinciden en esta idea la maestra Dora Celia Martínez y el maestro Cornelio Martínez del Instituto Belisario Domínguez, pues refieren que incluso para quienes están inmiscuidos en temas legislativos resulta tedioso buscar información de las legislaturas locales.

Los portales web de los congresos locales más que ofrecer una opción de búsqueda de información pronta que contenga los elementos mínimos que caracterizan a los datos abiertos son portales con un diseño distinto con cierta información en las pestañas, con links caídos e información que sencillamente no se encuentra en la plataforma, la falta de interés y generación de perfiles parlamentarios permite que los estudios sobre los congresos locales sean mínimos.

Pese a ello, la rendición de cuentas es un aspecto que debe exigirse desde la ciudadanía a todos los servidores públicos, en los tres poderes y niveles de gobierno, pues la ciudadanía los ha elegido para representarlos y ejercer el poder público, José Antonio Crespo y Andreas Schedler coinciden en la idea de que la rendición de cuentas es un elemento esencial de la democracia y aún, más este aspecto no tiene relevancia si no conlleva un castigo.

El castigar una ausencia de rendición de cuentas en una democracia debe provenir en primera instancia por parte de la ciudadanía, pero se debe contar con el respaldo por parte de las instituciones para vigilar y castigar aquellos aspectos en los que incurran los representantes populares, al respecto Luis Carlos Ugalde, quien acuña el concepto de responsividad sobre la corresponsabilidad entre los servidores públicos y los

representados coincide en esta idea con Guillermo O'Donnell, pues este último afirma que los que exigen rendición de cuentas no solo cuestionan sino que también castigan.

En el estado de Guerrero podemos ver todas las características que impiden el estudio del congreso como institución, pues en principio está diseñado para operar a puerta cerrada, aunado al hecho de que el portal web es un elemento para cumplir un requisito de transparencia, ya que es poca la información relevante que se puede obtener, además, de que para el ciudadano promedio resultaría complicado navegar en dicho portal web.

También, es evidente que la rendición de cuentas más que una obligación en ocasiones es tomada como una sugerencia, en ello gira el tópico central de este trabajo, pues la legislación vigente para los diputados es laxa en el apartado de rendición de cuentas al no existir un castigo en caso de presentar los respectivos informes de labores.

Se puede considerar el aspecto de una ciudadanía con bajo nivel de escolaridad como es el caso del estado de Guerrero, en donde se muestra desinterés por los temas públicos y ello ha ocasionado que los ciudadanos no se conviertan en agentes de vigilancia y contrapeso a los servidores públicos. Lo que ha derivado en vicios por parte de las instituciones y se han erosionado a causa de malas prácticas, este es un aspecto fundamental pues como lo menciona Maquiavelo, la salud de la república reside en instituciones fuertes idea que conecta con la del maestro Cornelio Martínez, quien menciona que las instituciones hacen funcionar al gobierno y son aquello que prevalece más allá de izquierda y derecha.

Este aspecto es un elemento de suma importancia que hace falta trabajar no solo en el congreso del estado, sino en todas las instituciones del gobierno pues el sano funcionamiento de estas deriva en el correcto ejercicio del gobierno. Pero es necesario identificar pequeños aspectos que se puede trabajar en cada una de ellas, como es el caso con este trabajo de investigación para mejorar un aspecto al interior del congreso de Guerrero.

Por otra parte, Arturo del Castillo y Juan Jesús Mora coinciden en que la rendición de cuentas es un aspecto fundamental y un concepto complejo que evidentemente va más allá de solo presentar un informe de labores de forma anual.

Sin embargo, como ya se ha mencionado en este trabajo se busca que primero se tenga asentada en la ley como una obligación el aspecto de rendir cuentas ante la ciudadanía a modo de reconciliar a los representantes con los representados y posteriormente se podrán explorar aspectos como qué se está informando ante los ciudadanos, qué quieren los ciudadanos que les informes y cuándo lo quieren, qué pasaría si los ciudadanos no están satisfechos con aquello que les fue informado, todos ellos son aspectos que son parte de la rendición de cuentas y en algún momento será necesario trabajarlos, pero no es posible pasar del *modus operandi* actual a uno tan ideal.

