

Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Iztapalapa



DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

**EL CONGRESO DEL ESTADO DE GUERRERO
REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LOS PARTIDOS EN EL 2002**

TESINA

Que para obtener el Título de la Licenciatura en
Ciencia Política

Presenta:

Eusebio Benítez Torres

2003

Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Iztapalapa



Casa abierta al tiempo

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

**EL CONGRESO DEL ESTADO DE GUERRERO
REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LOS PARTIDOS EN EL 2002**

Trabajo final (tesina) terminado y aprobado en el
Seminario de Investigación I, II, III del Plan de estudios de la
Licenciatura en Ciencia Política

AUTOR

Eusebio Benítez Torres

Matricula: 99220929

Manuel Larrosa Haro

ASESOR

Víctor Manuel Gamboa González

LECTOR

México, Iztapalapa, D.F.,

Trimestre 03-I

INDÍCE

	Página
INTRODUCCIÓN -----	1
Hipótesis de trabajo -----	7
Marco teórico-----	8

CAPÍTULO I IDEAS GENERALES: CONOCIENDO A LOS SISTEMAS POLÍTICOS DEMOCRÁTICOS

1.1. Definición de régimen político democrático-----	16
1.2. Definición de partidos políticos-----	22
1.3. Características de los partidos políticos-----	27
1.4. Funciones de los partidos políticos-----	34

CAPÍTULO II EL PODER LEGISLATIVO COMO ÓRGANO DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA

2.1. Aspectos del Poder Legislativo en los sistemas políticos democráticos-----	38
2.2. Aspectos del Poder Legislativo Federal mexicano-----	42
2.3. El poder legislativo en Guerrero-----	49

CAPÍTULO III CONOCIENDO EL CONTEXTO GUERRERENSE

3.1. Relaciones de poder en Guerrero-----	58
3.2. Actores políticos locales-----	67
3.3. Las elecciones locales de 1996 y 1999-----	74

CAPÍTULO IV EL CONGRESO DEL ESTADO DE GUERRERO REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LOS PARTIDOS EN EL 2002

4.1. Antecedentes y contexto-----	78
4.2. Atribuciones, competencias y funciones del Congreso del Estado-----	83
4.3. La sobrerrepresentación política en el Congreso local-----	92
4.4. Resultados de las elecciones del 06 de Octubre del 2002-----	94
4.5. Composición del Congreso y perspectivas legislativas y de gobierno compartido-----	98

CONCLUSIÓN -----	107
-------------------------	-----

ANEXO -----	112
--------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA -----	115
---------------------------	-----

“Bajo un sistema democrático, una sociedad sin partidos es una sociedad desnuda.” Ricardo Raphael de la Madrid, Nexos, No. 248, agosto, 1998.

INTRODUCCIÓN

La democracia es el único sistema de gobierno legitimado para gobernar sociedades libres, por eso casi todos los regímenes del mundo occidental en este siglo han pretendido ser una democracia.¹ Ahora bien la transición del sistema político mexicano hacia la democracia, no ha sido fácil, por la razón de que hay muchos intereses en juego, por ello, esta transición política de un régimen autoritario a uno de signo democrático se ha dado en varias etapas como lo dice Juan Molinar Horcasitas en su libro, *El tiempo de legitimidad*. Una de las más importantes tiene que ver directamente con el sistema de partidos, qué ha sufrido una serie de transformaciones que se vienen gestando desde 1977 a la fecha.² Desde un sistema de partido casi único o hegemónico a uno de pluralismo moderado.

“Antes de los resultados políticos de las elecciones federales de 1988, el PRI”³ era un partido avasallador: un “partido hegemónico.”⁴ Había otros partidos políticos que le servían como *satélites* que actuaban en el reparto de espacios a estos se les consideraba también como *de segunda clase*. Los partidos que desempeñaron durante algunas décadas ese papel fueron: el PARM, PST, PPS, que dependían del PRI para subsistir,

¹ Véase, Huntington, Samuel, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Ed. Paidós, Barcelona, España, 1994.

² Véase, Cansino, César, *Construir la Democracia. Límites y perspectivas de la transición*, Porrúa/CIDE, México, 1995.

³ Hay que mencionar que este partido ha tenido varias transformaciones en 1929 se llamaba Partido Nacional Revolucionario (PNR) que fue creado como un instrumento para institucionalizar el conflicto y para imponer disciplina entre la élite política. Después, en 1938 se transformó en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) que se constituyó como un partido corporativo en el cual se agruparon las organizaciones de los principales sectores sociales de la sociedad. Por último en 1946 se pasó a llamar Partido Revolucionario Institucional (PRI) este partido surgió desde el poder central como una alianza revolucionaria de sectores y clases sociales.

⁴ Un partido hegemónico es un sistema no competitivo en el cual los partidos secundarios y periféricos cuentan menos. Por así decirlo, únicamente se les permite existir como partidos subordinados, al respecto ver, Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza editorial, México, 1987. p.159.

estos pequeños partidos eran, no competitivos y le servían al sistema electoral para legitimarlo políticamente.

Así pues, el sistema de partido hegemónico, fue un sistema no competitivo que duró hasta 1988, año que marcó un parteaguas para el sistema de partidos en México, por la razón de que se pasó de un sistema de partido hegemónico no competitivo, a uno nuevo en 1991 de tipo multipartidista, competitivo, concentrado en tres partidos (PRI, PAN y PRD), en donde estos partidos tienen amplias posibilidades de ganar, tanto a nivel federal, como en el estatal.

Prueba de ello es que a partir de 1989 la geografía electoral en los Estados de la república mexicana empezó a cambiar con el primer triunfo de la oposición, en la gubernatura de Baja California (1989) por parte del PAN.

Desde el año de 1989 hasta la fecha tanto el PAN como el PRD gobiernan en por lo menos, un tercio de los Estados de la república mexicana. Otros hechos electorales son que entre 1997 y el año 2000 el PRI perdió su hegemonía, primero perdiendo la mayoría en la Cámara de diputados en 1997, después la de la Cámara de senadores y la presidencia en el 2000. Actualmente se puede ver que el gobierno esta distribuido en tres fuerzas como lo son PRI, PAN y PRD. Todos ellos con amplias posibilidades de triunfo.

Por otra parte debe quedarnos claro desde ahora que todos los partidos políticos están jugando desde 1991 el papel de promotores de la democracia, son el motor de la democracia, es decir, la democracia necesita de los partidos políticos, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así lo establece, su *artículo 41*, cuando dice, que los partidos políticos son entidades de interés público, tienen como finalidad promover la participación del pueblo en la vida democrática. De ahí la importancia de estos para la consolidación de la democracia en México.

El presente trabajo tiene como finalidad conocer y analizar a profundidad la relación que existe entre los ciudadanos y los partidos políticos como representantes de la

ciudadanía. Además observar el papel que juegan los partidos políticos fuera y dentro del Congreso local hacia la consolidación de la democracia en el Estado de Guerrero. El interés de mi persona por el tema del Congreso del Estado de Guerrero obedece a dos aspectos.

1) El Congreso del Estado de Guerrero estuvo dominado por el PRI desde 1946 hasta el año de 2002 a pesar de los cambios en la novedosa geografía electoral del país iniciados a partir de 1989 en lo local, y particularmente de los cambios de 1997 y 2000 en lo federal. El 06 de Octubre del 2002 marcó un gran cambio real en el estado de Guerrero. La nueva composición política del Poder Legislativo constituye un hecho inédito en la historia política de Guerrero, ya que por primera vez el PRI pierde la tradicional mayoría absoluta en el Congreso.

2) Otro factor es que hasta antes de las elecciones del 2002 existían figuras caciquiles tradicionales que desempeñaron un papel clave en el sistema de poder local y en particular del sistema de partidos existente en Guerrero a pesar de esto, la etapa de competencia electoral se inauguró en 1989 con las elecciones para gobernador, diputados y presidencias municipales en el Estado. Este año, inauguró al PRD como partido en posesión de los cargos locales. Desde entonces se ha visto una competitividad entre el PRI y PRD, que son los dos partidos con más posibilidades de triunfo electoral.

El estado de Guerrero, con sus 63 mil 794 kilómetros cuadrados ocupa el 3.3 por ciento de la superficie nacional. Su población de 3,075,083 habitantes, con la tasa de natalidad más alta del país con 3.03 hijos por pareja (a nivel nacional asciende a 2.4 hijos por pareja), con mayor incidencia de embarazos en zonas indígenas. Cuenta con cuatro grupos étnicos: nahuas, mixtecos, tlapanecos y amuzgos con una población aproximada de 400 mil indígenas.

Guerrero es el onceavo estado más poblado del país, con el 3.16 por ciento de la población; los municipios más importantes según su población son: Acapulco de Juárez

con 721,011 habitantes que representan el 23.44 por ciento de la población; Chilpancingo de los Bravo con 192,509 habitantes que representa el 6.26 por ciento de la población; Iguala de la Independencia con 123,883 habitantes que representan el 4.03 por ciento de la población; Chilapa de Álvarez con 102,716 habitantes que representan 3.34 por ciento de la población; Taxco de Alarcón con 99,907 habitantes que representan 3.25 por ciento de la población; José Azueta (Iztapa-Zihuatanejo) con 95,448 habitantes que representan el 3.10 por ciento de la población.”⁵

La organización interna del estado de Guerrero es la siguiente: existen siete regiones estas son: Tierra Caliente, Zona Norte, Costa Grande, Costa Chica, Zona Centro, La Montaña y Acapulco de Juárez. Además existen dentro del estado 18 distritos del Poder Judicial. El Congreso del estado se compone con 46 Diputados, 28 por Distritos Electorales Uninominales y 18 Plurinominales, además cuenta con 10 Distritos Electorales Federales Uninominales. Cuenta con 77,⁶ municipios.

Pero pensar en Guerrero es también pensar en un Estado empobrecido y marginado, debido, principalmente, “a dos factores unidos entre si:

1) Por la naturaleza geográfica de la entidad, que si bien es muy basta, pero debemos decir que mal aprovechada; también la orografía juega un papel preponderante: Guerrero está surcado por montañas en, cuando menos, cuatro quintas partes de su territorio, lo que hace difícil el acceso a las comunidades más apartadas de los centros urbanos. Aunado a ello, tiene una constante actividad sísmica y fuertes perturbaciones atmosféricas que continuamente ponen en alerta a la población y las autoridades ante la eventual peligrosidad de los desastres naturales.

⁵ INEGI, XII Censo de Población y Vivienda. www.inegi.gob.mx

⁶ El municipio número 77 es el de Marquelia este es de reciente creación se creo en el año del 2002.

2) El factor anterior se enaltece con la existencia de grupos caciquiles en diversas regiones de la entidad y ello se agrava por la falta de infraestructura carretera y de comunicaciones.”⁷

El pasado proceso electoral del 6 de octubre del 2002 realizado en Guerrero nos da cuenta de avances significativos en cuanto a civilidad, credibilidad y pluralidad, gracias a que con las reformas de 1996 el Consejo Estatal Electoral (CEE) se vuelve un órgano autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, es decir, con estas reformas de 1996 este órgano electoral fortalece su independencia frente a los poderes del Estado.

El 15 de noviembre del año 2002 es pues, una fecha histórica para Guerrero. Por primera vez desde que se erigió nuestra entidad federativa, la oposición conformada por 5 partidos PRD, PAN, PCD, PT y PRS en contra del Partido Revolucionario Institucional ocupó la mayoría de las curules reservadas para los diputados locales en el Congreso del Estado. Largos y muchos años tuvieron que correr, muchas luchas se dieron y muchas cuartillas se escribieron para que la democracia diera sus frutos en nuestro estado.

Estas elecciones del 6 de octubre del 2002 impactaron en el nuevo comportamiento de la gente hacia el gobierno, debido a que la gente ya no está dispuesta a ser el ente pasivo al que se le podía envolver con demagogia de derecha o de izquierda, ahora la ciudadanía ha decidido no solo diversificar a través de su voto la responsabilidad de los gobiernos municipales y de sus representantes populares en el Congreso local, también ha decidido practicar el ejercicio electoral de la alternancia. Un segundo resultado de las elecciones en el actual esquema de la gobernabilidad, es que ésta ya no será

⁷ Roberto Álvarez Ramírez. “Recuento de los hechos: la elección de Gobernador en Guerrero 1999,” en *Revista Altamirano*, num. 18, octubre 2000-febrero 2001, pp.149-150.

responsabilidad sólo de un nivel de gobierno ó poder público, ahora será responsabilidad de los diferentes niveles de gobierno y poderes públicos con diferentes perfiles partidistas.

HIPÓTESIS DE TRABAJO

La historia electoral en el estado de Guerrero vive cambios significativos a partir de finales de la década de los años ochenta del siglo XX como resultado del inicio de las reformas político electorales a nivel federal y local así como de la recomposición del sistema de partidos mexicano. Los resultados electorales de este proceso político desembocaron electoralmente el 06 de octubre del 2002 en lo que podríamos llamar la primera experiencia electoral a nivel legislativo con efectos políticos en el estado de Guerrero, ya que los resultados impidieron por primera vez en setenta años al Partido Revolucionario Institucional, contar con la mayoría absoluta en la Congreso local. A partir de esta situación era de suponerse que el reparto de las comisiones al interior del Congreso se haría de acuerdo a la fuerza electoral de cada uno de los partidos políticos que compitieron por cargos de elección popular. El cambio electoral ocurrido el 06 de octubre del 2002 no fue suficiente para modificar el trabajo político (operación) del Congreso ya que este quedo nuevamente en manos del viejo PRI. Por lo tanto nos proponemos investigar y reflexionar sobre este desenlace no previsto: que a mayor competencia y mejor desempeño electoral de la oposición debiera corresponderle una mejor y mayor presencia y conducción del órgano legislativo del estado.

MARCO TEÓRICO

Ahora veamos las principales metodologías y teorías que nos ayudarán a comprender de una manera más clara el presente trabajo.

El "Estado representativo"⁸ y democrático tuvo sus orígenes en la aparición del sufragio universal y las elecciones. Sin embargo, serán los propios partidos políticos quienes a través del paso del tiempo consolidaron y dieron principio a una forma institucional de mediación entre los gobernantes y los gobernados, por eso a los partidos políticos se les considera como parte integrante e indispensable de la democracia representativa, ya que estos son los que apoyan a sus candidatos para que se conviertan en representantes.

En la actualidad todos los estados modernos que se precien de ser democráticos son gobernados de manera representativa, si bien es cierto que es posible combinar la democracia representativa con algunos elementos de la democracia directa, como sería el plebiscito, el referéndum, la revocación del mandato o la iniciativa popular; cuando hablamos hoy de democracia estamos implícitamente reconociendo que aludimos a la democracia representativa.

La teoría de la representación considera que el pueblo está ligado a sus representantes y éstos vinculados con el electorado. De este modo, los mandatarios son responsables ante los mandantes; es decir, los representantes frente al electorado, y deben encarnar sus deseos, intereses, y necesidades lo más fielmente para que concuerden con la voluntad popular.

La representación política debe de entendida como una forma de participación política, a través de una relación institucionalizada. Una relación, puesto que en todo

⁸ El significado fundamental de "representación" es estar presente en lugar de otra persona en beneficio de sus intereses. Las dos características que definen la noción de representación son por lo tanto: 1) una *sustitución* en la que alguien habla y actúa en lugar de otro; 2) sometida a la condición de que el representante actúa *en beneficio* de los que son representados, al respecto ver, Giovanni Sartori, "¿hay una crisis de representación?", en revista *Este País*, agosto de 1996. p.2.

momento debe existir el representante y el representado, y la existencia del segundo es la justificación del primero, es decir, su fuente de legitimidad. Un representado sin representante pierde su carácter y se convierte en un miembro del grupo social sin participación en la toma de decisiones políticas. Lo mismo ocurre con el representante que no cuenta con la existencia de sus representados, que se convierte, en el mejor de los casos, en un gobernante autoritario, sin una conexión relevante con la sociedad. La diferencia específica que hace a la representación política es que el representante está vinculado al titular del poder político.

En una democracia, los representantes deben encarnar al pueblo y a la voluntad popular. La “representación vía las elecciones produce 1) *responsiveness*, capacidad de respuesta (los diputados responden y dan preferencia a las demandas de sus electores); 2) *accountability* rendición de cuentas (los diputados tienen que responder de sus acciones), y 3) *removability*, destituibilidad (aunque sólo en momentos determinados, por ejemplo, vía el castigo electoral).”⁹

La primera se refiere al nivel de comunicación efectiva entre la ciudadanía, ya convertida en electorado, y el representante electo. El segundo punto se refiere a que los representantes tendrán que rendir cuentas de sus acciones frente a su electorado. El último punto se refiere a que todo representante debe de tener límites en su actuar, que establezcan los límites de su relación con el electorado.

Por otra parte el concepto de partido político, como hoy se conoce en la política, es mucho más reciente que la existencia de su contenido. La legitimación de los partidos en el orden político fue apoyada por dos fenómenos: el desarrollo del sufragio y el aumento y consolidación de los grupos sociales urbanos tanto grupos medios como proletarios.

⁹ Sartori (1996), op. cit, p.3.

Así pues, podemos ver que la paulatina democratización de estos grupos sociales fue produciendo poco, a poco, que las sociedades adoptaran nuevas formas de democratización, esto trajo consigo la integración de la mayoría de los partidos que hoy se conocen en el mundo.

Para entender mejor a los partidos políticos y los sistemas que conforman, es necesario tomar en consideración algunos conceptos claves de autores clásicos como Duverger y Sartori que nos ayudarán a comprenderlos de una manera clara y objetiva.

Para empezar encontramos que Duverger hace tres clasificaciones sobre los sistemas de partidos. Los divide en sistemas de partido único, bipartidismo y multipartidismo.

Duverger, nos dice que un partido “es una comunidad con estructura particular..., cuyo objetivo es conquistar el poder y ejercerlo.”¹⁰ Aunque después nos dice que “un partido no es una comunidad, sino un conjunto de comunidades, una reunión de pequeños grupos diseminados a través del país (secciones, comités, asociaciones locales, etc.) ligados por instituciones coordinadoras.”¹¹ Duverger tiende a identificar los partidos de cuadros especializados como (de articulación débil frente a los partidos de masas (de articulación fuerte). Además Duverger distingue que los partidos poseen cuatro categorías: electores, simpatizantes, miembros y militantes, estas mismas categorías distinguen los niveles de menor a mayor participación.