La idea central de esta actividad al asentar la rendición de cuentas como una obligación realizada por parte de los servidores públicos ante la ciudadanía, es que los representantes interioricen que se deben al pueblo y asimilen como parte de su encargo el informar a la ciudadanía de las acciones que han realizado, al mismo tiempo que los ciudadanos están involucrados en este acto en donde interiorizan que el servidor público se debe a ellos y por tal motivo se encuentra ante ellos informándoles, pues de ellos proviene su encargo.

Al entrar en esta dinámica de gobierno y creando estos enlaces entre la ciudadanía y los servidores públicos se puede avanzar hacia aspectos como los que consideran Andreas Schedler, Juan Pablo Guerrero y Robert Dahl, como son el castigo, la sanción o la rendición de cuentas en un segundo momento como reposición del primer momento en caso de que en un primer instante no haya cumplido o satisfecho las demandas ciudadanas, estos aspectos pueden trabajarse como parte de investigaciones futuras y que tomen como base y/o antecedente esta tesis.

Es importante mencionar que todos los estudios futuros que se pueden trabajar en materia de rendición de cuentas responden a las necesidades ciudadanas y al sentir colectivo, pues si no existe una demanda por exigir este tipo de aspectos por parte de los actores políticos no se encuentra sentido en solicitarlas.

Cabe destacar que para realizar este trabajo se consultó a los ciudadanos del municipio de Chilpancingo, quienes coinciden en que los representantes populares deben rendir cuentas ante los ciudadanos e informar sobre sus actividades y están dispuestos a formar parte de contralorías sociales para escuchar y exigir información a los diputados, lo cual es congruente con el planteamiento de este trabajo fundado en el sentir social respecto a esta problemática.

Podría reforzarse esta metodología de trabajo si se tuviera también la opinión de los legisladores locales, pero por cuestiones de su agenda es complicado tener tiempo para consultarles sobre este tipo de temas. También podría abordarse a los asesores y secretarios técnicos de los legisladores acerca del tema para conocer su opinión y que se tuviera ambas partes del problema para encontrar puntos en común.

El problema planteado resulta apoyado tanto por la literatura como por la ciudadanía del municipio de Chilpancingo, por lo que es un tema viable, pues como se revisó ya está implementado de esta forma en el congreso de la Ciudad de México y se busca que se realicen iguales actividades en el mismo nivel de gobierno (local) y el mismo poder (legislativo).

Así como se mencionaba sobre la legislación al respecto de la rendición de cuentas de los diputados, la cual es laxa, está la moneda al aire en espera de la dictaminación de la iniciativa presentada para reformar este aspecto y se pueda avanzar en materia de rendición de cuentas, elemento que al depender puramente de los diputados al ser ellos quienes crean las leyes, no se les puede exigir de pronto una serie de reformas que modifiquen de tajo la lógica con la que se ha desempeñado su encargo.

Este trabajo de investigación apoyado por la parte teórica y el sentir de la sociedad busca mejorar un aspecto de rendición de cuentas de los diputados, el cual en consecuencia mejora el régimen democrático en el que se encuentra nuestro país, por ello este trabajo tesis busca ser un aspecto de impacto y antecedente de muchos trabajos que caminen de la mano de este tema para generar mejores condiciones en el servicio público.

#### **4.4. Recomendaciones**

Para este trabajo se cuenta con elementos que pueden servir para otra investigación que esté relacionada con el poder legislativo, ya que como se mencionó en el cuerpo de este trabajo son pocos los estudios sobre los Congresos locales, lo cual facilita elaborar trabajos en esta área, del mismo modo representa un obstáculo ya que la información es escasa y complicado de encontrar en los portales web de los Congresos locales.

Con este trabajo se busca incentivar el estudio del poder legislativo local, ya que hay muchos aspectos que son sujeto de mejora y vale la pena analizar para lograr investigaciones en este ámbito.

De manera ideal se puede sugerir que las legislaturas locales de las entidades federativas tengan marcos regulatorios y portales web semejantes para estandarizar la información y así sea más sencillo buscar información relacionada con el Congreso local, también se podrían tomar algunas leyes como modelo para sugerir propuestas en entidades donde no se ha abordado algún tema en específico.