Duverger afirma que lo electoral es la variable clasificatoria de los sistemas de partidos más importante dentro de cualquier sociedad, esto debido a que determina el número, la dimensión, el nivel de alianzas y de representación obtenido por cada partido, llegando incluso a precisar que “dependiendo de la fórmula y el principio electoral a ser aplicado, éste generará sistemas de partidos basados en dualismo (si se aplica el

¹⁰ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, FCE, México, 1988. pp.11-15.

¹¹ Duverger, op.cit, pp.46-47.

mecanismo de mayoría a una sola vuelta), el multipartidismo moderado (con mecanismos de mayoría a dos vueltas), o el multipartidismo extremo (si se aplica la representación proporcional o un sistema mixto con bajos umbrales de acceso), que nos darán una pauta para ser la fortaleza interna de las instituciones de gobierno.”¹²

Siguiendo esta clasificación del número de partido, Duverger ubica los sistemas en dualistas y multipartidistas como una expresión democrática pluralista, mientras que el partido único define al sistema de corte totalitario.

Las capacidades evolutivas de los partidos, que Duverger identifica son “a) la alternancia entre partidos; b) la participación estable, que implica la no modificación de los partidos; c) el dominio (que había de la permanencia de un partido como rector del sistema) y d) la tendencia hacia la radicalización (asociada con el ingreso de nuevas fuerzas al sistema, sean reales o aparentes) que experimentan los integrantes del sistema, lo cual provoca notorias alteraciones en el comportamiento del mismo.”¹³ Bajo estas condiciones las alianzas entre los partidos pueden darse en tres planos “el estrictamente electoral, el parlamentario y el gubernamental, pudiéndose dar en uno o en todos los niveles simultáneamente, y en donde cada uno de los actores decide hasta que punto mantendrán su participación, la cual influye en la ciudadanía.”¹⁴

Por último éste autor considera que los tipos de sistemas de partidos determinan el sistema político.

Por su parte la teoría de Sartori es en muchos aspectos una revisión crítica de la de Duverger. Sartori trata de renovar y vigorizar la teoría de Duverger en el supuesto que los sistemas electorales son los elementos de mayor relieve para estructurar y transformar los sistemas de partidos.

¹² Ibid, p.232.

¹³ Ibid, pp.325-333.

¹⁴ Ibid, pp.355-414.

Sartori nos dice que “un partido es cualquier grupo político que se presenta a las elecciones, y que puede colocar mediante elecciones a sus candidatos en cargos públicos...los partidos sirven para el objeto primario de comunicar con vigor a las autoridades la exigencia del público como un todo.”¹⁵ Dice que “los partidos tienen la posibilidad de definir cómo debe conducirse el gobierno mediante su acción. En este sentido, los partidos son parte de un todo, no están en contra de éste.”¹⁶ Siguiendo esta lógica, los partidos no sólo se rigen por principios sino que buscan estabilizarse a través de las elecciones son estas quienes les darán legitimidad al sistema político y a los partidos políticos.

Sartori le otorga a los partidos tres importantes categorías “a) los partidos no son facciones; esto es, se orientan hacia la obtención de beneficios colectivos; b) un partido es parte de un todo; esto es, desempeñan funciones específicas que no pueden ser ejecutadas por otras instancias; c) los partidos son conductos de expresión; esto es, generalmente permiten vincular el pueblo al gobierno mediante mecanismos de representación.”¹⁷

Otro factor importante destacado por Sartori es el referente al de que un sistema de partidos es precisamente el sistema de interacción que es el resultado de la competencia entre partidos. Por ello, en contradicción con Duverger, Sartori nos dice que dentro de prácticas estrictamente unipartidistas no existe la competencia.

Sartori divide a los sistemas de partidos en 7 categorías estas son:

“1) De partido único: poder político lo monopoliza.

2) De partido hegemónico: permite la existencia de otros partidos como satélites o como partidos subordinados.

¹⁵ Sartori (1987), op.cit, p.92.

¹⁶ Sartori (1987), op.cit, p.36.

¹⁷ Sartori (1987), op.cit, pp.53-54.

- 3) De partido predominante: un partido gobierna solo sin estar sujeto a la alternancia. Siempre que continúe obteniendo, electoralmente, una mayoría absoluta.
- 4) Bipartidista: dos partidos compiten por una mayoría absoluta.
- 5) Pluralismo moderado (limitado): fragmentación baja.
- 6) Pluralismo polarizado (extremo): alta fragmentación.
- 7) De atomización: Sin equivalente...”¹⁸

Bajo el rubro competitivo ubica a los sistemas que van desde el partido predominante hasta el pluralismo polarizado (3 a 6), mientras que en la categoría de no competitivos ubica a los sistemas de partido único y hegemónico (1 y 2). “La no competencia se sitúa en el momento que no se permiten elecciones disputadas con plena igualdad de derechos (competitividad), y por el contrario, se les atemoriza, sanciona y /o reprime por demandar la realización de elecciones o simplemente intentar competir.”¹⁹

En Guerrero como más adelante lo veremos la lucha por el poder político a través de las elecciones se concentra en dos grandes partidos que son el PRI y el PRD con amplias posibilidades de triunfo dentro del estado.

Sartori, combinó la tipología numérica con criterios de competición e interacción entre los partidos políticos tomando en cuenta también el aspecto dinámico, la posible transformación de un determinado sistema de partido en otro.

De este modo, los formatos partidistas se insertan a lo largo de un continuo que comprende: 1) el sistema de partido único (la Ex-Unión Soviética); 2) el sistema de partido hegemónico (México, antes de las reformas de los años 90); 3) el sistema de partido predominante (India en tiempos de las mayorías absolutas del Congress Party, Japón en los suyos del Partido Democrático-Liberal); 4) el bipartidismo (Estados Unidos, Gran Bretaña); 5) el pluralismo moderado (Países Bajos. Suiza, Bélgica, República

¹⁸ Sartori (1987), op.cit, pp.160-163.

¹⁹ Sartori (1987), op.cit, p.260.

Federal de Alemania) y 6) el pluralismo polarizado (Chile hasta 1973, Italia hasta 1993, Finlandia). Más allá de estos tipos existe una situación de atomización de partidos políticos.

En la actualidad, la tipología de Sartori es la más utilizada. Se ha recogido, sobre todo por su distinción entre el pluralismo moderado (con competencia centrípeta) y un multipartidismo extremo y polarizado (con competencia centrífuga). En sentido estricto, el pluralismo moderado representa a una propiedad de un sistema político de la cual depende decisivamente el buen funcionamiento de las instituciones, independientemente del tipo de sistema político (parlamentario o presidencial).

Por otra parte las investigaciones de Sartori han demostrado que fragmentación y polarización son fenómenos distintos que no aparecen necesariamente en forma simultánea. La distancia ideológica entre los partidos políticos puede ser mayor en un bipartidismo que en un multipartidismo, de modo que el grado de fragmentación no es predictivo para la viabilidad o capacidad funcional de un sistema de partidos.

De este modo la tipología de Sartori es la que ha tenido mayor difusión junto con una revisión de las relaciones entre los elementos cualitativos (fragmentación y polarización) constituye un marco analítico útil para la comprensión de la estructura de los sistemas de partidos y sus transformaciones, por ejemplo, del multipartidismo moderado a uno polarizado y viceversa.

Por otra parte debemos señalar que los partidos políticos siguen siendo el eslabón más importante entre el Estado y la sociedad en una democracia.

Hay que destacar que en la actualidad los partidos políticos desempeñan una función básica en las sociedades democráticas, esta es, la de hacer creíble a la democracia por medio de elecciones libres en las cuales competirán los partidos políticos y en donde la participación política y activa de los ciudadanos jugarán el papel central en la selección de candidatos a puestos de elección popular. Cuando un gobierno es fruto del

sufragio universal y de elecciones libres, es reconocido como legítimo y democrático. Las elecciones vienen siendo la fuente de legitimación del liderazgo político.

Es así que los partidos políticos están obligados a reconocerse en la contienda política electoral como actores principalísimos de la lucha por el poder por eso, los partidos existen y se desarrollan en aquellas sociedades en que la lucha por el poder se procesa en el campo estrictamente electoral. Podemos asegurar que no hay legitimidad democrática sin procesos electorales competidos y no hay elecciones sin competidores, los competidores en este caso son los partidos políticos, que luchan entre ellos para llegar al poder por la vía electoral.

Una vez establecido el marco teórico me dispongo a tratar de dar respuesta a lo largo de este trabajo a preguntas como las siguientes: ¿Existe en la sociedad mexicana y en particular la de Guerrero una democracia? ¿Cómo y desde cuándo se dio? ¿Quiénes la llevan o la llevaron a cabo? ¿De qué manera los partidos políticos y sus representantes influyen en la democratización? ¿Es el Congreso local un órgano representativo de los intereses de la sociedad? Así pues a lo largo de este trabajo de tesis iré resolviendo estas interrogantes.

Capítulo I. Ideas generales: conociendo a los sistemas políticos democráticos

1.1. Definición de régimen político democrático

La Constitución mexicana de 1917 señala: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república *representativa, democrática, federal*, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”²⁰

La República

El pueblo mexicano se ha constituido en República y se refiere a que el pueblo tiene el poder soberano y lo ejerce a través de representantes elegidos por el sufragio universal.

Las formas de gobierno dependen del modo de organizarse la autoridad suprema del Estado, del órgano que cumple funciones de jefe de Estado, para personificar y representar al Estado hacia el exterior y hacia el interior. Desde este punto de vista, la república se define por oposición a la monarquía. El jefe de Estado (personal o colegiado) accede al poder y se limita, no por la tradición y los derechos hereditarios, sino por elección del pueblo. El Estado republicano se caracteriza además por la existencia de un orden jurídico destinado a proteger y garantizar los derechos de sus ciudadanos, es decir, se identifica con el régimen político de la democracia representativa.

La Democracia Representativa

En la democracia el pueblo detenta la soberanía y el poder. Es en nombre del pueblo o de la mayoría de éste, que una minoría puede gobernar con legitimidad y consenso, a condición de no impedir y si promover la formación de la voluntad del pueblo, de respetarla y de aplicarla.

²⁰ Artículo 40, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ed. Porrúa, México, 2001. p.42.

La Constitución vigente establece un régimen de democracia representativa. “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores...”²¹ De este modo, las personas que componen los órganos estatales representan al pueblo, son llevadas al gobierno y al poder político y administrativo por la voluntad del pueblo. El pueblo no ejerce poder, sino elige a quienes lo ejercen. Quienes detentan la autoridad en el Estado quedan obligados a actuar en nombre del pueblo, a cumplir su voluntad y a hacer lo que aquél haría si pudiera ejercer directamente el poder.

Federalismo

El pueblo mexicano se ha constituido en República Federal compuesto de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación según los principios de esta Ley Fundamental.²²

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente constitución federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.²³

La federación puede tomar decisiones obligatorias para los Estados miembros, tiene amplia competencia política y administrativa, y es sujeto único del Derecho Internacional. Los Estados miembros de la federación conservan una importante cuota del poder estatal, aunque subordinados al órgano central.

La Constitución Política de 1917 instituye el Estado federal, caracterizado por la descentralización política. Lo constituyen estados libres y soberanos, pero unidos en una federación. Por el juego de los artículos 40 y 41 y sus concordantes, como el 115 y el 124,

²¹ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 40, primer párrafo y 41, Op.cit, pp.42-43.

²² *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 40, Ibid, p.42.

²³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 41, Ibid, pp.42-43.

puede concluirse que entidades federativas no son soberanas, sino autónomas. La Constitución crea dos órdenes de competencias a ella subordinados: federación y entidades federativas.

Las entidades federativas tienen la capacidad de superar la decisión en los marcos de su competencia (artículo 40). Pueden darse libremente su propia Constitución, que no contravenga la Constitución General (artículo 41).

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa del Municipio Libre (artículo 115).

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), en los casos de la competencia de éstos, y por lo de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados. Por mandato constitucional, la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas.²⁴

En las sociedades modernas, la participación ciudadana en los procesos de formación y ejercicio del poder público constituye un signo vital de su desarrollo democrático. En este caso, la forma más usual de participación política ciudadana se realiza a través de la emisión del sufragio en comicios organizados periódicamente para integrar los poderes públicos, que tienen, en los procesos electorales, su origen y fundamentación.

Conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de México los titulares de los Poderes Ejecutivo (Presidente de la República) y Legislativo (diputados y senadores) son designados por la vía electoral.

²⁴ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Artículo 41, *Ibid*, pp. 42-43.

El ejercicio del Poder Ejecutivo de la Unión tiene carácter unitario, se deposita en el Presidente de la República, quien es electo de manera directa, por sufragio universal cada seis años. Además de ser titular de la conducción del Gobierno de la República, el Presidente es también Jefe de Estado y de las Fuerzas Armadas. Está expresamente prohibida la reelección al cargo para quien lo haya detentado previamente.

El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en el Congreso de la Unión, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

La Cámara de Diputados está integrada por un total de 500, 300 de los cuales son electos por el principio de mayoría relativa en un número equivalente de distritos uninominales y 200 por el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. Todos los diputados son electos para un periodo de tres años y se permite la reelección después de transcurrido un periodo intermedio.

Las 300 diputaciones federales de mayoría relativa se distribuyen entre las 32 entidades federativas en función del porcentaje de población del total nacional que reside en cada uno de ellos, pero por mandato constitucional ninguna entidad puede contar con menos de dos diputaciones federales de mayoría relativa.

La Cámara de Senadores se integra por 128 miembros. En cada una de las entidades federativas se eligen tres senadores, dos de los cuales le corresponden al partido político que haya obtenido la mayor votación conforme al principio de mayoría relativa, en tanto que el tercero se le asigna al partido político que haya ocupado el segundo lugar en la votación de la entidad. Los 32 senadores restantes son elegidos por el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional. Todos los senadores son electos para un periodo de seis años y, al igual que los diputados federales, se permite la reelección después de un periodo intermedio.

El poder Judicial se deposita en la Suprema Corte de Justicia, en un tribunal electoral, en tribunales colegiados y unitarios de circuito, en juzgados de distrito y en un consejo de la judicatura federal. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compone de once ministros, designados por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado, a partir de las propuestas presentadas por el Presidente de la República. El poder Judicial funciona en pleno o en salas; sus miembros permanecen en el cargo quince años y no pueden ser nombrados nuevamente para tal función, a menos que hubieran ejercido el cargo con carácter provisional o interino.

SISTEMA REPRESENTATIVO MEXICANO		
Organización política	República representativa democrática y federal	Distrito Federal 31 estados
División de poderes	Ejecutivo, Legislativo Judicial	Presidente de la República Cámara de Diputados (500) Cámara de Senadores (128) Corte Suprema de Justicia
Forma de gobierno	Presidencial	Unipersonal
Principios rectores	Mayoría relativa Primera minoría Representación proporcional	Presidente de la República 300 diputados 64 senadores 32 senadores 200 diputados 32 senadores

Fuente: Instituto Federal Electoral.

Por otra parte los elementos básicos de los sistemas democráticos constituyen los instrumentos políticos y jurídicos imprescindibles para el funcionamiento de una verdadera democracia; entre los que destacan los siguientes:

1) El sufragio o voto popular a través del que se expresa la voluntad del pueblo. Al emitir su voto cada ciudadano pone en juego, voluntariamente, la parte que le toca en la soberanía popular; 2) Un estatuto constitucional, establece y limita los derechos y atribuciones del individuo y del estado, y las relaciones del uno con el otro; 3) La división de poderes dentro del estado y 4) La adopción y vigencia de principios fundamentales

(establecidos en la constitución y en las leyes secundarias): libertad de pensamiento, de asociación, de culto, de expresión, de petición, de reunión, de tránsito, etc.

Ahora bien, el propósito de todo Gobierno Representativo es el de asegurar, cuando menos, cuatro libertades fundamentales a saber.

LIBERTAD DE ASOCIACIÓN.- La posibilidad de formar Sindicatos Libres, Asociaciones de toda índole, libres: Agrupaciones de cualquier naturaleza libres, ya sea técnicas, profesionales, regionales, municipales, estatales, etc. pero libres, en el sentido de que deben ser independientes del Estado, no como una parte del aparato general del Estado dependientes del mismo o instrumentos a su servicio.

LIBERTAD DE PALABRA.- El derecho de hablar y escribir sin temor a la persecución, encarcelamiento, tortura y muerte.

LIBERTAD DE REUNIÓN.- Libertad de reunirse para celebrar públicamente para discutir o divulgar cuestiones de asuntos o interés social, y desde luego, tener acceso a las técnicas modernas de la televisión, la radio, los periódicos, etc., y la cuarta podríamos llamarla.

LIBERTAD ANTE LA LEY.- Este es uno de los Derechos más antiguos y simples y se ha visto que si un Gobierno viola la ley, detiene encarcela, reprime, tortura y mata a la gente cuando se le da la gana, sin tener en cuenta para nada las leyes de la comunidad, todos los demás Derechos son letra muerta.

1.2. Definición de partidos políticos

En la monarquía absoluta, y, en general, en los regímenes anteriores a los de tipo liberal-democrático, no había ni podía haber partidos políticos - en el sentido riguroso de la palabra porque el poder estaba monopolizado, era ejercido en exclusiva por una persona, institución o grupo reducido: monarca, príncipe. Había, si acaso, pequeños grupos, generalmente cortesanos, que trataban de influir en la persona que detentaba el poder, y que en ocasiones luchaban entre si para disputarse el favor del señor. A esos grupos se les suele llamar camarillas, facciones, clubes.

Los partidos políticos tienen una reciente vinculación con la democracia, anteriormente la democracia moderna tuvo sus primeras experiencias sin la presencia de partidos como hoy los conocemos, estos, poco a poco fueron surgiendo y se fueron consolidando hasta adquirir una vinculación recíproca con la democracia representativa. Así los partidos con el paso del tiempo han sido los constructores de los regímenes democráticos que actualmente conocemos.

Los partidos modernos tuvieron su origen en el siglo XVII, evolucionaron durante el XVIII y se organizaron a partir del siglo XIX. Los partidos políticos son el resultado de la quiebra de la sociedad tradicional o feudal y su paso a la sociedad industrial.

Así a medida que, desde fines del siglo XIX, la industrialización, por un lado, y el sufragio universal, por otro, permitieron el acceso de las masas a la política, fueron surgiendo otros tipos de partidos con características nuevas: grupos de trabajadores manuales, con frecuencia dirigidos por profesionales o intelectuales de clase media, y en base también, muchas veces a sindicatos cooperativas o sociedades laborales preexistentes organizaban partidos políticos para que representaran sus intereses. Estos partidos son los llamados partidos de masas creados sobre el modelo de los partidos socialistas y laboristas.

Más tarde, ya en el siglo XX surgen otros partidos de masas como los católicos, los fascistas y los comunistas. También en los países del Tercer Mundo y en aquellos que han adquirido recientemente su independencia política surgen partidos con características diferentes pero siempre con el sentido y objetivos fundamentales de todos ellos: organizar la conquista y ejercicio del poder. “No fue sino hasta bien entrado el siglo XIX cuando los partidos fueron aceptados positivamente, y sólo después de la Segunda Guerra Mundial, luego de grandes debates teóricos y políticos, cuando comenzó su proceso de constitucionalización en el mundo entero.”²⁵

En la mayor parte de “los países que adoptaron el régimen representativo y el sufragio, se hizo necesaria la formación de partidos, el sufragio es una institución jurídica política por medio de la cual los electores, en representación del pueblo designan periódicamente a las personas físicas que desempeñarán el gobierno..., la suma de los votos manifiestan la voluntad popular. La democracia supone la confrontación de ideas, de opiniones, de criterios y principalmente, la libertad para expresarlas. Democracia y partidos políticos son instituciones inseparables, sin lucha partidista no habría democracia.”²⁶ Los partidos políticos son inseparables de la democracia, una sociedad no sería democrática si no existieran los partidos políticos.

Para darnos una idea más clara y precisa de lo que son los partidos políticos los definiremos de acuerdo a las posturas de diferentes autores especialistas en el tema.

El Diccionario de términos parlamentarios nos dice que: “Partido político: estos vocablos derivan de *pars*, parte y *polis*, ciudad, es decir, parte de la colectividad política que interviene en la vida del gobierno del Estado. Parcialidad, coligación, conjunto o agregado de personas agregado de personas que siguen y defienden una misma fracción.

²⁵ Cárdenas Gracia, Jaime F, *Democracia y partidos políticos*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México, 1996. p.16.

²⁶ Berlín Valenzuela, Francisco (coordinador), *Diccionario Universal de términos Parlamentarios*, Porrúa México, 1988. p.719.

Agrupación que aspira al gobierno o dominación del Estado, con una ideología y un programa de acción definidos y una organización estatuida... Son agrupaciones de ciudadanos que se organizan, con un programa ideológico y con la finalidad de llegar al gobierno y que rivalizan por obtener el apoyo popular con otro grupo o grupos que mantienen puntos de vista opuestos.”²⁷

En un Estado de derecho, los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y expresión de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad serán libres, y su estructura interna y funcionamiento han de ser democráticos. Su existencia deriva del ejercicio de la libertad de asociación. No tienen naturaleza de poder público ni son órganos del Estado, por lo que el poder que ejercen se legitima sólo en virtud de la libre aceptación de sus estatutos y por tanto sólo puede ejercerse sobre quienes, en virtud de una opción personal libre, los asumen al integrarse en tales organizaciones.

Duverger nos decía que “un partido no es una comunidad, sino un conjunto de comunidades, una reunión de pequeños grupos diseminados a través del país (secciones, comités, asociaciones locales, etc.) ligados por instituciones coordinadoras... Cada partido tiene su propia estructura, que no se parece casi a la de los demás. A pesar de todo, pueden distinguirse cuatro grandes tipos de elementos de base, a los que se pueden relacionar la mayoría de los partidos existentes: el comité, la sección, la célula y la milicia.”²⁸

Un partido de acuerdo a Sartori, “es cualquier grupo político que se presenta a elecciones (libres o no) y que puede colocar mediante elecciones a sus candidatos en cargos públicos...Los partidos no son facciones...un partido es parte de un todo...Los partidos son conductos de expresión.”²⁹

²⁷ Berlín, op.cit, p.718.

²⁸ Duverger, op.cit, pp.46-47.

²⁹ Sartori (1987), op.cit, pp.53,91 y 92.

Un partido político es “toda asociación voluntaria perdurable en el tiempo dotada de un programa de gobierno de la sociedad en su conjunto, que canaliza determinados intereses sectoriales y que aspira a ejercer el poder político o a participar en él mediante su representación reiterada a los procesos electorales.”³⁰

Jesús Silva-Herzog Marquez dice que “un partido es una máquina de intereses en busca de confianza. En este vínculo de ambición y crédito podrá encontrarse la clave de su existencia. Un partido es, como las armas en tiempos de guerra o la sangre en siglos aristocráticos, una escalera al poder. Pero a diferencia de ellos, los peldaños de un partido político en democracia ayudan al ambicioso a trepar si es capaz de ganar la confianza del otro. Un partido es un hervidero de aspiraciones; debe ser también un depósito de confianza.”³¹

Las numerosas definiciones que se han dado de los partidos insisten en aspectos diversos según los puntos de vista de sus autores. Pero la práctica totalidad coinciden en que lo fundamental es la toma y ejercicio del poder político. Eso es precisamente lo que distingue a los partidos políticos de otras organizaciones también políticas y, por supuesto, de todas las privadas.

Así, pues, los partidos políticos son el vínculo político por excelencia entre los electores y sus gobiernos; son la respuesta al reto de constituir gobiernos que respondan a los intereses de las sociedades complejas de nuestros días. Aun cuando en muchos casos los ciudadanos prefieren agruparse en organizaciones no partidistas para satisfacer exigencias concretas.

Los partidos “son entes que se organizan específicamente para conquistar el poder,”³² estos siguen siendo organizaciones políticas profesionales y perdurables, con

³⁰ Cotarelo, Ramón, *Los partidos políticos*, Sistema, Madrid, 1985. p.14.

³¹ Jesús Silva-Herzog Márquez, *Reforma* 30 A Editorial, 25 de febrero del 2002.

³² Crespo, José Antonio, *Elecciones y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Política, IFE, México, 1997. p.29.

capacidad de aglutinar intereses esenciales y diversos en programas globales sometidos al dictamen ciudadano.

El partido político está formado por una asociación de individuos unidos por ideas comunes, que persiguen como meta alcanzar el control del gobierno, para desde allí influir en las tomas de decisiones.

Una vez que los partidos políticos han triunfado por medio de las elecciones y el voto en la cual participan los ciudadanos, los partidos políticos ejercen el poder político que les ha dado la sociedad transformando la representación social en representación política, es decir, a través de esto juegan el papel de mediadores entre sociedad y el Estado.

Para que existan partidos es preciso que exista un régimen basado en elecciones periódicas y que tengan derecho a voto, si no la totalidad de los ciudadanos, sí al menos una parte considerable de los electores, esto es lo que caracteriza a una sociedad democrática de sus contrapartes totalitarias y autoritarias.

En el caso de México los partidos políticos están reconocidos por nuestra Constitución en su *artículo 41*, este artículo nos dice que los partidos políticos son entidades de interés público..., tienen como finalidad promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Los partidos permiten el acceso al poder, canalizan demandas y colaboran en la formación de los programas de gobierno.

1.3. Características de los partidos políticos

Los partidos participan en las elecciones y a través de ellas pretenden conquistar cargos públicos para llegar al poder, esto lo hacen a través de la competencia política entre diversos partidos. Estos son órganos del Estado que exigen su constitucionalización para promover su democracia interna y rechazar toda tendencia oligárquica que se produzca dentro de la organización partidaria.

Los partidos políticos son organizaciones estables que los hacen ser actores irremplazables del escenario político, estos tienen como objetivo principal la conquista y el ejercicio del poder político. Los partidos políticos permiten la expresión tanto de intereses nacionales como particulares y su campo de acción siempre se da en el terreno electoral y parlamentario, con el fin de organizar la sociedad y el Estado de acuerdo con la ideología e intereses de los sectores sociales que representan. "Los partidos entran en la esfera del gobierno como uno de sus elementos componentes importantes..., pues los partidos pueden no ser más que vínculos entre un pueblo y un gobierno,"³³ entre la sociedad civil y el Estado.

En los regímenes democráticos el poder lo conquistan y lo ejerce en competencia con otras organizaciones semejantes y por procedimientos establecidos en las leyes, esto lo hacen normalmente a través de las elecciones, que son la fuente principal de los regímenes democráticos.

Los partidos políticos deben ser "expresión del derecho de los ciudadanos a asociarse para defender agrupadamente ideas y objetivos políticos comunes, son una institución substancial de la democracia moderna..., representan programas y candidatos en las elecciones, mismos que los hacen identificables por la opinión pública que los clasifica en: progresistas o conservadores de izquierda, de derecha o centro, estatista o

³³ Sartori (1987), op.cit, p.45.

autonomista... contribuyen a integrar la voluntad popular al organizar y educar e informar políticamente al cuerpo electoral, al intervenir activamente en el proceso de selección de los dirigentes políticos y de los gobernantes.”³⁴

En el mundo existen actualmente centenares, tal vez millares de partidos políticos, cada uno con sus propias características, el número de partidos indica características del sistema político: la medida en que el poder político está fragmentado o no fragmentado, disperso o concentrado.

Según la tipología de Maurice Duverger existen dos tipos fundamentales de partidos: de “cuadros y de masas”³⁵ en estos se encuentra que “la distinción de partidos de cuadros y partidos de masas coincide con las que descansan en los diversos tipos de armazón de los partidos. Los partidos de cuadros corresponden a los partidos de comités, descentralizados y débilmente articulados; los partidos de masas corresponden a los partidos basados en secciones, más centralizados y fuertemente articulados.”³⁶

Los de cuadros se interesan más por la calidad que por la cantidad de sus miembros, “trata de reunir notables, para preparar las elecciones, conducirlos y mantener el contacto con los candidatos,”³⁷ no buscan el mayor número, sino el que sean lo más influyentes posible, por su prestigio social o por su dinero. Su actividad se realiza casi exclusivamente en el Parlamento y en las elecciones, y su organización es muy flexible.

³⁴ Berlín, op.cit, pp.718-719.

³⁵ Los de cuadro tendieron a conformarse en el siglo XVIII y principios del XIX como grupos de notables cuyos miembros eran reclutados en función de su prestigio o su fortuna, y en la actualidad son casi inexistentes..., los partidos de masas – que surgieron en el siglo XIX con los partidos socialistas europeos- se caracterizan por ampliar las facultades de decisión de los congresos locales y nacionales de los partidos. Cárdenas, op.cit, p.40.

³⁶ Duverger, op.cit, p.97.

³⁷ Duverger, op.cit, p.94.

Los partidos de masas buscan captar la mayor cantidad posible de afiliados que con sus cotizaciones mantienen al partido; tienen una ideología muy marcada y se esfuerzan por educar a sus miembros e influir en la sociedad mediante todo tipo de actividades.

Pero entre ambos tipos existen los partidos indirectos, que son aquellos que se han formado por unión de grupos sociales preexistentes -sindicatos, cooperativas, organizaciones profesionales o culturales-, los miembros lo son del partido en cuanto que pertenecen a esas organizaciones de base, es decir, de forma indirecta. Los ejemplos más característicos son los partidos demócrata-cristianos y los laboristas, formados sobre la base de organizaciones religiosas o sindicales, respectivamente.

Dentro de los partidos de cuadros se distinguen dos tipos principales, rígidos y flexibles, según que sus miembros tengan o no disciplina de voto en el Parlamento, y según sea el grado de centralización y vinculación de los afiliados con la organización. Al primero pertenece el partido conservador británico, y al segundo, los republicanos y demócratas de Estados Unidos.

En los partidos de masas, Duverger distinguía en 1951 otros dos tipos, <especializados,> y <totalitarios>, según que practicasen en su interior y propugnaran en el Estado la democracia o la dictadura.

Estas clasificaciones se elaboraron en los años cincuenta y comienzos de los sesenta en función de la realidad posterior a la II Guerra Mundial. Desde entonces la realidad de los partidos se ha modificado y con ella los criterios de clasificación. Los que actualmente se utilizan tienden a seleccionar aquellos tipos de partido que fueron en el pasado o son en la actualidad realmente significativos: partidos de notables o de cuadros, partidos de masas y partidos de electores.

Un partido político es, por lo general, una organización bastante compleja, cuyos miembros participan en ella de modos muy diferentes y ejercen un poder muy distinto

participación y poder varían, naturalmente, según los tipos de partido, pero en general sigue siendo válida la clasificación que Maurice Duverger estableció en 1951, según la cual los componentes de un partido se agrupan en cuatro clases fundamentales: “electores, simpatizantes, miembros y militantes.”³⁸

Los electores votan por los candidatos propuestos por el partido en las elecciones ya sean nacionales o locales, sólo pueden considerarse componentes del partido en un sentido muy amplio, pues en rigor su única vinculación consiste en votar a los candidatos del partido en las elecciones; pero como el objetivo fundamental del partido es el poder y en un sistema representativo éste sólo se alcanza y se legitima mediante los votos de los ciudadanos, de ahí que los electores sean absolutamente fundamentales para los partidos, por más que puedan variar de unas elecciones a otras, se desconozcan entre sí y no dediquen al partido más tiempo que el preciso para ir a votar cada tres o cuatro años según el país de que se trate.

Los simpatizantes reconocen su inclinación hacia la ideología del partido son más que un elector y menos que un miembro, es decir, estos tampoco son miembros del partido en sentido estricto; no están inscritos en él, pero hacen por el partido algo más que votar: manifiestan públicamente su voto, su coincidencia de puntos de vista con el programa, la política o los líderes del partido, leen su prensa si la tiene, suelen participar en actividades organizadas por él, tales como manifestaciones, fiestas, actos culturales y de naturaleza no estrictamente política. Algunos partidos crean mecanismos para acrecentar la militancia esto lo hacen a través de: clubes deportivos, fundaciones, asociaciones culturales, de vecinos, etc.

³⁸ Duverger, op.cit, p.145.

Los miembros son, en rigor, las personas que están formalmente inscritas en el partido: han solicitado su ingreso, el partido ha estudiado - con mayor o menor rigor, según los casos al candidato, lo ha aceptado y su condición de miembro se ejercita mediante la participación en las actividades del partido y el pago de las cuotas. Ésta es la manera más típica, pero no la única, de ser miembro.

Los militantes son aquellos miembros que son activos, estos forman el núcleo de cada grupo de base del partido, sobre la que descansa su actividad esencial, los militantes comparten de una forma especialmente intensa y completa la ideología, los objetivos e incluso el estilo del partido, dedican buena parte de su tiempo y de sus energías a las actividades partidistas. Dentro de ellos hay diferentes categorías que dependen, al mismo tiempo, de la dedicación al partido y del poder que se tenga dentro de él. Están, por una parte los militantes de base, que trabajan mucho, en su tiempo libre: y, por otra, los militantes profesionales, que trabajan para el partido a tiempo completo y de él viven, puesto que les pagan.

Los militantes de los partidos tienen derecho a ser electores y elegibles para todos sus cargos, a estar informados sobre sus actividades y situación económica, y a concurrir para formar sus órganos directores mediante sufragio libre y en la mayoría de los casos secreto, aunque no resulta preciso que sea directo.

Cada tipo de partido se define, según la clásica descripción de Duverger, por su forma básica de organización: el comité para los partidos de notables; la sección, para los socialistas y católicos; la célula, para los comunistas y la milicia para fascistas. Pero ésta clasificación, pensada en función de los partidos existentes en torno a la II Guerra Mundial, está hoy en gran parte superada. Y, por otro lado, en la actualidad los partidos tienden a parecerse cada vez más, de modo que es posible encontrar elementos comunes a casi todos ellos.

Los partidos políticos son organizaciones que se caracterizan por su singularidad, de base personal y relevancia constitucional, creadas con el fin de contribuir de una forma democrática a la determinación de la política nacional y a la formación y orientación de la voluntad de los ciudadanos, así como a promover su participación en las instituciones representativas mediante la formulación de programas, la presentación y apoyo de candidatos en las correspondientes elecciones, y la realización de cualquier otra actividad necesaria para el cumplimiento de sus fines.

“los partidos políticos son instrumentos para lograr beneficios colectivos, para lograr un fin que no es meramente el beneficio privado de los combatientes. Los partidos vinculan al pueblo a un gobierno...Los partidos realizan una serie de capacidades del sistema..., los partidos son órganos funcionales –sirven para unos fines y desempeñan unas funciones-..., ello ocurre porque un partido es una parte de un todo que trata de servir a los fines del todo.”³⁹ Su principal tendencia es durar y consolidarse, y su finalidad última y legítima es obtener el poder mediante el apoyo popular manifestado en las urnas.

El sistema de partidos no es igual en todas las circunstancias. Existe una clasificación muy importante hecha por Giovanni Sartori. Este autor tiene en cuenta el factor dinámico, es decir, la posibilidad de que un régimen político se transforme en otro. Sartori elabora la siguiente lista de sistemas: “de partido único (Albania y la Unión Soviética hasta 1989); partido hegemónico (México hasta 1988); partido predominante (Japón y Suecia hasta antes de la crisis del Partido Liberal Democrático Japonés y del Partido Social-demócrata Sueco); bipartidismo (los Estados Unidos y Reino Unido); pluralismo moderado (Alemania y los Países Bajos); pluralismo polarizado (Italia, hasta antes de su más reciente reforma electoral), y atomización (Malasia).”⁴⁰

³⁹ Sartori (1987), op.cit, p.54.

⁴⁰ Sartori (1987), op.cit, pp.160-163.

Un Gobierno lo forma el partido o la coalición de partidos que han conseguido la mayoría de votos, los votos son un medio de permanecer en el mercado y un medio de llevar a cabo una política, los partidos en las elecciones son maximizadores de votos pero es el partido el que designa previamente la persona que va a ocupar la jefatura de ese Gobierno y quiénes van a ocupar los diversos puestos políticos: ministros, presidentes de la república, gobernadores, presidentes municipales, etc.