Los estudios locales son imprescindibles en el ámbito de los Congresos locales, pues es uno de los poderes más cercanos a la ciudadanía y que se presta para lograr gran interacción entre la ciudadanía y esta institución, de este tipo de interacciones surgen herramientas de control y regulación como las contralorías sociales, la rendición de cuentas, los parlamentos abiertos, entre otras figuras.

A partir de este estudio se puede abrir la puerta para otro tipo de estudios que tengan relación con el Congreso local, pues existen muchos elementos que se pueden atender y perfeccionar en el caso de Guerrero, por ejemplo, se puede trabajar el Reglamento Interno del Congreso, que es un tema que no se ha atendido desde hace varias legislaturas, y que es un instrumento fundamental para el funcionamiento de un Congreso.

Para esta investigación se elaboró una iniciativa de ley con algunos elementos inspirados en la normatividad vigente en la Ciudad de México, dicha iniciativa ya fue

presentada ante el pleno del Congreso de Guerrero con fecha del 22 de junio de 2022 y turnada a la Comisión de Estudios Constitucionales y Jurídicos del H. Congreso del estado de Guerrero.

Se puede monitorear el portal web oficial del Congreso de Guerrero para darle seguimiento al estatus de esta iniciativa presentada, que está próxima a ser dictaminada.

## **CONCLUSIONES**

El Congreso de Guerrero se ha conformado en el seno de la formación del estado mexicano y la vida política. Es necesario recalcar la importancia del Congreso del estado de Guerrero, ya que a pesar de haberse constituido formalmente después que muchos de los otros Congresos, es uno de los que ha sido pilar y base de los hechos más importantes como la independencia, la revolución y las bases que fueron incorporadas a la propia constitución de 1917.

Cabe destacar que el Congreso ha sido flexible y ha logrado mantenerse al margen de los cambios sociales más importantes y novedosos, caminando de la mano con ellos y no mostrando resistencia al cambio, por ello es oportuno comparar el Congreso de Guerrero con el de la Ciudad de México y retomar lo mejor de cada uno de ellos para potenciar su funcionamiento e implementar prácticas necesarias dentro de los Congresos propias de los parlamentos abiertos.

El Congreso de Guerrero a todas luces parece uno de los Congresos con mayor atraso y resistencia a la innovación, mucho de ello es real y se debe a la falta de voluntades políticas para lograr un verdadero cambio, es preciso mencionar que además de que impera esta situación, el Congreso de Guerrero cuenta con gran disposición al cambio y así lo ha demostrado a lo largo de su historia y evolución en donde se ha transformado al margen que lo ha demandado el país y la ciudadanía guerrerense misma.

El recién creado Congreso de la Ciudad de México, al menos de nombre, porque por tradición es más antiguo que el guerrerense, se alza por sobre los demás Congresos como uno de los más novedosos y vanguardistas al nivel local. Mucho de ello se debe principalmente, quizá a la cercanía con los poderes federales y que son el eje rector y modelo para seguir por el resto de los poderes en los diferentes niveles de gobierno, por ello hacer un estudio de tipo comparativo tomando como referente el Congreso de la Ciudad de México está más que justificado.

Los estudios comparados son imprescindibles y muy didácticos al momento de valorar la información, pues nos permiten ver cómo es en este caso lo que existe alrededor de un tema y lo que hace falta por realizar al respecto. Precisamente es en este contexto en donde se desarrolla este trabajo, en observar las responsabilidades que comparten los diputados de ambas entidades. Destacando que si bien el contexto de ambas entidades es muy distante esta premisa solo aplica para el contexto de reformas de ley, sin embargo, el estado de Guerrero merece tener tan buenos legisladores como los hay en la Ciudad de México.

El principal objetivo que busca esta investigación es primero crear un vínculo entre los legisladores y la ciudadanía que los eligió en los distritos, mediante la presentación de informes de actividades anuales en lo individual de cada legislador ante los ciudadanos de su distrito.

Aunado a este objetivo se tiene que se cree una nueva consciencia en los representantes populares mediante la generación de una cultura de rendición de cuentas en donde no solo los diputados, sino todos los representantes populares asimilen que deben informar las actividades realizadas ante la ciudadanía.