Los partidos articulan las demandas de la sociedad, o de los grupos sociales. Esta función es cumplida en gran parte a través del "proceso electoral."⁴¹ Por una parte los candidatos o postulantes a serlo deben percibir los problemas de sus electores, debido a lo cual las campañas se orientan preferentemente a ese fin. El otorgamiento de preferencias del electorado a los partidos les indica a éstos la cercanía entre sus ideas y programas con los problemas que los electores aspiran a que sean resueltos en el sistema político. La movilización de estos y su socialización son funciones que pertenecen al centro de los componentes electorales.

El reconocimiento que la legislación ha hecho expresamente de los partidos políticos después de la Segunda Guerra Mundial está asociado muy estrechamente con la regulación de los procesos electorales. Los requisitos legales para la constitución de un partido político están vinculados en varios países a las normas electorales. Por regla general la inscripción legal de un partido político debe estar patrocinada por un número de ciudadanos.

⁴¹ Las elecciones son el medio para legitimar a un sistema democrático, en estas los partidos proponen sus programas de trabajo para formar el gobierno. A través de las elecciones se selecciona al personal que ocupará los cargos en el gobierno.

1.4. Funciones de los partidos políticos

Las funciones de los partidos son muy variadas: hacen posible la democracia, hacen viables las decisiones mayoritarias e impiden excluir de los derechos a las minorías, permiten el consenso pero también el disenso, la tolerancia y la libre expresión de ideas programas y leyes. Son los principales sujetos-protagonistas, actores de la acción política, son los que compensan los intereses y proyectos políticos que permite y norma la competencia entre los partidos, su acción consiste en ser mediadores entre la sociedad civil y el Estado. Estos desempeñan funciones sociales y políticas inseparables dentro de una democracia, al grado de que en este momento no existen entidades capaces de sustituirlos.

Dentro de las democracias los partidos políticos desempeñan funciones específicas de las que carecen sus contrapartes los regímenes no democráticos, estas se pueden clasificar en: generales, sociales e institucionales.

Entre las funciones generales que podemos encontrar en un partido político están las siguientes:

- Ø Promover la confrontación de las opciones políticas y la lucha democrática por el poder.
- Ø Propiciar la obtención legítima de puestos de representación y de gobierno.
- Ø Animar el ejercicio democrático de las facultades legislativas.
- Ø Observar la legalidad.
- Ø Respetar la libre participación política de la ciudadanía y los partidos.
- Ø Evitar la violencia.
- Ø Respetar los estatutos y plataformas políticas de cada partido.
- Ø Contar con un domicilio social.

Las funciones sociales son aquellas que tienen los partidos como organizaciones que nacen del cuerpo social, ante el cual tienen ciertas responsabilidades. Entre éstas podemos destacar la socialización política, la movilización de la opinión pública, la representación de intereses y la legitimación del sistema político. La socialización política implica el deber de los partidos de educar a los ciudadanos en la democracia, articular las demandas de la sociedad, canalizar hacia los planes de acción los múltiples intereses de los ciudadanos, garantizar y promover el respeto de los derechos ciudadanos, etc.

Los partidos modernos “de acuerdo con algunas leyes de partidos o electorales, siguen teniendo la obligación de promover los valores democráticos, el respeto de los derechos humanos, la práctica de la tolerancia y el derecho al disenso, así como también la de capacitar a sus miembros en los principios ideológicos del partido y difundir éstos entre los ciudadanos.”⁴² En la actualidad esta función de los partidos de ser socializadores está siendo sustituida por los medios de comunicación ajenos a los partidos. Los medios partidistas tienen una precaria existencia, pues los ciudadanos y en ocasiones los mismos afiliados prefieren una información menos doctrinaria.

Hoy día los partidos representan intereses muy diversos que los hacen ser canalizadores de múltiples y variados intereses, atendiendo a unos sobre otros, esto tiene que ver con la prevalencia, en el interior del partido, de los intereses a representar y a proteger.

Otra de las funciones sociales de los partidos es su papel de legitimadores de los regímenes democráticos en este punto los “partidos desempeñan una importante labor en esta función legitimadora, pues, por una parte, tienen un papel fundamental en la conformación de los órganos del estado mediante las elecciones y, por otra, son focos de discusión y debate, además de que cuando llegan al poder por la vía electoral tienen

⁴² Cárdenas, op.cit, p.25.

frente a los ciudadanos la señalada obligación de no cancelar los procedimientos y las instituciones democráticas, así como la de velar por el respeto de los derechos fundamentales.”⁴³

En cambio las funciones institucionales tienden al “reclutamiento y selección de élites, la organización de las elecciones y la formación y composición de los principales órganos del Estado, son funciones institucionales de los partidos que atienden más a la organización política que a la social..., el reclutamiento y la selección de gobernantes, obedece a la necesidad que tiene cualquier sociedad de contar con un grupo dirigente que se encargue de la cosa pública, es decir de la administración de los asuntos comunes.”⁴⁴

Otra función institucional es organizar elecciones en donde los partidos se vean involucrados en la elaboración de la ley electoral o legislación electoral para que ésta no sea en beneficio de algún partido en especial, sino de todos los partidos involucrados dentro del sistema político, esta transparencia se verá reflejada en los resultados electorales que beneficiará a los partidos más fuertes y con más posibilidades de triunfo.

La última función institucional de los partidos “es su papel en la organización y composición de los poderes públicos, principalmente del poder legislativo.”⁴⁵ Esto es así ya que es en el congreso donde recae el peso de las decisiones a tomar y es en donde se concentra un gran número de personas pertenecientes a los partidos políticos que hayan obtenido la victoria.

Ya para terminar este capítulo debemos de señalar algo muy importante la Constitución de Guerrero en su *artículo 25* nos dice que “los partidos políticos son entidades de interés público, que tienen como finalidad promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación estatal y

⁴³ Cárdenas, op.cit, p.27.

⁴⁴ Cárdenas, op.cit, p.29.

⁴⁵ Cárdenas, op.cit, p.29.

como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.”⁴⁶

Debe pues, quedarnos claro que los partidos políticos representan el único medio legalmente reconocido por la Constitución Federal y estatal para acceder al poder, las elecciones representan el medio más adecuado para que los ciudadanos elijan a sus gobernantes.

⁴⁶ *Constitución Política del Estado de Guerrero*, Compendio de la Legislación Electoral del Estado de Guerrero, abril del 2002. p.23.

Capítulo II. El Poder Legislativo como órgano de representación política

2.1. Aspectos del Poder Legislativo en los sistemas políticos democráticos

El Poder Legislativo es el órgano de representación jurídica, política y sociológica que integra una de las tres partes del aparato del Estado. El aparato del estado esta formado por tres poderes que son: el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. La división entre los tres poderes fue formulado como principio por el autor inglés John Locke en su *Tratado de gobierno civil* de 1690, y más precisamente, en términos contemporáneos, por el francés Montesquieu en su célebre obra, *El espíritu de las leyes*, de 1748. El Poder Legislativo se encarga de legislar y aprobar las leyes, el Poder Ejecutivo de ejecutarlas y también de proponerlas y hacerlas cumplir, y el Poder Judicial, de resolver mediante las leyes los conflictos y controversias jurídicas que se derivan de su aplicación.

En las modernas sociedades democráticas. “La palabra *legislativo*, proviene del latín *legislator*. 1. Es un adjetivo que se aplica al derecho o potestad de hacer leyes. 2. Aplíquese al cuerpo o código de leyes...Es aquel poder en que reside la potestad de hacer y reformar las leyes.”⁴⁷ Este poder es la rama del gobierno encargado de elaborar las leyes de la Nación. Esta integrado por representantes del pueblo, llamados “legisladores,”⁴⁸ agrupados en “Cámaras.”⁴⁹

Se debe destacar que el Poder Legislativo no sólo realiza funciones exclusivamente legislativas sino también presupuestarias, administrativas, de control, de dirección política y jurisdiccional. Al respecto, Pedroza de la Llave nos dice que los actos

⁴⁷ Berlín, op.cit, p.751.

⁴⁸ *Legislador*, del latín *legislâto-rôris*. Este vocablo usado como sustantivo o adjetivo, denomina o califica a la persona que legisla. El que forma o prepara las leyes. El que las aprueba, promulga y da fuerza a tales preceptos legales y obligatorios. Berlín, op.cit, p.570.

⁴⁹ La palabra *cámara* deriva del latín *camara*, *camera*, y éste del griego *kamára*, sala abovedada...Actualmente, con este término se designa el lugar adonde se reúnen los miembros que componen organismos colegiados para tratar los asuntos que les incumben por naturaleza, fines o por disposición legal; igualmente se emplea para referir a los propios organismos colegiados. Berlín, op.cit, pp.106-108.

no son excluyentes uno de otro y que un acto administrativo puede ser al mismo tiempo de control, o de control y a la vez jurisdiccional, o legislativo pero también de control, etcétera.⁵⁰

En el contexto, de las democracias “la teoría de la división de poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) considera que el Poder Legislativo formaliza-legaliza a la soberanía nacional, dándole a los legisladores el papel de representantes del pueblo y de la nación.”⁵¹ Esta teoría implica, que los diferentes órganos del Estado sean independientes entre sí. La teoría de la división de poderes debe pues, operar dentro de un sistema de pesos y contrapesos entre los diferentes órganos del Estado y debe hacer realidad el propósito de que el poder detenga y/o controle al poder, es decir de que ninguno de estos tres poderes supere y actúe por separado. Lo anterior significa que cada uno de estos tres poderes (Legislativo, Judicial y Ejecutivo) cumple una función diferente y autónoma.

La división de poderes con el paso del tiempo logro no sólo reducir el absolutismo monárquico, sino también generar el equilibrio de la balanza, de los pesos y contrapesos; del control del poder por el poder, de manera que ninguno de estos tres poderes este por encima del otro.

En un Estado moderno, la función legislativa está confiada a un órgano denominado Congreso o Parlamento. Por este motivo los actos o relaciones jurídicas que emanan de este poder reciben el nombre de derecho parlamentario.

La división tripartita de la autoridad pública -que es característica propia y diferencial del sistema republicano de gobierno- opera de manera que ninguno de los tres poderes este por encima de los demás. Los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial tienen su propia función y órbita de atribuciones jurídicamente reglamentadas. A ninguno de ellos le es dado interferir en las facultades de otro.

⁵⁰ Pedroza de la Llave, Susana, *El Congreso de la Unión*, UNAM, México, 1997. p.216.

⁵¹ Berlín, op.cit, p.752.

Así en el estado de derecho democrático de división de poderes, la Constitución da al poder legislativo entre otras competencias la de expedir las leyes Federales, y en el caso de las entidades de promulgar las leyes locales de su competencia. Históricamente este poder ha residido en un cuerpo colegiado integrado por una o dos cámaras.

El Poder Legislativo se encarga de elaborar normas generales y abstractas con incidencia directa sobre el ejercicio de los derechos subjetivos de los habitantes. Estos derechos se refieren a los atributos esenciales de la persona humana (derecho a la vida, derecho a la integridad física, derecho a la libertad e igualdad).

Los legisladores por el hecho de ser elegidos por el pueblo los inviste de una gran autoridad, de la que carecen la mayoría de los gobernantes designados, o que poseen la investidura por herencia, esto debido a que, por regla los legisladores no dependen del gobierno o los gobernantes para acceder al cargo, sino de una elección en donde quien los elige son los ciudadanos, que son los que delegan su poder para que estos les representen sus intereses ante el gobierno. Las elecciones en las sociedades democráticas les proporcionan gran prestigio a los legisladores, que están más cerca de la fuente del poder que los ministros o los secretarios.

Hay que destacar que el contrapeso que ejerce el Poder Legislativo sobre los otros poderes depende en buena medida de las funciones o poderes que les reconoce la Constitución. Estos son: "el poder de delimitación; el poder del control; y el poder de reivindicación y de oposición. El primero tiene que ver con el presupuesto y con los tratados internacionales, el segundo implica el empleo de muchos medios. La discusión del presupuesto, que da al legislativo un poder presupuestario es de delimitación en lo que afecta al año próximo y de control al que corresponde al anterior. El tercer punto corresponde individual y colectivamente a los legisladores. Individualmente, cada

legislador es un intermediario entre sus electores y el gobierno. A nivel colectivo, el Parlamento es tribuna nacional y garantiza la expresión pública de los ciudadanos.”⁵²

Según la opinión de algunos especialistas en materia constitucional y legislativa, la época contemporánea ha traído a los Congresos o Parlamentos, un importante aumento de sus atribuciones, además de las directamente relacionadas con la creación de las leyes; especialmente importantes resultan las de fiscalización y control; pero, también las de aprobación de nombramientos de altos funcionarios del gobierno y de miembros de la judicatura; además de las funciones de investigación, las relativas al juicio político y la declaración de procedencia, las de ratificación de tratados internacionales, las económico-presupuestales, etc., lo que nos permite afirmar que nuestros órganos legislativos en la actualidad, han venido tomando un nuevo perfil.

En el caso de Guerrero las atribuciones del Congreso local se encuentran establecidas en el capítulo V, artículo 47 de la Constitución Política del Estado. Más adelante en el apartado 2.3 y en el capítulo IV de este trabajo explicaré las atribuciones, competencias del congreso estatal y su relación con los otros dos poderes (Ejecutivo y Judicial). Asimismo en dichos puntos podremos encontrar como el Congreso estatal poco a poco va dejando de estar subordinado por el Poder Ejecutivo estatal.

⁵² Collado Moreno, Jorge, *El Poder Legislativo*. Fundación Colosio, A.C., México, 1997. pp.13-14.

2.2. Aspectos del Poder Legislativo federal mexicano

El Poder Legislativo en México es tanto la expresión de la teoría de la división de poderes como la colaboración entre ellos, pues si bien las leyes se aprueban en el Congreso, el Ejecutivo puede ser el autor de iniciativas y posee la atribución constitucional de promulgarlas y publicarlas.

La función legislativa del Congreso consiste en la formulación o producción, a través de un proceso determinado por la Constitución, de normas jurídicas que se aplican a los sujetos a los cuales van dirigidas.

El proceso legislativo federal se rige por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

De los tres poderes de la Federación, el Legislativo es el que de manera natural se relaciona con la pluralidad ciudadana, puesto que su órgano ejecutor, el Congreso de la Unión, se conforma con representantes de todos los sectores de la sociedad. Cabe recordar que al Poder Legislativo lo determinamos los ciudadanos, que nos manifestamos cada tres o seis años para elegir a nuestros representantes populares.

El principio de la legalidad en el que están sujetos ante la Ley nuestros gobernantes, es el primer rasgo de la división de los poderes, mismo que formalmente está presente en el régimen constitucional mexicano.

Hablar del poder legislativo en México es expresión de conciencia democrática que afortunadamente cada día se reafirma y acrecienta en un proceso que nos conduce a transformar constantemente a las cámaras del Congreso de la Unión y de las entidades federativas, en virtud de que ya no deben seguir siendo vistas solamente como las

encargadas de establecer el orden jurídico y de regular sus transformaciones para regir adecuadamente la vida de la nación.

Sin embargo, habría que preguntarse ¿Qué es el poder Legislativo? El poder Legislativo es uno de los tres órganos de gobierno que nuestra Carta Magna señala para el ejercicio del poder público. Según lo dispuesto en su *artículo 49* que determina igualmente la manera como se organizará cada uno de ellos. Este artículo nos dice pues que: “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”⁵³ No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el *artículo 29*. En ningún caso, salvo lo dispuesto en el *artículo 131*, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

El poder Legislativo en nuestro país, es el encargado de realizar reglas generales y uniformes que reciben la denominación de leyes, las cuales conforman la esfera jurídica de toda la federación; dichas leyes son creadas por medio de una serie de pasos denominados todos en su conjunto como: “Proceso Legislativo,”⁵⁴ dichas etapas son: la Iniciativa, la Discusión, la Aprobación, la Sanción, la Promulgación o Publicación y por último la Iniciación de la Vigencia. Tiene, como fin primordial y básico, hacer las leyes que rigen al pueblo de México y, para ello, tanto los diputados como los senadores analizan, discuten y dictaminan las iniciativas que pueden presentar los legisladores, el Poder Ejecutivo Federal y las legislaturas de los Estados.

⁵³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 49, op.cit, p.48.

⁵⁴ El Poder Legislativo realiza una serie de actos formales. Que culminan con un producto o decisión que debe adoptar la forma de Ley o Decreto. El proceso legislativo abarca, sin embargo, actos anteriores y externos a ese conjunto de formalidades para crear o reformar las leyes y los decretos, de manera que las negociaciones previas a la elaboración de una iniciativa, los grandes encuentros y foros en que participan fuerzas políticas y los propios poderes, constituyen también parte del proceso legislativo. Collado, op.cit, p.31.

Ahora bien, cuando hablamos de las funciones del Congreso, nos referimos a una de las formas en que actúa el Poder Legislativo. En este sentido la Constitución Política Mexicana dispone la organización bicameral del Poder legislativo en su *artículo 50*, que a la letra dice: “El Poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.”⁵⁵

El sistema bicameral en México comprende distintas funciones para el Congreso de la Unión, según la Constitución: a) separada y sucesivamente facultades del Congreso (por ejemplo la elaboración y aprobación de leyes, “*artículo 71*”⁵⁶ y las facultades consignadas en el *artículo 73*⁵⁷ constitucional); b) conjunta y simultáneamente facultades del Congreso como asamblea única (como la contenida en el *artículo 69* constitucional que prevé que a la apertura de sesiones ordinarias del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifiesta el estado general que guarda la administración pública del país); c) separadas y no sucesivamente (facultades exclusivas de cada una de las cámaras, *artículo 74* y *76*) y d) separadas y no sucesivamente pero que no constituyen facultades exclusivas (facultades administrativas de las cámaras previstas en el *artículo 77*, por ejemplo nombrar a sus empleados).

⁵⁵ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, artículo 50, op.cit, p.48.

⁵⁶ El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I, Al Presidente de la República; II. A los diputados y senadores del Congreso de la Unión; y III. A las legislaturas de los Estados. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op.cit, p.57.

⁵⁷ El Congreso tiene facultad: Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal; Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes; Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación; Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto; Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, comercio, juegos con apuestas y sorteos, energía eléctrica y nuclear, para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123; Para declarar la Guerra; Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación; Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea nacionales; Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República; Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación y sobre postas y correos; para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de la jurisdicción federal; Para establecer casas de moneda; Para expedirlas leyes de organización del cuerpo diplomático y del cuerpo consular mexicanos; Para establecer los delitos y faltas contra la Federación; Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal; Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación; Para establecer contribuciones, etc. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op.cit, pp.59-65.

Desde el punto de vista formal, todo lo que hacen las cámaras (tanto la de Diputados como la de Senadores) es acto legislativo, de manera que las funciones de control y presupuesto, a cargo de la Cámara de Diputados, y las atribuciones en materia de nombramientos que poseen ambas cámaras, o de ratificación de tratados o convenciones diplomáticas, exclusiva del Senado, constituyen una expresión del Poder Legislativo y por ende del la división de poderes.

Desde el punto de vista teórico la enumeración y clasificación de las funciones legislativas es una tarea compleja, lo que explica que el poder legislativo sea considerado como un instrumento político del principio de soberanía popular, misión que le confiere inevitablemente el derecho y el deber de intervenir en diversas maneras. Las funciones que actualmente tiene el poder Legislativo en nuestro país son básicamente: representativas, deliberativas, financieras, legislativas, de control, políticas, de inspección y vigilancia, de comunicación y educativas y jurisdiccionales, entre otras.

Por otro lado las principales tareas que lleva acabo el Congreso se dividen en tres categorías: 1) Tareas materialmente legislativas; 2) Tareas de control; 3) Otras vinculadas con autorizaciones y nombramientos de funcionarios públicos.

Para el primer punto el de las tareas materialmente legislativas el Congreso tiene como primera tarea la de proceder a la discusión y aprobación de normas generales: Para efectos de una adecuada planeación legislativa, es necesario distinguir cuatro tipos de normas: 1) Normas constitucionales del ámbito federal; 2) Normas constitucionales del ámbito local; 3) Leyes generales a nivel local; 4) Leyes y otros instrumentos jurídicos sujetos constitucionalmente a un periodo determinado para su aprobación.

El punto que hace referencia a las normas constitucionales en el ámbito federal la Constitución Política establece en su *artículo 135* la necesidad de que las legislaturas locales discutan un proyecto de reforma constitucional del nivel federal, para su aprobación definitiva.

En virtud del carácter supremo de dicha norma para la Federación y las entidades Federativas, es evidente que si tal proyecto es turnado al Congreso Local, constituye un tema prioritario en la agenda legislativa.

Las Constituciones Locales constituyen la base jurídica central de dicho ámbito territorial, por tratarse de asuntos que sustentan el proyecto normativo y político de los Estados. Por lo tanto, estas normas pasan a ser de segunda prioridad en la agenda legislativa.

Con respecto a las leyes generales a nivel local encontramos que la aprobación de iniciativa de leyes generales o de reforma y adiciones a las mismas constituye un tercer escalón en la importancia del proceso legislativo a nivel local. Su discusión y aprobación es sustancial para poder hacer efectivos los proyectos de política pública que se emprendan por parte del Ejecutivo, o que propongan los Grupos Parlamentarios o los legisladores.

En nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos existen determinados instrumentos jurídicos cuya discusión y aprobación se encuentran sujetos a periodos específicos. Tal es el caso de las iniciativas de Ley de Ingresos, así como del proyecto de Presupuesto de Egresos. La aprobación de estos es de vital importancia para la estabilidad y certidumbre de nuestro gobierno.

El punto que hace referencia a las tareas de control hace referencia a todas las actividades parlamentarias de comprobación, inspección, revisión, intervención, verificación o examen que realiza el Congreso mexicano, sus cámaras u órganos, sobre la actividad del gobierno. Los Congresos no sólo cumplen con la tarea de aprobar normas como un reflejo claro de la división de Poderes. Aunada a dicha tarea, el Congreso debe cumplir también con funciones propias del equilibrio de Poderes, mediante el ejercicio de tareas de control que se reflejan fundamentalmente para con el ejecutivo.

Las tareas de control que ejerce el Congreso de la Unión consisten básicamente en:

- Ü El control del manejo presupuestal de la administración local y del ámbito municipal, mediante la revisión de la Cuenta Pública.
- Ü La revisión del estado anual que guarda la administración, derivada del Informe de Gobierno.
- Ü La posibilidad de citar a comparecer a los Secretarios de Despacho ante la presentación de iniciativas de ley relativas a su materia.
- Ü La posibilidad de investigar los trabajos realizados por otras entidades de la administración Local.

El Congreso tiene también, como parte del ejercicio de la división y equilibrio de poderes, la de participar en el nombramiento de diversos funcionarios públicos del Estado. Por ejemplo a los miembros del Poder Judicial o de las autoridades electorales.

El Congreso de la Unión se divide en dos Cámaras: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores y su composición es la siguiente:

La Cámara de Diputados esta compuesta por 500 representantes y la de Senadores por 128.

La Cámara de Diputados tiene un sistema mixto, está constituida por 300 diputados de mayoría relativa y 200 de Representación Proporcional.

En cada distrito electoral (el país se divide para fines electorales en 300 distritos, cada uno de ellos con igual número de electores) los partidos políticos proponen a un candidato a diputado por el principio de mayoría relativa. El candidato que obtenga el mayor número de votos en la elección será designado diputado por ese distrito. El procedimiento se repite en los 300 distritos y de esta manera se seleccionan los 300 diputados de mayoría relativa que integrarán la Cámara de Diputados.

Para la elección de los 200 diputados de Representación Proporcional el país se divide en 5 regiones llamadas circunscripciones. Para cada circunscripción, los partidos políticos elaboran una lista con 40 candidatos. De acuerdo a la votación obtenida en la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, se asignarán proporcionalmente estos 200 diputados entre todos los partidos, siempre y cuando obtengan el 2% de la votación total de la circunscripción y a pesar de no haber ganado ninguna diputación por el principio de mayoría relativa. Con esta asignación de diputados se garantiza que todas las fuerzas políticas tengan representación en la Cámara de Diputados. Los diputados se eligen cada 3 años.

La Cámara de Senadores está integrada por 128 diputados en total. De los cuales 64 son elegidos por el principio de Mayoría relativa en cada uno de los 31 estados y el Distrito Federal que componen a la Federación.

En cada entidad federativa los partidos políticos proponen dos candidatos a senador. La pareja que obtenga el mayor número de votos en toda la entidad federativa obtendrá el cargo de senador por el principio de mayoría relativa.

Además existen 32 senadores elegidos por el principio de Primera Minoría. A cada entidad federativa le corresponde un senador por este principio; el partido que quedé en segundo lugar en las elecciones de senadores obtendrá un escaño de senador por el principio de primera minoría.

Finalmente se asignan 32 senadores por el principio de Representación Proporcional. Estos Senadores se asignan a los partidos políticos de acuerdo al número de votos que hayan obtenido a nivel nacional en la elección para senadores. Los senadores son elegidos para un período de 6 años.

2.3. El Poder Legislativo en Guerrero

Para empezar este punto hay que destacar que en lo que respecta al diseño del Poder Legislativo de Guerrero este “baja” en buena medida de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, los puntos que están establecidos en la Constitución Federal bajan al plano local.

La separación de funciones y el equilibrio entre los poderes, constituyen uno de los principios fundamentales del constitucionalismo moderno, aunque desde luego sus principios se remontan a la antigüedad. En todo caso, en ese principio se sintetiza hoy la única fórmula factible para establecer un sistema de frenos y contrapesos al ejercicio del poder y por tanto viene siendo la única fórmula constitucional efectiva para garantizar los derechos fundamentales de la persona frente al ejercicio del poder público. La separación de poderes es, pues, una herramienta que se ha utilizado durante mucho tiempo en las sociedades democráticas para evitar la concentración excesiva del poder en uno solo.

El Estado de Guerrero es parte integrante de la Federación Mexicana y según los *artículos 23, 24 y 25* de la Constitución local, adopta el sistema de Gobierno republicano, Representativo, Democrático, Federal, y está sujeto a la Constitución Política de 1917... El Estado tiene facultades para concertar con sus Municipios, la Federación y las demás entidades federativas, todos aquellos convenios que redunden en beneficio propio o común...El Estado de Guerrero es libre y soberano en su régimen interior y podrá darse las leyes necesarias para su organización y desarrollo, sin contravenir lo estipulado por la Constitución Federal... El Poder del Estado reside en el pueblo y se ejerce por los órganos que lo representan en los términos establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución.⁵⁸

⁵⁸ *Constitución Política del Estado de Guerrero*, op.cit, pp.22-23.

En el Estado de Guerrero el Poder se divide de la forma clásica en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. “El Legislativo, depositado en una Cámara de Diputados; el Ejecutivo se deposita de manera unipersonal en el Gobernador del Estado; y el Judicial se conforma por el Tribunal Superior de Justicia, por Juzgados de Primera Instancia y de Paz, por el Consejo de la Judicatura. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo.”⁵⁹ Con esta fórmula, en la que el Ejecutivo ejecuta la Ley, el Legislativo la crea y el Judicial la interpreta, se pretende establecer un sistema de pesos y contrapesos para que ningún poder este por encima del otro.

El Congreso del Estado de Guerrero viene siendo una caja de resonancia de los asuntos locales y municipales. Ahí se discuten y se debaten los puntos de vista y opiniones de cada partido político, se fijan posiciones a través de los Legisladores quienes en teoría son los representantes del pueblo. Están dotados de legitimidad por medio del sufragio popular en su caso, y encarnan la ideología de las diferentes corrientes políticas del Estado. Es en este punto es donde radica su importancia para el desarrollo integral de Guerrero.

En efecto, “el Diputado está investido de una representación de carácter público y no privado, lo que significaría que una vez en el Congreso el Diputado velaría, en primer lugar, por buscar el buen curso de los asuntos de interés general, aún si se anteponen a los del interés particular.”⁶⁰ Pero surge un gran problema la imagen del Diputado local no alcanza hoy su mejor momento. En sus distritos, el representante popular es frecuentemente cuestionado por la limitación misma que encierra su labor de gestor y promotor del pueblo. Con frecuencia, en este terreno compite el Diputado local, el

⁵⁹ Constitución política del Estado de Guerrero, artículos 26, 28, 57, 81, *Ibid*, pp.28-29, 45, 57.

⁶⁰ Julio César Hernández Martínez, “El Fortalecimiento del Poder Legislativo del Estado de Guerrero,” en *Revista Altamirano*, num. 17, agosto- septiembre del 2000.

Presidente Municipal y su propio partido y con la evidente falta de recursos o capacidad ejecutiva.

El Congreso local es una institución considerada como el vértice del sistema al hacer coincidir en su seno los insumos (entradas, demandas) de la ciudadanía a la que representa ante el Estado, y los productos (salidas, respuestas) que como autoridad genera para ser puestas en práctica por el Ejecutivo. Las principales funciones del legislativo son el de ser el contrapeso del Ejecutivo y desde luego la de crear leyes que propicien bienestar para el Estado de Guerrero.

El Estado de Guerrero como todos los demás Estados de la Federación, tiene un sistema electoral mixto con predominancia de mayoría relativa, en la que se conjugan, por un lado, el sistema de mayoría relativa en 28 distritos electorales uninominales y el sistema de representación proporcional, por medio del cual se seleccionan hasta 18 Diputados. En total son 46 los diputados que se eligen por estos dos mecanismos y que se renuevan cada tres años. Los Diputados tanto de mayoría relativa como los de representación proporcional tienen la misma categoría e iguales derechos y obligaciones establecidos en la Constitución. Hay que destacar que por cada Diputado Propietario se elige un suplente.

El actual sistema de integración del Congreso es producto del cambio constitucional que en materia electoral se llevó a cabo en mayo de 1996 bajo el gobierno de Ángel Heladio Aguirre Rivero. A partir de ese año de 1996 se eligieron 28 Diputados por el principio de mayoría relativa y hasta 18 por el de representación proporcional, estableciéndose en la ley que ningún partido podrá tener más de 30 Diputados por ambos principios.

Hay que destacar que cada Diputado será gestor y promotor del pueblo. La Constitución local nos dice que los Diputados deberán visitar su respectivo Distrito en los periodos de receso del Congreso, para cerciorarse del estado que guardan los programas

de desarrollo económico y de bienestar social, vigilar la eficaz presentación de los servicios públicos y percatarse de cualquier anomalía que pueda afectar la seguridad y tranquilidad colectivas.⁶¹

El Congreso local goza de autonomía, frente a los otros dos poderes, para el ejercicio de sus facultades y atribuciones, así como para el ejercicio de su presupuesto de egresos y para organizarse administrativamente con apego a lo previsto en la Constitución Política del Estado y a lo que disponga la Ley Orgánica. Cada año formulará y aprobará su presupuesto de egresos. El Congreso administrará mensualmente a la Contaduría Mayor de Hacienda los recursos aprobados en su presupuesto, para su funcionamiento.⁶² Las principales atribuciones del Congreso del Estado de Guerrero se encuentran establecidas en el *artículo 73* de la constitución Política del Estado de Guerrero, entre las más importantes encontramos las siguientes:

- ü Expedir Leyes y Decretos en todas aquellas materias que no sean de la competencia exclusiva de la Federación, en términos del artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- ü Ejercer ante el Congreso de la Unión el derecho de iniciativa de Leyes o Decretos, conforme al artículo 71, Fracción III de la Constitución General de la República;
- ü Elaborar las Leyes Locales cuya expedición haga obligatoria la Constitución Federal;
- ü Expedir anualmente la Ley de Ingresos del Estado, señalando las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto;
- ü Legislar sobre el Municipio Libre sujetándose a lo establecido por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- ü Dictar las disposiciones relativas a la seguridad pública del Estado;

⁶¹ *Constitución Política del Estado de Guerrero*, artículo 46, op.cit, p.34.

⁶² Artículo 3, *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero*, num. 286, 1999.

- ù Legislar en materia de expropiación por causa de utilidad pública;
- ù Legislar en materia de organismos descentralizados por servicio mediante la iniciativa del Jefe del Ejecutivo;
- ù Instituir por medio de Leyes, Tribunales de lo Contencioso Administrativo para dirimir controversias entre la Administración Pública, Estatal o Municipal y los particulares;
- ù Legislar en materia de división territorial del Estado a fin de crear, suprimir o fusionar municipalidades o distritos, aumentar o disminuir sus respectivos territorios, anexándoles o segregándoseles pueblos o localidades, para una mejor administración general, mediante iniciativa del Titular del Poder Ejecutivo;
- ù Aprobar las Leyes de Ingresos de los Ayuntamientos y revisar sus cuentas públicas, en términos de Ley;
- ù Examinar, discutir y aprobar, en su caso, anualmente, a iniciativa del Jefe del Ejecutivo, el Presupuesto de Egresos del Estado y expedir la Ley relativa. No podrá dejar de señalar el Congreso la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la Ley, y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se tendrá por señalada la que hubiese sido fijada en el presupuesto del año anterior o al de la Ley que estableció el empleo;
- ù Convocar a elecciones extraordinarias para Diputados cuando no se hubieren realizado en el período respectivo o hubiesen sido declaradas nulas las efectuadas, y proveer lo conducente;
- ù Convocar a elecciones extraordinarias para Ayuntamientos, cuando por cualquier circunstancia: a) No se hubiese podido verificar la elección en el período correspondiente; b) Que la elección hubiere sido declarada nula; c) Cuando sin causa justificada, no concurrieren los miembros necesarios para su instalación;
- ù Elegir por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a los magistrados del Tribunal Electoral del Estado y a los Consejeros Electorales del Consejo

Estatad Electoral, de conformidad con lo previsto en la Ley de la materia así como proceder conforme a lo dispuesto por los artículos 112 y 113 de esta Constitución;

ü Discutir y aprobar en su caso, en el improporrogable término de diez días a partir de que son recibidos, los nombramientos de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia hechos por el Gobernador. Si el Congreso no resuelve dentro del término antes citado, se tendrán por aprobados los nombramientos. Toda negativa de aprobación deberá estar fundada y motivada por el Congreso. En el caso de dos rechazos consecutivos de las personas propuestas, el Gobernador hará nombramiento en favor de persona distinta a las rechazadas;

ü Designar, en los términos de esta Constitución al Procurador General de Justicia del Estado, de entre la terna de profesionales del derecho que remita el Titular del Poder Ejecutivo;

ü Suspender Ayuntamientos o declarar que éstos han desaparecido, y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, conforme a las hipótesis previstas y al procedimiento de la Ley correspondiente. El acuerdo deberá ser tomado por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, oyendo al Ejecutivo del Estado, siempre y cuando los miembros del Ayuntamiento respectivo hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas, así como hacer los alegatos que a su juicio convengan;

ü Resolver las licencias o renunciaciones por causas graves de sus propios miembros, de los integrantes de los Ayuntamientos, del Gobernador y de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia; de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo; de los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado; de los Consejeros Electorales integrantes del Consejo Estatal Electoral y de los miembros del Consejo de la Judicatura. En el caso de las licencias que se concedan a los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura, sólo conocerá cuando éstas excedan de dos meses;

- ü Hacer comparecer a los Presidentes Municipales a efecto de informar sobre la marcha general de la administración y sobre cualquier asunto relacionado con ésta;
- ü Constituirse en Colegio Electoral para nombrar al Gobernador Interino, cuando la falta temporal del Gobernador Constitucional sea mayor de treinta días; asimismo, para designar al ciudadano que deba reemplazarlo, de conformidad con lo establecido en los artículos 69 al 73 de este ordenamiento;
- ü Autorizar al Jefe del Ejecutivo para celebrar convenios sobre los límites del territorio del Estado, quedando sujetos a la aprobación del Congreso Local, y a la ratificación del Congreso de la Unión;
- ü Autorizar al Ejecutivo para negociar empréstitos sobre el crédito del Estado, aprobarlos y decretar la manera de pagar la deuda;
- ü Nombrar y remover al Oficial Mayor del Congreso, Contador Mayor de Hacienda, a los Directores de Administración y Comunicación Social del Congreso y al Director del Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”;
- ü Cambiar la residencia de los Poderes del Estado;
- ü Autorizar al Ejecutivo Estatal y a los Ayuntamientos para enajenar, donar o permutar inmuebles que formen parte del patrimonio del Estado o del Municipio;
- ü Legislar en materia del Patrimonio Familiar;
- ü Expedir su Ley Orgánica, en la que se establecerá su forma de organización y los procedimientos para la agrupación de los Diputados, según su afiliación de Partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en el Congreso, la cual no podrá ser objeto de veto ni requerirá para su vigencia de la promulgación del titular del Poder Ejecutivo Estatal, así como también éste tendrá la facultad de aprobar y ejercer su presupuesto en forma autónoma;
- ü Expedir la Ley de Planeación del Estado;

ü Expedir Leyes en materia de fomento al turismo y de regulación de sistemas de tiempo compartido y multipropiedad;

ü Expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, misma que determinará su estructura, organización y funciones que le competen como órgano técnico de fiscalización y control gubernamental auxiliar de la legislatura, encargado de la revisión, análisis y dictamen de la Cuenta Pública que el Ejecutivo del Estado y los Ayuntamientos deberán presentar en los plazos y términos que dispone esta Constitución;

ü Expedir la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, misma que determinará su estructura, organización y funcionamiento. Esta Ley no podrá ser objeto de veto ni requerirá para su vigencia de la promulgación del titular del Poder Ejecutivo del Estado;

ü Expedir las leyes que sean necesarias, a fin de hacer efectivas las facultades anteriores, así como cualesquiera otras concedidas por esta Constitución a los Poderes del Estado y a los municipios.