Lo ideal en este orden de ideas sería que los representantes populares entendieran que deben informar cuentas porque es parte del encargo que han asumido, la Ley Orgánica vigente del Congreso de Guerrero no impide este tipo de acciones, sin embargo, los esfuerzos por rendir cuentas de forma voluntaria o sujeta a la voluntad particular de cada diputado, no representa un avance en materia de rendición de cuentas pues muy pocos lo hacen en el primer año y en el segundo año la tendencia disminuye hasta ser nula en el tercer año de la legislatura.



Por lo que en este estudio se buscó que, como una forma de incidir en el plano real del poder legislativo, reformando la ley, es decir, buscar que el elemento de rendición de cuentas sea obligatorio, aunque lo es constitucionalmente y en las leyes federales, lo cierto es que la ley que rige directamente el actuar de los diputados lo deja a deliberación personal de cada diputado si realizarlo o no.

Por ello se tomó como medida iniciar por la parte coercitiva para el legislador, colocando la rendición de cuentas como una obligación de los diputados en el apartado de las obligaciones en la Ley Orgánica del Poder Legislativo que, aunque la presentación de un informe no es del todo rendición de cuentas en su máximo esplendor, sí es un buen inicio para caminar en la ruta de rendición de cuentas, sobre todo en un estado como Guerrero donde estas prácticas no estaban interiorizadas.

Podemos considerar la elaboración de esta tesis como un elemento que abre el camino para la implementación de una cultura de rendición de cuentas plena, por el momento habrá que conformarse con el hecho de que los diputados informen las actividades realizadas, sin importar sobre qué y cómo informen, lo trascendente es que lo hagan y también lo hagan los diputados de las legislaturas futuras

Con este primer paso se puede entonces, se puede hablar posteriormente de la calidad de la información que se está informando, y sobre las cuestiones que le interesen a la ciudadanía, así como realizar actividades conjuntas entre los diputados y la ciudadanía para atender temas de la agenda estatal.

Este tipo de esfuerzos son indispensables en los gobiernos, en donde se puede identificar una problemática y de alguna forma intentar atenderlo para modificarlo, quizá no se puede cambiar o modificar de tajo, pero es imprescindible avanzar en los obstáculos encontrados con pequeñas acciones para lograr cambios significativos mediante la perseverancia y la motivación de conciencias generacionales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Almond, G., & Coleman, J. (1960). *The politics in the developing areas*. Princeton Press: Princeton.
- Ayala, J. E. (2005). *Economía del sector público mexicano*. Ciudad de México: Facultad de economía, UNAM.
- Benson, N. L. (1955). En *La diputación provincial y el federalismo mexicano*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Brussino, S., & Acuña, M. I. (2015). *Confianza política, valores sociales e ideología política de las elites de poder*. Obtenido de scielo.org.ar: [http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1668-70272015000200002](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1668-70272015000200002)
- Burke, E. (1826). Reflexiones sobre la Revolución de Francia. En F. H. Covarrubias (Ed.). México: Universidad autónoma de Nuevo León. Obtenido de <http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080012273/1080012273.PDF>
- Cámara de diputados (México), L. L. (2018). *El Congreso de la Unión en la historia*. Ciudad de México: Consejo editorial Honorable Cámara de diputados.
- Cantú, G. A. (2020). *Responsividad democrática. Distintas aproximaciones a un concepto con un amplio potencial*. Obtenido de scielo.org.mx: [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-20372019000200237](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372019000200237)
- Carey, J. M. (11 de Abril de 2006). Presidencialismo versus parlamentarismo. *PostData*, 121 - 161. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/522/52235599005.pdf>
- Casar, M. A., Marván, I., & Puente, K. (2010). *La rendición de cuentas y el poder legislativo. Número 241*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Chávez, E. (2016). *El derecho parlamentario estatal mexicano. Análisis y propuesta de reforma*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica, núm 765 Universidad Nacional Autónoma de México.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. (1789). *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*. Obtenido de México: <https://www.cndh.org.mx/index.php/noticia/se-aprueba-la-declaracion-de-los-derechos-del-hombre-y-del-ciudadano#:~:text=El%2026%20de%20agosto%20de,las%20Naciones%20Unidas%20en%201948>.