ü Otras funciones importantes son las referidas a la iniciativa y formación de leyes, el *artículo 50* de la Constitución local y el *artículo 126* de la Ley Orgánica. Estos hacen referencia a que el derecho de iniciar leyes corresponde: al Gobernador del Estado; a los Diputados al Congreso del Estado; al Tribunal Superior de Justicia, tratándose de la Ley Orgánica del Poder Judicial; a los Ayuntamientos en el ámbito de su competencia; y a los Ciudadanos, en los términos que establezcan la Constitución Política del Estado.

Es importante destacar que para la aprobación y discusión de una Ley o decreto se hace con estricto apego a la Ley Orgánica del Poder Legislativo, pero las iniciativas de ley enviadas por el Gobernador pasan a la Comisión que deba dictaminar con arreglo a la propia ley.

Para la discusión y a probación, de todo proyecto de ley o decreto se necesita según *el artículo 52* de la votación de la mayoría de los Diputados presentes. Discutido y aprobado un proyecto de ley o decreto por el Congreso se remite al gobernador, quien si

no tiene observaciones la promulga y ordena su publicación en el Periódico Oficial. “Se reputa aprobado por el Ejecutivo todo proyecto de ley o decreto que no devuelva al Congreso con las observaciones que considere permanentes en un término de diez días hábiles...El proyecto de ley o decreto vetado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto con sus observaciones al Congreso, el cual será discutido nuevamente y si fuere confirmado por las dos terceras partes de los miembros que lo integran, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.”⁶³

Por último hay que destacar que en el Congreso Local se realizan dos periodos de sesiones ordinarias al año: el primero comienza el 15 de noviembre y termina el 15 de febrero, y el segundo el primero de abril y termina el 30 de junio. Ambos periodos se pueden prolongar por el tiempo que acuerde el Congreso y lo requiera la importancia de los asuntos pendientes. Además puede realizar sesiones extraordinarias, cuando sea convocado por la comisión permanente, o por el gobernador del Estado.

⁶³ Artículo 53 de la *Constitución Política del Estado de Guerrero*, Artículo 10 del *Código Electoral del Estado de Guerrero*, op. Cit, pp.44-45.

Capítulo III. Conociendo el contexto guerrerense

3.1. Relaciones de poder en Guerrero.

El estado de Guerrero a través de los años de su existencia, desde 1849 año de la erección del estado de Guerrero se ha caracterizado por su inestabilidad política⁶⁴ y por los cambios continuos de gobernadores,⁶⁵ lo que ha generado que los planes de desarrollo económico de mediano y largo aliento se retrase. El gobierno de la federación ha tenido que ver mucho en esto, debido a que históricamente las decisiones políticas trascendentes del estado eran tomadas desde la capital de la república por el Presidente en turno; además por su pobreza histórica Guerrero ha dependido en gran medida de los recursos de la Federación.

Durante 126 años, desde 1849, año de la erección del Estado de Guerrero, a 1975 existieron 104 periodos de gobierno, incluyendo varias reelecciones, por lo que cada etapa gubernamental, en promedio contó con 16 meses de gobierno, ello imposibilitó estructurar proyectos de largo alcance.⁶⁶

A partir de 1975 se encuentra un indicador de desarrollo democrático sostenido, al contar con la secuencia de gobernadores que permitieron la estabilidad gubernamental. De 1975 a 1993, encontramos, que los gobernadores finalizan su periodo. Pero de 1993 a 1999, parecería que se rompe de nuevo la secuencia de gobernadores que terminan su periodo, sin embargo, tiene características especiales con respecto a la historia política anterior, entre las que destacan: no se crea inestabilidad política, al contrario, se fortalece

⁶⁴ Cuatro elementos explican fundamentalmente la inestabilidad: 1) la relación centro-periferia, pues los presidentes de la República han impuesto gobernadores; 2) la sostenida lucha entre grupos caciquiles poco afectos a las reglas institucionales del poder; 3) la forma autoritaria del ejercicio del poder, muchas veces traducida en abuso, y 4) la extrema pobreza. Marcial Rodríguez Saldaña. "Guerrero: La disputa por el poder," en Revista *Voz y Voto*, enero de 1999, México, p.33.

⁶⁵ Las pugnas cruentas por el poder han dado como resultado que en el presente siglo se hayan presentado ocho casos de desaparición de poderes, y licencias forzadas como la más reciente de Rubén Figueroa Alcocer, ocasionada por los acontecimientos de Aguas Blancas del 28 de junio de 1995. Marcial Rodríguez Saldaña. "Guerrero: la disputa por el poder," op.cit, p.33.

⁶⁶ López Hernández, Max Arturo, *Evolución de la política. En La formación del poder en el Estado de Guerrero*, UAG, México, 1997, varias páginas.

la idea de Estado de Derecho y se inician procesos internos y partidarios para garantizar candidato a gobernador a partir de personas identificadas con los problemas y expectativas de la población.

La estabilidad política fue lograda por Rubén Figueroa Figueroa (1975-1981), quien heredo el poder a Alejandro Cervantes Delgado (1981-1987) y éste a José Francisco Ruiz Massieu (1987-1993). Tres estilos de gobierno muy diferentes: el primero conocido por reprimir los movimientos guerrilleros comandados por Genaro Vázquez y Lucio cabañas, que trajeron consigo la militarización del estado y la creación de grupos policíacos, cuyas consecuencias fueron la tortura, desaparición y eliminación de luchadores sociales de zonas rurales y urbanas, sin mediar juicio político o proceso judicial alguno.

El de Cervantes fue un periodo de reconciliación con importantes organizaciones campesinas y sociales, aunque con ciertos privilegios para la CNC y otros grupos corporativizados. Empezó a concebirse una forma de gobierno basada en cierta planeación económica.

Con Ruiz Massieu la forma de hacer política en la entidad cobró una nueva dimensión. La relación familiar y lazos de amistad con Carlos Salinas y la forma tan cuestionada de cómo éste llegó a la presidencia de la República, le hizo encabezar la más fuerte represión en contra de líderes del frente Democrático Nacional y de la más importante fuerza electoral que surgiría una vez fraccionado: el PRD, cuyas bases de apoyo y, en general, la organizaciones campesinas autónomas, sufrieron acoso, encarcelamiento y desaparición por parte del cacique en turno.

Aguas Blancas (1995) vino a romper con la estabilidad lograda. El gobierno de Rubén Figueroa Alcocer sucumbió ante la presión ejercida por las diversas fuerzas políticas opositoras, los medios de comunicación y las organizaciones no gubernamentales a nivel internacional y nacional, al grado tal que la Suprema Corte de

Justicia de la Nación emitió un fallo desfavorable al Ejecutivo estatal, que a la postre le costó su renuncia.

El caso de el Charco (1998) es otro ejemplo de la arbitrariedad con que han actuado los gobiernos del PRI. El exceso de fuerza de los cuerpos policíacos, la utilización del ejército en contra del mismo pueblo, la fabricación de delitos, la tortura como medio de investigación ante presuntos responsables, retardan las bases de apoyo del camino hacia la democracia.

Por otra parte, la división del poder en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para su ejercicio, es la forma de equilibrio del poder supremo de un estado. Lo que se pretende con esta división es evitar que ninguno de estos poderes sea pernicioso y excesivamente dominante sobre los demás, por tanto, lo que busca esta división de poderes es la armonía y coordinación en el desempeño de las funciones esenciales del Estado.

Es claro que la distribución del poder, además de ser una fórmula para evitar la concentración del mismo, es una forma de organización política en la que cada órgano de gobierno tiene una función que teóricamente está claramente delimitada: el Legislativo, crea la Ley; el Ejecutivo la ejecuta; y el Judicial la interpreta y aplica. Sin embargo, limitar al poder Legislativo a la creación de ley o leyes sería desconocer que en sus funciones también se conciben como control sobre el desempeño del Ejecutivo.

Durante mucho tiempo, las legislaturas locales de Guerrero no desempeñaron papeles importantes. Antes que servir de contrapeso al Ejecutivo estatal, se presentaban como espacios políticos pasivos. En otras palabras, se reproducía el patrón federal en el que el Ejecutivo tomaba las decisiones y el Congreso las ratificaba.

La debilidad tradicional del Poder legislativo Local respecto al Ejecutivo, se debió, además del hecho de que el gobernador contaba con grandes contingentes de Legisladores asegurados por su partido, a otras tres variables, que combinadas, produjeron esa relación desigual: 1) Un partido altamente centralizado y disciplinado

capaz de controlar la selección de candidatos; 2) la cláusula de la no reelección. Estas dos características, aunadas a las pocas oportunidades de hacer una carrera política fuera del PRI a causa del reducido grado de competitividad del sistema, constituyeron un caso claro de un conjunto de instituciones y normas que generan incentivos para que los representantes en el Congreso se comporten como si sólo tuvieran un elector, el Gobernador.

En Guerrero, en la tradición del viejo régimen, el Gobernador en turno es,⁶⁷ a la vez, el gran Legislador. Anuncia una Reforma Política, crea escenarios, gasta recursos en ello, y culmina con una Reforma que cumple con dos propósitos: evitar cambios de fondo y, reforzar los mecanismos de control para mantenerse en el poder. Guerrero cuenta con un marco legislativo con muchas limitaciones, y una práctica gubernamental que propicia impunidad, corrupción, injusticia, autoritarismo, de expresiones caciquiles que han llevado a la profundización de la pobreza y manipulación, con programas de gobierno y recursos económicos con objetivos electorales, agudizando conflictos sociales que tienen profundas raíces que los gobernantes no han querido, ni han podido entender, prefiriendo la confrontación sobre el entendimiento y la violencia sobre la concordia.

Hasta ahora, el Ejecutivo Estatal se ha arrogado ilegalmente el ejercicio del erario público y la administración a su libre arbitrio, lo que con mayor discrecionalidad ha propiciado corrupción y estancamiento en el desarrollo.

Además el Ejecutivo estatal goza de la facultad de nombrar a Magistrados, Procurador y presidente de la Comisión de Derechos Humanos lo que hace que estos se subordinen ante el Ejecutivo estatal, se subordinan porque le deben el puesto al titular del

⁶⁷ Depositario de un poder delegado cuya fuente es el Ejecutivo Federal, la figura del gobernador es sin duda central en el sistema político guerrerense. En la relación con la sociedad civil sigue siendo la pieza clave del ajedrez político y figura como el principal mediador en los conflictos... Asume las funciones de un administrador de los recursos federales y un delegado del gobierno del centro al que ha de rendir cuentas. Estrada Castañón Alba Teresa. *Guerrero: Sociedad, Economía, Política y Cultura*, UNAM, México, 1994(a). p.73.

poder Ejecutivo ya que es el quien los coloca. Esto ha propiciado que se den actos de corrupción y de violencia.

El Poder Legislativo debe reforzar su capacidad para establecer un límite al Ejecutivo, así como para activar de una manera adecuada la colaboración entre poderes. Dentro del marco teórico-jurídico encontramos una división de poderes, en razón de las facultades metaconstitucionales del Ejecutivo y la falta de un debate entre los diversos actores políticos. Por eso es necesario impulsar una cultura democrática que otorgue mejor funcionamiento al Legislativo; porque de continuar con un Ejecutivo Estatal desbordante que opere con atribuciones y posibilidades de acción sobre el Legislativo, no se podría tener un verdadero cuerpo de representación que posibilite una representación válida del Poder Legislativo, por lo que estos cotos o límites al Ejecutivo no presuponen limitar su eficiencia, sino por el contrario evitar la inadecuada aplicación de facultades hacia otros poderes.⁶⁸

Por otra parte hay que destacar que con la Reforma de 1996, por primera vez en la historia constitucional del estado de Guerrero, se otorga plena autonomía, personalidad jurídica y patrimonios propios al Consejo Estatal Electoral que es el órgano responsable de organizar y vigilar el desarrollo de los procesos electorales ordinarios y extraordinarios que se celebren en el territorio estatal.

La creación de este organismo electoral de carácter ciudadano, es parte fundamental para el perfeccionamiento de los procesos electorales. A partir de 1996 este órgano elimina de su composición toda participación de los poderes Ejecutivo y Legislativo.⁶⁹ Anteriormente la composición del precedente Consejo Estatal electoral, era

⁶⁸ Julio César Hernández Martínez, "Un acercamiento al Congreso Guerrerense: Partidos, organización interna y función legislativa," en *Revista Altamirano*, del H. Congreso del Estado de Guerrero, Num. 17, agosto-septiembre del 2000. p.280.

⁶⁹ Los órganos electorales anteriores que organizaban las elecciones fueron: en 1946, la Comisión Estatal de Vigilancia Electoral; en 1980, la Comisión Electoral del Estado y en 1992, el Consejo Estatal Electoral subordinado orgánicamente al Poder legislativo. Pérez Bautista, Hugo, *Historia del derecho electoral guerrerense periodo (1849-1993)*, México, Ed. Edipsa, 1993.

de la manera siguiente: un presidente, que sería el coordinador del Congreso, miembro del PRI; Consejeros Ciudadanos; representantes de los partidos políticos con registro definitivo que no tuviese representación en la Cámara de diputados. Los consejeros ciudadanos fueron 15, pero su rol dentro del Consejo Estatal electoral no fue determinante, es decir, no conducían ellos el proceso electoral, que seguía siendo controlado por los diputados del PRI, en el Congreso local.⁷⁰

Ahora la integración del Consejo Estatal Electoral, esta conformado por nueve consejeros ciudadanos nombrados por dos terceras partes de la Cámara de diputados a propuesta de las fracciones parlamentarias, más los representantes de los partidos políticos que acuden a las sesiones con voz pero sin voto. En cuanto a la presidencia del consejo, esta se encuentra en manos de un consejero ciudadano nombrado por los propios consejeros.

Además el CEE se integra por 28 Consejos Distritales y 59 Consejos Municipales, le corresponde la atribución de calificación electoral en cada uno de los niveles de los consejos (estatal, distrital y municipal), gobernador, diputados y presidentes municipales, respectivamente, puso fin al viejo sistema de autocalificación que durante décadas estuvo operando bajo los manos del PRI.

Con el cambio de 1996, el Consejo Estatal Electoral se convierte en el máximo organismo administrativo en materia electoral debido a la ampliación de sus facultades y su nueva forma de integración así como la subordinación de los órganos electorales de menor jerarquía, por lo que, en el ámbito estrictamente legal, no cabe la posibilidad de la intromisión de los poderes tradicionales del Estado en la organización y calificación comiciales.

⁷⁰ Rodríguez Saldaña, Marcial, *Democracia y elecciones en el estado de Guerrero: 1996*, CEE, Chilpancingo Guerrero, 1998. p.21.

En materia judicial electoral son importantes los cambios sufridos por la legislación para evitar que las controversias de ese carácter se resuelvan por medio de criterios políticos y no de acuerdo al principio de legalidad. Desde 1992, ya se había aprobado en el Código electoral del estado de Guerrero, la existencia de un Tribunal Electoral, que estaba integrado por un magistrado del Tribunal Superior de Justicia quien lo presidía, un magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y el presidente de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos. La integración a este Tribunal del presidente de dicha comisión, resultaba incongruente, pues vincular a dicho presidente con cuestiones electorales, le restaría la autoridad moral que siempre debe tener tal funcionario, quien debe mantenerse al margen de cualquier disputa entre los partidos políticos, por lo que de acuerdo con el mismo Código Electoral, se designó a un notario público en su lugar.⁷¹

El nuevo Tribunal Electoral, está integrado por una sala central y cuatro salas regionales. Formalmente su designación debe ser hecha por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso del estado.

A los nuevos órganos ciudadanizados, como organismos públicos responsables de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, les correspondió la realización del proceso electoral de ese año de 1996 del cual no se derivó ningún conflicto postelectoral significativo; los partidos eligieron encauzar sus impugnaciones por el marco de la legalidad, es decir, sus impugnaciones las realizaron ante las instancias correspondientes y las resoluciones se realizaron conforme a derecho.

En los meses de enero y febrero de 1998, el Congreso del Estado, por voto unánime de sus integrantes, aprobó las reformas a la Constitución y al Código Electoral

⁷¹ Al respecto ver, González Oropeza Manuel y Cienfuegos Salgado David (coordinadores), *Digesto Constitucional Mexicano: Las Constituciones de Guerrero*, Tomo III, LVI Legislatura del H. Congreso del Estado de Guerrero, 2000. p.200.

estatal, con la finalidad de adecuar la legislación electoral local a las modificaciones realizadas a nivel federal.

Es importante notar que debido al ordenamiento constitucional sólo se puede hacer reformas a la Constitución durante un periodo anterior a las elecciones y de acuerdo a los tiempos de las elecciones de 1996 no fue posible llevar a cabo las adecuaciones necesarias, pero en 1998 si fue posible.