- Commons, Á. (2003). *Gestación y nacimiento de un estado: Guerrero*. (UNAM, Ed.) Recuperado el 29 de marzo de 2021, de Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía: <http://www.scielo.org.mx/pdf/igeo/n50/n50a17.pdf>
- Congreso de la Ciudad de México, C. (2022). *congresocdmx.gob.mx*. Obtenido de Reglamento del Congreso de la Ciudad de México: <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/ca4d679793029cbde1931f1679417cf8b90b554e.pdf>
- Congreso, C. d. (2021). *www.congresocdmx.gob.mx*. Obtenido de Historia del recinto de Donceles y Allende antigua Cámara de Diputados, hoy congreso de la Ciudad de México: <https://www.congresocdmx.gob.mx/historia-101-1.html>
- Crespo, J. A. (2001). *Fundamentos políticos de la Rendición de Cuentas*. México: Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas 1. Auditoría Superior de la Federación.
- Dahl, R. (1971). *La Poliarquía*. Sao Paulo, Brasil: Tecnos. Obtenido de [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4229936/mod\\_resource/content/1/RobertDahl\\_Poliarquia\\_espanhol.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4229936/mod_resource/content/1/RobertDahl_Poliarquia_espanhol.pdf)
- Del Castillo, A. (2003). Medición de la corrupción: Un indicador de la rendición de cuentas. (A. S. Federación, Ed.) *Serie: Cultura de la rendición de cuentas* 5, 11.
- Dewey, J. (1916). *Democracia educación*. En E. M. L. (Ed.). Madrid: Tercera edición. Obtenido de <https://circulosemiotico.files.wordpress.com/2012/10/dewey-john-democracia-y-educacion.pdf>
- Duverger, M. (1970). *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona: Ediciones Airel.
- Embajada de México, S. (2023). *Secretaría de relaciones exteriores*. Obtenido de Gobierno y estructura: <https://embamex.sre.gob.mx/nuevazelandia/index.php/sobremexico/gobiernoy estructura>
- Enríquez, E. A. (2017). Temas constitucionales e históricos. En *Centenario 1917 - 2017. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Biblioteca constitucional INEHRM.
- Espinoza, R. (2016). *Sistemas parlamentario, presidencial y semipresidencial*. 20 Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Instituto Nacional Electoral.
- Ferrer, M. M. (2004). Apuntes sobre la historia del congreso en México. *Revista de la facultad de Derecho en México*, 54(241), 147-185.
- Gamas, J. T. (2013). *archivos.juridicas.unam.mx*. Recuperado el 27 de febrero de 2021, de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3525/16.pdf>

- Gamboa, C. M. (2005). *www.diputados.gob.mx*. (D. G. Bibliotecas, Ed.) Obtenido de Regulación del poder legislativo estatal: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/DPI-ISS-09-05.pdf>
- García, J. (2016). Control parlamentario y convergencia entre presidencialismo y parlamentarismo. (UNED, Ed.) *Teoría y realidad constitucional*(38), 61 - 99.
- García, M. A. (2022). Parlamento abierto en México ¿Cómo vamos? *Instituto Belisario Domínguez - Senado de la República*.
- Giles, C. A., & Méndez, M. Á. (2021). Retos y perspectivas del parlamento abierto. (I. B. Domínguez, Ed.) *Notas legislativas*, 148.
- González, J. C. (2002). Congresos estatales - Cuadros comparativos de los órganos de gobierno y órganos técnicos que conforman a los 31 congresos locales y a la Asamblea legislativa del Distrito Federal. México: Servicio de Investigación y Análisis División de Política Interior.
- Guerrero, C. d. (junio de 2021). *congresogro.gob.mx*. Obtenido de <http://congresogro.gob.mx/62/inicio/>
- Guerrero, C. d. (2021). *Portal oficial del congreso del Estado de Guerrero*. Obtenido de <http://congresogro.gob.mx/62/diputados/>
- Guerrero, J. P. (2004). Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria. (CIDE, Ed.) *H. Cámara de Diputados LIX Legislatura 'Conocer para decidir'*, 38.
- H. Congreso de Guerrero, C. d. (2022). *Ley orgánica del poder legislativo del Estado de Guerrero número 231*. Obtenido de <https://congresogro.gob.mx/legislacion/organicas/ARCHI/LEY-ORGANICA-DEL-PODER-LEGISLATIVO-DEL-ESTADO-DE-GUERRERO-231-2022-07-22.pdf>
- Held, D. (1997). Democracia y el orden global. Barcelona: PAIDÓS. Obtenido de [http://www.terras.edu.ar/biblioteca/10/ECP\\_Held\\_Unidad\\_5.pdf](http://www.terras.edu.ar/biblioteca/10/ECP_Held_Unidad_5.pdf)
- Hobbes, T. (2005). *Leviatán. O la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Huntington, S. P. (1997). El orden político en las sociedades en cambio. Barcelona - Buenos Aires - México: Ediciones Paidós.
- INAFED, I. N. (13 de septiembre de 1813). *www.gob.mx*. Recuperado el 26 de febrero de 2021, de <https://www.gob.mx/inafed/articulos/sabias-que-el-13-de-septiembre-de-1813-se-instala-el-primer-congreso-de-mexico#:~:text=Es%20as%C3%AD%20que%20el%2013,la%20Asunci%C3%B3n%20en%20Chilpancingo%2C%20Guerrero.>

- INEGI. (2022). *inegi.org.mx*. Obtenido de Población total - Censo 2020: <https://www.inegi.org.mx/programas/ccpv/2020/>
- Leyva M. Olivia, (2020). Transparencia y rendición de cuentas en México: avances legislativos, en Olivia Leyva y Miguel Ángel Barrera, Retos de la gobernanza en el México Contemporáneo, La Biblioteca, UAGro, 2020.
- Lujambio, A. (2010). Mesa directiva y comisión de gobierno. Una anomalía parlamentaria mexicana en perspectiva comparada. En *Estudios congresionales*. Ciudad de México: Senado de la República.
- Méndez, M. Á. (2019). Parlamento abierto: Principios básicos y experiencias nacionales. *Instituto Belisario Domínguez*, 80.
- Mexicanos, C. P. (2021). *www.diputados.gob.mx*. Obtenido de [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_110321.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_110321.pdf)
- México, C. d. (junio de 2021). *congresocdmx.gob.mx*. Obtenido de <https://www.congresocdmx.gob.mx/>
- México, C. d. (2021). *Portal oficial del congreso de la Ciudad de México*. Obtenido de <https://www.congresocdmx.gob.mx/conoce-tu-diputad-106-1.html>
- Michels, R. (1979). Los partidos políticos. Buenos Aires: Amorrortu. Obtenido de <https://mrcralicante.files.wordpress.com/2014/06/los-partidos-politicos-robert-michels.pdf>
- Mill, J. S. (1878). El gobierno representativo. Madrid. Obtenido de <https://josefranciscoescribanomaenza.files.wordpress.com/2015/11/aquc3ad2.pdf>
- Monreal, R. (2020). *Poder Legislativo*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Mora, J. J. (2014). Calidad y democracia del sistema electoral a la rendición de cuentas. *Larousse - Tecnos*, 130.
- Mouffe, C. (2011). En torno a lo político. Argentina: Fondo de Cultura Económica. Obtenido de [http://ffyl1.uncu.edu.ar/IMG/pdf/en\\_torno\\_a\\_lo\\_politico\\_chantal\\_mouffe.pdf](http://ffyl1.uncu.edu.ar/IMG/pdf/en_torno_a_lo_politico_chantal_mouffe.pdf)
- Navarro, A. A. (2020). *Los servicios de investigación parlamentaria en los congresos locales: un balance*. Obtenido de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-23332020000200121&lng=es&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-23332020000200121&lng=es&nrm=iso&tlng=es)
- O'Donnell, G. (Noviembre-Diciembre de 1997). Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. *Nueva Sociedad Número 152*, 143-167.