Por lo que hace al Código Electoral, el 18 de febrero de 1998 se publicó en el Periódico Oficial los decretos, donde se da cuenta de las reformas, adiciones y derogaciones en las disposiciones de la citada ley; asimismo y con la misma fecha, se expide la Ley del sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Las principales reformas que se plasmaron en nuestras leyes son:

- Ü El Consejo Estatal Electoral será un organismo de carácter permanente.
- Ü Los consejeros serán elegidos por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso a propuesta de las fracciones parlamentarias.
- Ü Se incorpora el sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral-
- Ü Se establece los lineamientos de trabajo para el tribunal Estatal Electoral.
- Ü Se incorpora al régimen de responsabilidades de los servidores públicos del Estado de Guerrero a los consejeros electorales, a los demás servidores del Consejo estatal y a los integrantes del Tribunal Electoral.⁷²

Lo Contencioso Electoral En esta etapa corresponde actuar al Tribunal Estatal Electoral (TEE) para resolver, en primera instancia, el Juicio de Inconformidad, en segunda instancia, el Recurso de Reconsideración y, en última instancia, los partidos y coaliciones pueden recurrir al Juicio de Revisión constitucional ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).⁷³

⁷² Constitución política del Estado de Guerrero, artículo 25, op.cit, p.22.

⁷³ Roberto Álvarez Ramírez. "El Recuento de los Hechos: La Elección de Gobernador en Guerrero 1999," en *Revista Altamirano*, op.cit, p.162.

Por último cabe señalar que los órganos electorales no sólo se limitan a organizar, vigilar y sancionar elecciones, sino también tienen que cumplir otras tareas relativas a la formación de una nueva conciencia ciudadana, nuevas formas de convivencia política, nuevas estrategias de educación cívica que contribuyan al fortalecimiento de una cultura democrática y participativa.

3.2. Actores políticos locales

En Guerrero los cambios democráticos han sido y seguirán siendo labor del gobierno, partidos políticos, intelectuales, medios de comunicación, Organizaciones no Gubernamentales y de la ciudadanía en general, porque sin la participación de todos no será posible aumentar la capacidad y conciencia cívica participativa de la sociedad guerrerense.

Para arribar al poder, la vía electoral sigue siendo la mejor opción y es en los partidos políticos donde se encuentra, constitucionalmente, la tarea y responsabilidad de ser el único medio a través del cual la ciudadanía puede acceder al ejercicio del poder público. Así el artículo 25 de la Constitución local nos dice lo siguiente: “Los Partidos Políticos, son entidades de interés público... Los Partidos Políticos, tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación estatal y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.”⁷⁴

Los partidos políticos son sensibles a las transformaciones sociales, por cuanto actúan en la relación sociedad-gobierno y gobierno-sociedad. Tienen, por así decir, una doble función: por una parte, expresan una oferta de gobierno frente a la sociedad, al solicitar a los ciudadanos el apoyo a determinada propuesta de acción, y por otra, dan expresión a las demandas sociales frente al gobierno.

Durante muchos años los actores tradicionales en el quehacer político y público fueron los partidos políticos y el gobierno, éste último a través de sus diferentes órganos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) tanto en el ámbito federal, estatal y municipal. Los partidos políticos, en el pasado reciente monopolizaban la intermediación entre la

⁷⁴ Constitución Política del Estado de Guerrero, artículo 25, op.cit, p.22.

ciudadanía y el gobierno. Articulaban las demandas de los distintos sectores de la sociedad y las formulaban al gobierno en busca de respuesta.

Además de esta función, esencial les correspondía también con exclusividad a los partidos la preparación y entrenamiento de los cuadros dirigentes que ocuparían los cargos de la administración pública, así como la presentación de los candidatos a los cargos electivos.

Respecto al otro actor tradicional, el gobierno, ha ocurrido algo semejante. Sus ámbitos de competencia se han reducido y sus funciones redefinidas, trayendo como consecuencia el abandono de tareas que antes realizaba y que hacía que en amplios sectores de la población se mantuviera la percepción de que el gobierno les asistía, resolviendo sus problemas. Aunque todavía sigue existiendo esa creencia de que todo lo resuelve papá gobierno.

Guerrero es un caso peculiar e importante. Dentro del estado la insuficiencia del PRI como espacio para dirimir los conflictos políticos locales es patente desde hace décadas. Prueba de ello son las organizaciones independientes que han surgido en el estado, los movimientos guerrilleros y los serios problemas de gobernabilidad.

Guerrero se caracteriza por un continuo atraso económico y social, con una economía predominantemente turística, escaso crecimiento industrial, profunda crisis agraria y total dependencia del presupuesto federal. Todo esto, junto con el ejercicio autoritario del poder, configura una situación explosiva, en la que amplio sectores demandan bienestar y democracia.

Las organizaciones productivas, las de desarrollo comunitario, ecologistas y de derechos humanos, surgieron como consecuencia de las ineficiencias y limitaciones del gobierno, con el propósito de llenar el espacio que éste deja, o que nunca atendió realmente. Pero son precisamente estas organizaciones independientes que se están

dando en muchos ámbitos, lo que garantiza que sean vistas por todos como nuevos actores de desarrollo local y regional.

Las ONG's ocupan espacios que no están abarcados por el gobierno, son generalmente organizaciones reactivas, porque responden a problemas comunitarios específicos, que requieren soluciones, por eso el desarrollo y permanencia de la organización está dada a la solución de dichos problemas y, a su vez, a la sensibilización de una cada vez mayor cantidad de personas; estas también emergen a causa de la ineficacia e incapacidad de respuesta del Estado para atender demandas sociales de peso o bien a "raíz de querer influir en la rectificación de políticas gubernamentales"⁷⁵ y, aún más, estas "fomentan reformas democráticas en el sistema político."⁷⁶

En la actualidad el poder público ha sido acotado por la participación activa en la vida pública de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), Organizaciones Sociales, los Medios de Comunicación, Sindicatos, Cámaras Empresariales, Organizaciones Estudiantiles, la Iglesia, Barras de Abogados.⁷⁷

Hoy aparecen en el escenario varias organizaciones independientes campesinas y urbanas, que hacen pensar en un nuevo ciclo organizacional. Es evidente que el auge de organizaciones productivas y sociales en el estado de Guerrero, se dan por una falta de atención a las demandas de desarrollo social y ausencia de justicia. Esta situación se agrava por la presencia de cacicazgos regionales como control político en la entidad.⁷⁸

Dentro de este esquema, se encuentran muchas de las organizaciones de profesionistas, empresariales y educativas. Entre las educativas nos interesa señalar por

⁷⁵ Florencio Salazar Adame, "Los partidos políticos y las ONG's," en *Revista Altamirano* del H. Congreso del Estado de Guerrero, Num. 2, Chilpancingo Guerrero, Octubre de 1997. p.135.

⁷⁶ Apáez Lara, Rubén y Añorve Zapata, Ramiro, *Cultura Política Democrática y Participación Ciudadana en Guerrero*, CEE, Chilpancingo Guerrero. 2001. p.25.

⁷⁷ Apáez Lara, Rubén y Añorve Zapata, Ramiro, op.cit, p.48.

⁷⁸ Al respecto Alba Teresa estrada Castañón nos dice que "los caciques son personajes que adquieren una posición estructural dentro del sistema económico y político..., su función de intermediación política permitió en buena medida a los viejos caciques conservar su fuerza política y acrecentar su poder económico... El carácter rural de la entidad aunado al aislamiento de numerosas comunidades hace que el control político se sustente, en gran medida en formas de poder tradicional donde los caciques personalizan el poder y constituyen una piedra angular para el ejercicio de la dominación." Estrada Castañón (1994 a), op.cit, pp.57-58.

su gran importancia en todo el Estado a la Coordinadora Estatal de Trabajadores de la Educación de Guerrero (CETEG), la cual es la parte crítica del Sindicato de Trabajadores de la Educación (SNTE).⁷⁹ En cuanto a las organizaciones empresariales, la más conocida organización empresarial es el grupo ACA de Acapulco, por su presencia en opinión pública sobre el puerto.

Existen también organizaciones de demanda social con dinámicas internas y complejas y simpatías políticas, pero que son independientes del control del Estado. Entre ellas encontramos algunas organizaciones de colonos, las ecologistas, las de derechos humanos y las de productores campesinos independientes. Estas organizaciones han tenido su auge en los últimos años. En el caso de los derechos humanos, es solo a partir de 1992 que aparecen en escena. Igual cosa sucede con la de productores independientes y las ecológicas.⁸⁰

Existen otras organizaciones de carácter político, asociadas a las organizaciones productivas que tratan de aglutinarlas al partido oficial. Entre ellas tenemos: Antorcha campesina, central Campesina Guerrerense (CCG), Confederación Nacional Campesina (CNC), Unión Nacional de organizaciones Regionales Campesinas Autónoma (UNORCA), Coordinación Nacional de Organizaciones Cafetaleras (CNOC), Central Campesina Cardenista (CCC).

Las organizaciones productivas oficiales se han creado bajo la tutela de dependencias del sector agropecuario como SARH (hoy SAGARPA), SRA y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Entre éstas se distinguen las de primer grado, conformadas

⁷⁹ El sector magisterial no sólo nutre el liderazgo de los movimientos que se gestan desde el contrapoder. También han sido los maestros un instrumento importante en la consolidación de la hegemonía priísta a través del SNTE, que a funcionado como instrumento de control del voto. Calderón Molgora, Marco Antonio, *Violencia política y elecciones municipales en Guerrero y Michoacán*, tesis de maestría, Instituto José María Mora, México 1992. Citado por Estrada Castañón Alba Teresa, (1994 a) op.cit, p.95. Hay que destacar que el SNTE ya no tiene el peso político que antes, se ha debilitado mucho aunque no ha dejado de apoyar al PRI, en cambio la coordinadora es la parte de los trabajadores de la educación que apoyan al PRD.

⁸⁰ Luis Fernando Ocampo Marín, "Desarrollo regional y sociedad civil en Guerrero," en *Revista Altamirano* del H. Congreso del Estado de Guerrero, Num. 10. p.133.

por ejidos, cooperativas, Sociedades de Solidaridad Social (SSS). Las de segundo grado, constituidas por organizaciones aglutinadoras como las Uniones de Ejidos, o por organizaciones más generales como la Asociación Rural de Interés Colectivo (ARIC), formada por Uniones de Ejidos. En general todas estas organizaciones se encuentran corporativizadas a organismos nacionales campesinos.

Por otra parte la mayoría de las organizaciones campesinas independientes integran el frente Amplio para la Construcción del Movimiento de Liberación Nacional (FAC-MLN), el cual junto con otras organizaciones de importancia estatal conforman lo que han llamado el Foro Permanente de Desarrollo Alternativo en el cual participan organizaciones productivas, populares y de derechos humanos. El frente Amplio para la Construcción del Movimiento de Liberación Nacional (FAC-MLN) es una organización social-ciudadana aglutinadora, vinculada al PRD. Reúne a los sectores más beligerantes de la oposición.⁸¹

Otras organizaciones de importancia en el estado son: Unión de Obreros y campesinos Emiliano Zapata (UOCEZ), Consejo de Pueblos Nahuas del Alto Balsas (CPNAB), Unión de Ejidos y Comunidades Luz de la Montaña, Liga Agraria Revolucionaria Emiliano Zapata (LARSEZ), Unión de Ejidos Alfredo V. Bonfil de Atoyac, Coalición de Ejidos de la Costa Grande, Unión Campesina de la Costa Chica y Montaña de Guerrero (URC).⁸²

Por otro lado la violencia que hizo su aparición en 1995 con el asesinato de 17 campesinos por parte de la policía del estado, en el municipio de Coyuca de Benítez (vado de Aguas Blancas), generó una crisis política que se resolvió parcialmente con la salida del gobernador constitucional, Rubén Figueroa Alcocer, el 12 de marzo de 1996. Fueron diez meses en los que los actores políticos estuvieron en movimiento (viudas,

⁸¹ Ocampo, op.cit, p.135.

⁸² Ibid, p.135.

grupos de derechos humanos, editorialistas, e intelectuales, medios de comunicación, entre otros) todos ellos lograron que este hecho no quedara impune, lograron hacer justicia. Los actores centrales de la denuncia y la protesta fueron en primer lugar, la Organización Campesina Sierra del Sur (OCSS), grupo del que provenían los campesinos muertos y, el Partido de la Revolución Democrática.

El estilo autoritario y abusivo del poder, la falta de causas institucionales para competir por éste y las condiciones sociales de extrema miseria explican en gran medida que Guerrero haya sido y siga siendo una entidad en donde distintos grupos guerrilleros,⁸³ encuentren el escenario natural para expresarse.⁸⁴ Así tenemos, históricamente la presencia de la Asociación Cívica Nacional revolucionaria (ACNR) comandada por Genaro Vázquez; del partido de los Pobres (PDLP) comandada por Lucio Cabañas, y hoy del Ejército Popular Revolucionario (EPR) y del Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI). La existencia de estos últimos grupos refleja que aún no se ha logrado la plena institucionalización de la lucha por el poder político.

En 1996 se formó el EPR -según su órgano de difusión El Insurgente- y en ese mismo año nace el Partido Democrático Popular Revolucionario (PDPR), que aglutina a 14 agrupaciones: los comandos armados Francisco Villa, Morelos, Genaro Vázquez y Vicente Guerrero; las brigadas Obrera de Autodefensa, Obrera 18 de Marzo y Campesina

⁸³ Son 15 grupos guerrilleros los que se encuentran en el estado de Guerrero: 1) Ejército de Ajusticiamiento Genaro Vázquez; 2) Ejército Insurgente de Chilpancingo; 3) Ejército de Liberación del Sur; 4) Ejército de Liberación de la Sierra del Sur; 5) Ejército Justiciero de los Pueblos Indefensos (EJPI); 6) Ejército Popular de Liberación José María Morelos y Pavón; 7) Ejército Popular Agonista; 8) Ejército Popular Revolucionario (EPR); 9) Ejército Villista Revolucionario del Pueblo EVRP; 10) Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI); 11) Fuerzas Armadas Clandestinas de Liberación Nacional; 12) Fuerzas Armadas de Liberación para los Pueblos Marginados de Guerrero (FAL-PMG); 13) Comando Armado Revolucionario del Sur; 14) Comité Clandestino Revolucionario de los Pobres - Comando Justiciero 28 de junio (CCRP-CJ); 15) Movimiento Popular Revolucionario . La Jornada, México, 30 de octubre del 2000.

⁸⁴ Por ejemplo, El EPR a través de su manifiesto de Aguas Blancas, 28 de junio de 1996. Nos dice que ellos han surgido de la tristeza de los huérfanos y viudas, de la ausencia de los seres queridos desaparecidos, del dolor de los torturados, del coraje de los encarcelados injustamente, de la incertidumbre de los perseguidos sociales y políticos, de la situación social que mata diariamente con represión, miseria, hambre y enfermedades, así como del abandono de los niños de la calle. Somos una parte de los miles de mexicanos que por caminos y montañas, pueblos y ciudades vamos forjando la conciencia de la necesidad de construir una nueva patria mexicana, de los que con su sudor riegan los campos mexicanos y extranjeros, de los que con su fuerza mueven las maquinas en las fabricas, de los que a diario sobreviven en las calles de las grandes ciudades, de los que en las aulas reciben y siembran la semilla del conocimiento, de los que en cualquier hogar resienten la falta de pan y trabajo, de los pueblos olvidados.

de Ajusticiamiento; a las células comunistas, a la Organización Revolucionaria Armada del Pueblo, al PROCUP-PDLP y a la Unión de Comandos Revolucionarios.

Con la decisión de sus principales dirigentes de desintegrar el EPR-PDPR, se forma el Ejército Revolucionario del Pueblo Insurgente (ERPI) el 8 de enero del 98 y, según algunas interpretaciones, sus integrantes reagrupan sus antiguas organizaciones.

El Ejército Villista Revolucionario Popular (EVRP) y el Comando Justiciero 28 de Junio nacieron (en memoria de los campesinos muertos el 28 de junio del 95, en Aguas Blancas).

Otra de las organizaciones con gran peso político son las organizaciones que pertenecen al Frente de Organizaciones Democráticas del Estado de Guerrero (FODEG) estas se encargan presionar al gobierno para que éste cumpla con sus demandas sociales estas son: 1) Organización Campesina de la Sierra Sur (OCSS); 2) Organizaciones de Pueblos y Colonias de Guerrero (OPCG); 3) Movimiento 6 de marzo; 4) Organización Independiente de los Pueblos Mixtecos y Tlapanecos (OIPMT); 5) Organización Democrática de la Mujer; 6) Unión de Trabajadores del Campo; 7) Organización de los Taqueros; 8) Alianza Democrática Popular; 9) Consejo Consultivo Popular de Organizaciones y Colonias; 10) Unión Regional de Comunidades Pobres Surianas; 11) Unión Campesina Emiliano Zapata; 12) Escuela Normal de Ayotzinapa "Raúl Isidro Burgos"; 13) Movimiento Urbano Democrático; 14) Asociación Civil Tierra y Libertad; 15) Comité de Presos Políticos; 16) Comité de Familiares de los Presos Políticos; 17) Comité de Sobrevivientes y Víctimas del Charco.

3.3. La elecciones locales de 1996 y 1999.

El sistema de partidos en Guerrero se caracteriza en la actualidad por la existencia de un formato bipartidista consolidado y por la presencia de un nivel de “competitividad”⁸⁵ cada vez más alto. Sin embargo no siempre fue así. Por décadas, el estado –al igual que el país- vivió bajo un sistema de partido hegemónico en el que el PRI era la pieza fundamental del engranaje.⁸⁶

Los resultados de los comicios de 1993 –para gobernador en febrero de 1993 y para diputados y ayuntamientos en octubre del mismo año- confirman y profundizan las tendencias que a partir de 1988 se han manifestado con claridad en Guerrero: una crisis aparentemente sin salida del partido oficial que va minando su capacidad de captación y control del voto, una arena electoral crecientemente competitiva con la presencia de una fuerza electoral capaz de disputar al partido oficial la hegemonía.

Con la reforma electoral constitucional de 1996 la arena política acepta, sin reclamos ni distinguos, a todos los partidos políticos, sentando las bases de la competitividad electoral, principio básico del ser partidista. En este año se inaugura en el Estado la percepción de que es posible tener pluralidad, pese a los hechos trágicos de Aguas Blancas ocurrido en 1995, las votaciones de octubre de 1996 significaron luces y sonidos de alarma para el partido hegemónico, pues fue derrotado en plazas importantes del mapa político. Esta elección fue completamente distinta a la inmediata anterior de

⁸⁵ Sartori entiende por competitividad un estado concreto del juego electoral. Así, la competitividad presupone la competencia (como estructura) y es algo que se debe medir en resultados, conforme a su eficacia. De ahí que aquélla sea una de sus propiedades o atributos más importantes. Sartori (1987), op.cit, p.259.