- ParlAmericas. (2016). *Hoja de ruta hacia la apertura legislativa* . Obtenido de <https://parlamericas.org/uploads/documents/Roadmap-ES-SCREEN.pdf>
- Patiño, M. P. (2019). Parlamento abierto: Principios básicos y experiencias nacionales. (S. d. República, Ed.) *Instituto Belisario Domínguez*, 122.
- Presupuesto. (2018). *Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para el Ejercicio Fiscal 2018*. Obtenido de <http://www.aldf.gob.mx/archivo-7e7807ea83cd3469efdfc1c4c4e547e3.pdf>
- Presupuesto. (2018). *Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero para el ejercicio Fiscal 2018*. Obtenido de <http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2018/01/D654PEGEF18.pdf>
- Presupuesto. (2019). *Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para el ejercicio Fiscal 2019*. Obtenido de [https://congresocdmx.gob.mx/archivos/transparencia/PRESUPUESTO\\_DE\\_EGRESOS\\_DE\\_LA\\_CIUADAD\\_DE\\_MEXICO\\_PARA\\_EL\\_EJERCICIO\\_FISCAL\\_2019.pdf](https://congresocdmx.gob.mx/archivos/transparencia/PRESUPUESTO_DE_EGRESOS_DE_LA_CIUADAD_DE_MEXICO_PARA_EL_EJERCICIO_FISCAL_2019.pdf)
- Presupuesto. (2019). *Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero para el Ejercicio Fiscal 2019*. Obtenido de <http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2016/08/Decreto-182-del-Presupuesto-de-Egresos-del-Estado-de-Guerrero-2019.pdf>
- Presupuesto. (2020). *Presupuesto de Egresos de la Ciudad de México para el ejercicio Fiscal 2020*. Obtenido de <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/a565b14737926da30cf2d5dcb6e3f648e8bea5cd.pdf>
- Presupuesto. (2020). *Presupuesto de Egresos del Estado de Guerrero para el Ejercicio Fiscal 2020*. Obtenido de <http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2019/11/DECRETO-447-DEL-PRESUPUESTO-DE-EGRESOS-DEL-ESTADO-DE-GUERRERO-2020.pdf>
- Puente, K. M. (2018). *Los congresos locales en México. Un modelo para evaluar su grado de institucionalización*. Obtenido de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16162018000200065](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162018000200065)
- República (México), S. d. (2018). *senado.gob.mx*. (L. L. Décima Séptima Edición, Ed.) Obtenido de Marco jurídico del Senado: [https://www.senado.gob.mx/comisiones/medio\\_ambiente/docs/MarcoJuridico\\_Senado\\_abril\\_2018.pdf](https://www.senado.gob.mx/comisiones/medio_ambiente/docs/MarcoJuridico_Senado_abril_2018.pdf)
- República (México), S. d. (2023). *senado.gob.mx*. Obtenido de Proceso legislativo: [https://www.senado.gob.mx/64/sobre\\_el\\_senado/proceso\\_legislativo](https://www.senado.gob.mx/64/sobre_el_senado/proceso_legislativo)

- Reveles, V. F. (2011). *Los estudios sobre los congresos locales en México. Temas y problemas*. Obtenido de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0185-16162011000200002](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162011000200002)
- Rocha, J. E. (2011). El poder legislativo en México. *Análisis plural 2° semestre*.
- Rousseau, J. J. (1999). El contrato social. En elaleph.com (Ed.). Obtenido de [https://www.secst.cl/upfiles/documentos/01082016\\_923am\\_579f698613e3b.pdf](https://www.secst.cl/upfiles/documentos/01082016_923am_579f698613e3b.pdf)
- Sartori, G. (1992). *Ni presidencialismo ni parlamentarismo*. Obtenido de Revista Uruguay de Ciencia Política, (5), 9-20: <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/284>
- Sartori, G. (2016). *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Schedler, A. (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México. DF: 03 Cuadernos de transparencia. Instituto Federal de Acceso a la Información.
- SEDENA, S. d. (1 de enero de 2021). *www.gob.mx*. Recuperado el 26 de febrero de 2021, de <https://www.gob.mx/sedena/documentos/22-de-octubre-de-1814-promulgacion-de-la-constitucion-de-apatzingan?state=published>
- Senado, S. d. (2021). *www.senado.gob.mx*. Obtenido de Sobre los lugares y las personas que hacen las leyes: [https://www.senado.gob.mx/64/politica\\_ninos/congresos](https://www.senado.gob.mx/64/politica_ninos/congresos)
- SIL. (2023). *Sistema de Información Legislativa*. Obtenido de Gobierno: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=113>
- SIL. (2023). *Sistema de Información Legislativa*. Obtenido de Parlamento: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=177>
- SIL, S. d. (junio de 2021). *Gobierno de México*. Obtenido de <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=53>
- SIL, S. d. (2021). *sil.gobernación.gob.mx*. Obtenido de Ley orgánica: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=147>
- SIL, S. d. (2023). *sil.gobernación.gob.mx*. Obtenido de Lo que debes saber del congreso: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Congreso/congreso2.php?accion=1>
- SIL, S. d. (2023). *sil.gobernación.gob.mx*. Obtenido de Lo que debes saber del congreso - Marco jurídico: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Congreso/congreso2.php?accion=1#Marco>
- Ugalde, L. C. (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México. DF: Instituto Federal Electoral.

Valadés, D. (1978). El poder legislativo mexicano (1978). *Revista de estudios políticos*(4), 437 - 461.


Weber, M. (2002). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica.

Zamacona, T. L. (2021). *congreso.gob.mx*. Obtenido de Historia del Parlamentarismo en Guerrero 1850 - 2013: <http://congresogro.gob.mx/LX-LEGISLATURA/images/Documentos/Historia-del-parlamentarismo.pdf>



# ANEXOS

## Anexo 1 Instrumento



**Coordinación de la  
Maestría en Gobierno  
y Gestión Pública**

**PERCEPCIÓN SOBRE LA ENTREGA DEL INFORME DE LOS DIPUTADOS LOCALES**

- 1.- ¿Cuál es su sexo? Hombre. Mujer.
- 2.- ¿Cuál es su edad? 18-24. 25-34. 35-44. 45-54. 55-64. Más de 64
- 3.- ¿Cuál es su nivel de escolaridad? Ninguno. Primaria. Secundaria. Preparatoria. Licenciatura. Maestría. Doctorado.
- 4.- ¿Conoce usted al diputado de su distrito? SI. NO.
- 5.- ¿Después del proceso electoral el diputado de su distrito ha vuelto a visitarlos? SI. NO. No tengo información.
- 6.- ¿Sabe usted que los diputados tienen la obligación de rendir cuentas ante la autoridad? SI. No.
- 7.- ¿Cuál de las siguientes acciones para usted equivale a rendir cuentas? Presentar un informe de labores en el distrito que lo eligió. Consultar a la población sobre la toma de decisiones que toma el legislador. Consultar a la ciudadanía sobre las iniciativas que va a proponer. Otra. Ninguna de las anteriores.
- 8.- ¿Qué tan de acuerdo está con la siguiente afirmación: "los diputados deben rendir cuentas a los ciudadanos que los eligieron"? Muy de acuerdo. De acuerdo. Poco de acuerdo.
- 9.- ¿Participaría en una contraloría social u observatorio para vigilar las actividades de los diputados? SI. NO.
- 10.- ¿Sabe usted si el diputado de su distrito ha presentado su informe anual de actividades? SI. NO. No tengo información.
- 11.- ¿Alguna vez usted asistió al informe público anual del diputado de su distrito? SI. NO.
- 12.- ¿Ha consultado o buscado el informe anual de actividades del diputado de su distrito a través de algún medio? SI. NO.
- 13.- ¿Qué tan de acuerdo está con la siguiente afirmación: "es una responsabilidad de transparencia y rendición de cuentas de los diputados presentar su informe de actividades ante los ciudadanos"? Muy de acuerdo. De acuerdo. Poco de acuerdo.
- 14.- ¿Consultaría el informe del diputado de su distrito si estuviera disponible en línea? SI. NO.
- 15.- ¿Debería la ley sancionar/ castigar a los diputados en caso de que no presentaran ante la ciudadanía sobre sus informes anuales de actividades? SI. NO.
- 16.- ¿A qué cree que se deba que los diputados no presenten sus informes ante la ciudadanía? Porque no les interesa. Porque es muy costoso. Porque la ley no los obliga. Porque no tienen que hacerlo.
- 17.- ¿Qué le gustaría conocer sobre el actuar del diputado de su distrito? Su salario. Las gestiones que realizó. El sentido de sus votos. Las iniciativas que presentó. Las asistencias a las sesiones. El trabajo en comisiones.

Andador Xóchitl No. 5.  
Calle Moctezuma.  
Colonia Cipatli. C.P. 39095  
Tel: (747) 123 4479  
E-mail: [mgobiernoygestion@uagro.mx](mailto:mgobiernoygestion@uagro.mx)  
Chilpancingo de los Bravo, Guerrero, México

[www.mgobiernoygestion.uagro.mx](http://www.mgobiernoygestion.uagro.mx)