⁸⁶ La etapa de elecciones sin competencia se caracterizaría por la existencia de un partido oficial hegemónico que obtiene más de 90% de los votos, en un escenario en el que las otras tres fuerzas políticas contendientes – PAN, PARM, PPS- no alcanzan siquiera 5% en la votación en el nivel estatal y no presentan candidatos en la mayor parte de los distritos y municipios, tanto en elecciones federales como locales. El PRI es el único partido que postula candidatos para todos los cargos elegibles. A partir de 1980, estimulada por la reforma política de 1977, la arena electoral guerrerense evoluciona hacia una etapa de elecciones competidas, caracterizada por la concurrencia de numerosos partidos. En esta elección el Partido Comunista Mexicano (PCM) conquista el municipio de Alcozauca, triunfo que refrendó en las tres elecciones municipales subsiguientes. A partir de 1988 se abrió en Guerrero una etapa de elecciones competitivas; en ella, ya no sólo concurren numerosos partidos, sino que emergió ahora una fuerza política capaz de disputar al partido en el poder el predominio electoral: el neocardenismo, aglutinado en el Frente Democrático nacional (FDN) 1988, transformado en 1989 en Partido de la Revolución Democrática (PRD) que se erigió en segunda fuerza electoral indiscutible. Estrada Castañón Alba Teresa, en *Elecciones y partidos políticos en México, 1993*, Leonardo Valdés (coordinador), UAMI-CEDE, México, 1994(b). pp.53-54.

1993, en virtud de que se realizó con nuevas reglas y con una composición más plural en el Consejo Estatal Electoral.⁸⁷

En cuanto a la composición del congreso local, legislatura LV (1996-1999), la representación política se conformó de la siguiente forma (**ver anexo, cuadro No. 1**): el PRI logra 30 diputados (pierde dos de la LIV);⁸⁸ el PRD conquista 12 (gana tres con respecto a la legislatura anterior), y el PAN, a pesar de haber incrementado su votación con respecto a 1992, gana únicamente dos (pierde uno de la legislatura anterior); el PT entra con un diputado y el PC mantiene uno.⁸⁹ De acuerdo con los resultados del 6 de octubre de 1996, el PRI obtuvo en la elección de diputados el 49.5% de la votación, con la cual le fue asignado un número de diputados equivalente al 62.5%, lo que significa un 13% adicional. Mientras que el PRD con una votación equivalente al 38.8% del total, sólo obtuvo el 25% de la representación en el Congreso, lo cual arroja una diferencia de 9.8% de representación con respecto a su porcentaje de votación.

Las elecciones locales del 6 de octubre de 1996, marcan un nuevo escenario en la vida política del estado, pues representaron la derrota más importante del PRI hasta ese momento y como consecuencia, el avance significativo de la oposición en Guerrero.⁹⁰ Este acontecimiento, se presenta en circunstancias particularmente especiales. Por una parte, la exigencia por la oposición de nuevas reglas electorales que asegurasen una competencia equitativa; y por la otra, la combinación de factores de orden social y político, como la protesta contra la masacre de Aguas Blancas ocurrida el 28 de junio de 1995, el cambio de gobernador del estado, a unos cuantos meses de las elecciones, las pugnas al interior del PRI por la postulación de candidaturas y sus consecuencias políticas.

⁸⁷ Julio César Hernández Serna y Baltasar Hernández Gómez. "La nueva cultura política en Guerrero a 150 años de existencia formal," en *Revista Altamirano* del H. Congreso del Estado de Guerrero, Num. 18, Octubre del 2000-febrero del 2001. p.212.

⁸⁸ En la LIV (1993-1996) el PRI contaba con 32 diputados, el PRD 8, el PAN 3, 1 PPS, 1 PFCRN, 1 PRT respectivamente.

⁸⁹ Larrosa Haro Manuel, *Elecciones Locales en Guerrero: Subsistemas de partidos y comportamiento electoral 1996*, CEE, Chilpancingo Guerrero, 1996. p.22.

⁹⁰ Rodríguez Saldaña (1996), op.cit, p.11.

En lo que respecta a la integración de la Legislatura LVI (1999-2002) quedo de la siguiente manera, (**ver anexo, cuadro No. 2**) el PRI conserva la mayoría al contar con 30 Diputados (en 1996 también obtuvo 30); 23 por el principio de Mayoría Relativa y 7 por el de Representación proporcional; el PRD 14 Diputados (aumento 2 diputados más con respecto a la anterior legislatura); 5 por Mayoría Relativa y 9 de Representación Proporcional; 1 el PAN (este partido contó con un diputado menos con respecto a la legislatura anterior) y 1 el PRS por Representación Proporcional, sumando el total dan un número de 46 diputados por ambos principios.

La elección estatal de 1999 demostró los relevantes avances en cuanto a credibilidad y transparencia electoral. Los resultados de esta elección han confirmado que a través del voto ciudadano contamos cada vez más con gobiernos caracterizados por la pluralidad, y donde la alternancia se ha convertido en un componente principal de nuestra transición y reflejo de la voluntad ciudadana, expresada en las urnas a través del voto de todos y cada uno de los ciudadanos con capacidades para votar.

Las elecciones han logrado un avance importante de institucionalización como medio para la competencia por el poder político, sin embargo la extrema pobreza que existe en Guerrero, constituye un aspecto que permite la manipulación y la coacción del voto lo cual impide la plena libertad en el ejercicio del derecho al sufragio.

Es posible afirmar que la competencia a nivel local se debe a que la ciudadanía emite su voto a favor de diferentes partidos aprovechando las oportunidades para premiar o castigar la gestión local y ésta es la decisión que cuenta para formar gobiernos. Las imposiciones del centro quedaron atrás en los procesos electorales de nuestro estado. En este sentido se percibe mayor transparencia en los procesos electorales locales.

Así pues de manera consistente, durante la década comprendida entre 1989 y 1999 se ha producido una profunda transformación en el panorama político del estado de Guerrero que reside, fundamentalmente, en el declive del apoyo electoral que antes era

casi exclusivo para el PRI. Y de las opciones partidarias que tenía frente a sí la ciudadanía guerrerense, ha elegido sistemáticamente al PRD por una diversidad de motivos.

Capítulo IV. EL CONGRESO DEL ESTADO DE GUERRERO REPRESENTACIÓN POLÍTICA DE LOS PARTIDOS EN EL 2002

4.1. Antecedentes y Contexto

La historia del Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero está directamente relacionada con la erección de esta región suriana que nace a la vida federal, el 27 de octubre de 1849 y, un mes después, el 28 de noviembre de 1849 mediante decreto 3359 emitido por el Congreso Federal, se convocó a elecciones de Diputados locales constituyentes, las que se llevaron a cabo los días 5 y 6 de enero de 1850.

El Congreso Constituyente se instaló el 31 de enero de 1850 en la Ciudad de Iguala, que entonces era la Capital del Estado. Mediante decreto número 32 fechado el 12 de marzo del mismo año, el Congreso local estableció la división territorial del Estado, que quedó constituido por nueve distritos electorales. La primera Ley Electoral del Estado fue promulgada el 6 de octubre de 1851.

En la Ley Orgánica Provisional para el Arreglo Interior del Estado, promulgada en marzo de 1850,⁹¹ se estableció la figura del Consejo de Gobierno, que tenía funciones de diputación permanente y estaba integrado por tres Consejeros designados por el Congreso.

Cabe señalar que el Congreso del Estado ha tenido diferentes sedes, la primera en la ciudad de Iguala en los primeros tres meses del año de 1850; la segunda en Ciudad Guerrero, hoy Tixtla de Guerrero a partir de abril de 1850 y hasta 1871 y por último, la

⁹¹ En 1850, al promulgarse la *Ley Orgánica Provisional para el Arreglo Interior del Estado de Guerrero*, el Poder Legislativo quedó regulado en tres artículos (8, 9 y 10). Se establecía que las atribuciones de la Legislatura guerrerense, en lo que no obrara como Constituyente, serían las señaladas por la Constitución del Estado de México al Congreso mexiquense. La Cámara se integraba por once diputados y la secretaría contaba con siete empleados. Asimismo, se estableció la figura del Consejo de Gobierno. Este órgano, integrado por tres consejeros designados por la Legislatura Local, tenía funciones de Diputación Permanente. Al respecto ver, Cienfuegos Salgado, David, *Digesto Constitucional Mexicano. Las Constituciones de Guerrero*, colección compilada, Tomo III, González Oropeza Manuel y Cienfuegos Salgado David (coordinadores), H. Congreso del Estado de Guerrero, 2000. p.234.

ciudad de Chilpancingo de los Bravo, la cual fue declarada en forma definitiva sede de los tres poderes.

La primera Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero se publicó el 26 de junio de 1851.⁹² En ellas se estableció que la composición del Congreso era de carácter unicameral y que la elección de sus miembros se realizaría en forma indirecta. En el artículo 52 de dicho documento constitucional se estableció que el trabajo legislativo se regularía por un Reglamento Interior del Congreso.

La Constitución Política de 1851 dispuso que el Congreso se renovarían por mitad cada dos años, correspondiendo salir al final de cada bienio a los Diputados de mayor antigüedad. Dentro de las facultades más importantes que ésta constitución otorgó al Congreso está la designación del Gobernador del Estado, realizada con base a la propuesta de una terna hecha por electores nombrados por el propio Congreso.

En 1862⁹³ se promulgó una nueva Constitución, con la que se estableció por primera ocasión el sistema de elección directa de los Diputados al Congreso del Estado. Asimismo, por primera vez se dispuso la figura de una diputación permanente, integrada por los propios Diputados.

Mediante reformas constitucionales, en 1874 por vez primera se estableció la celebración de dos períodos ordinarios de sesiones en forma anual, señalando además que la renovación total del Congreso se realizaría cada dos años.

En 1880⁹⁴ la Constitución Política del Estado nuevamente fue reformada, lo que permitió que el número de Diputados se incrementara a once. También, en estas reformas

⁹² La primera Constitución local reguló al Poder Legislativo en sus artículos 29 al 54. Tajantemente se señala que el Poder Legislativo "reside en una sola Cámara de Diputados", electa indirecta y popularmente. En esta Constitución se precisa que para ser diputado se requiere además de ser ciudadano del Estado, ser mayor de 25 años, tener una renta anual de quinientos pesos procedentes de un capital físico. Para mayor información ver, Cienfuegos Salgado, (2000), op.cit, p.234.

⁹³ En la Constitución de 1862, destaca la ausencia del requisito de la renta anual para ser diputado y la adopción del sistema de elección directa. Asimismo, aparece regulada por vez primera la Diputación Permanente, la que se componía de tres miembros electos la víspera de cerrar las sesiones: el primer nombrado era presidente y el último secretario de la diputación. Ibid, p.235.

⁹⁴ En 1880, la Constitución prevé un Congreso Local integrado por 11 diputados y una Diputación Permanente de cuatro miembros. El Congreso se renueva totalmente cada dos años. El Poder Legislativo se regula en los artículos 12 al 33. Ibid, p.235.

se estipuló que para la instalación de las legislaturas se habrían de celebrar juntas preparatorias.

En 1917⁹⁵ se promulgó una nueva Constitución Política Local, estableciéndose por primera ocasión la elección directa del Gobernador del Estado, así como la denominación "distrito electoral". En el citado ordenamiento se dispuso el carácter público de las sesiones de la Cámara.

Para la conformación del Poder Legislativo Local, la Constitución de octubre de 1917 dividía al territorio estatal en 11 distritos electorales para la elección de los representantes populares por mayoría relativa. La Ley electoral de 1946 conforme al mandato constitucional estableció que los distritos electorales serían 11 para la celebración de los comicios para diputados, Gobernador y miembros del ayuntamiento.⁹⁶

A través del decreto número 86 se aplicaron diversas e importantes reformas a la Constitución Política Local, mismas que fueron publicadas en el periódico oficial el 13 de diciembre de 1950. Entre ellas destaca la obligación del Gobernador del Estado de presentar ante el Congreso Local un informe anual respecto al estado que presentaran los distintos ramos de la administración pública de la entidad.

Las reformas Constitucionales llevadas a cabo permitieron que se ampliara de dos a tres años el período de ejercicio constitucional de las legislaturas. "El sistema representativo implantado en Guerrero a partir de 1917, se modificó con la ley electoral de 1956, reformada en 1974 con la creación de los diputados de partido (su establecimiento legal a nivel local fue casi 10 años después de su implantación en el

⁹⁵ En 1917, al final de la lucha revolucionaria, la nueva Constitución guerrerense, expedida por el segundo Constituyente guerrerense, introdujo cambios y adiciones en los requisitos para ser diputado. Se sostuvo la condición de ser ciudadano del Estado, en ejercicio de sus derechos. Se modificó la edad de 25 a 21 años. Entre las adiciones estableció tener la instrucción primaria elemental y superior; ser nativo del distrito que lo elegía y haber residido en él cuando menos un año anterior a la fecha de la elección. *Ibid.*, p.115.

⁹⁶ Calvo Barrera, Raúl, "La Evolución de la Legislación y de las Instituciones Electorales en Guerrero (1851-1988): Una descripción General," en *Digesto Constitucional Mexicano. Las Constituciones de Guerrero*, colección compilada Tomo I, González Oropeza Manuel y Cienfuegos Salgado, David (coordinadores), H. Congreso del Estado de Guerrero, 1999. p.170.

ámbito federa) con lo que se buscaba promover a los partidos minoritarios para que aumentaran su presencia en el Congreso Local y se diera una imagen de pluralidad al sistema de partido hegemónico-pragmático imperante en México y en el Estado en esos años.⁹⁷ Por esta vía, los partidos opositores al Revolucionario Institucional estuvieron representados por primera ocasión en el Congreso del Estado, al Partido Popular Socialista en 1978 le correspondió la asignación de un Diputado por esta vía.

Cabe destacar que por reforma a la ley electoral local en 1978 se cambió la denominación de los “diputados de partido” a la de “diputados de minoría” y se redujo el margen de votación de 5% a 2.5% para que a los partidos opositores al PRI les fueran les fueran acreditados diputados de minoría.⁹⁸

Mediante otra reforma constitucional, en 1984 se incrementó el número de diputados de 11 a 14 por el principio de mayoría relativa, 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 “diputados de minoría” que serían asignados a los partidos que no hubieran logrado ningún triunfo en los distritos electorales correspondientes. También, por primera vez se previó la expedición de una Ley Orgánica del Poder Legislativo, misma que fue promulgada el 27 de junio de 1985.

Las reformas hechas 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, y las realizadas en 1988 al artículo 29 estipulaban el incremento del número de diputados: 24 serían designados por el principio de mayoría

⁹⁷ Calvo Barrera (1999), op.cit, pp.170-171.

⁹⁸ Ibid, p.171.

relativa y hasta 12 llegarían al Congreso mediante el principio de representación proporcional.

Una modificación hecha en 1988 vino a establecer a nivel constitucional el sistema electoral mixto (mayoría relativa y representación proporcional) con predominante mayoritario. “De esta manera el número de diputados electos según el principio de mayoría relativa pasó de 14 a 24 y serían asignados hasta 12 diputados por el principio de representación proporcional aplicándose por primera vez, según la ley electoral de 1983, reformada en 1989, la formula de representatividad mínima. Por segunda adición al artículo 29 constitucional realizada en enero de 1992, se amplio la representación popular para que los diputados al Congreso fueran 28 uninominales en vez de 24 y 14 plurinominales en vez de 12”⁹⁹

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. El argumento para este aumento obedece al crecimiento demográfico, el cual requiere proseguir en el esfuerzo de ampliar los encargos de representación política y al mismo tiempo evitar el crecimiento estrictamente burocrático, la presencia de una significativa corriente de izquierda durante décadas en el Estado y su organización en un nuevo partido de oposición a partir de 1989, imprimieron una presión adicional para que aumentara el número de espacios de representación política en el Poder Legislativo local. **(Ver anexo, cuadro No. 3).**

⁹⁹ Ibid, p.171.

4.2. Atribuciones, competencias y funciones del Congreso del Estado

La Legislatura Guerrerense norma sus actividades en tres ordenamientos principales: la Constitución Política del Estado de Guerrero (CPGRO), su Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero (LOPLGRO) y su Reglamento Interior del Poder Legislativo del Estado de Guerrero (RIPLGRO). Por ser referencia obligada obviamos mencionar a la Constitución federal cuyo texto nos dice que las entidades deben obedecer ciertas normas electorales de rango federal.

Recordemos que la Constitución Federal establece en el artículo 116 los lineamientos básicos que deberán estar presentes en la organización del Poder Público de las entidades federativas. Así, tratándose del Legislativo se advierten como principios:

- ∅ Las legislaturas estatales se integrarán con diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en los términos que señalen sus leyes;
- ∅ Las elecciones de los miembros de las legislaturas locales se realizarán mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

También debe advertirse que existen otros ordenamientos que se ocupan de aspectos particulares del Poder Legislativo, como son el Código Electoral, las leyes laborales aplicables, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. La misma LOPLGRO prevé la existencia de otros ordenamientos como la Ley de la Contaduría Mayor de Hacienda, la Ley de Iniciativa popular y el Reglamento Interior del Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”.¹⁰⁰

En la actualidad el Poder Legislativo aparece contemplado en los artículos 28 al 56 de la constitución local. La (LOPLGRO) en su *artículo 2* y la (CPGRO) en su *artículo*

¹⁰⁰ Cienfuegos Salgado, (2000), op.cit, p.237

28, deposita el ejercicio del Poder Legislativo en una Cámara de Diputados denominada <<HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO>>, el cual deberá renovarse cada tres años.

Ahora bien, para irnos adentrando en este punto debemos de conocer algunos artículos de la (CPGRO), que nos ayudarán a entender de una mejor manera como se organiza el Congreso del estado.

El Congreso de Guerrero mantiene su trabajo Legislativo a través de dos periodos ordinarios de sesiones (el primero es del 15 de noviembre al 15 de febrero y el segundo periodo ordinario es del 01 de abril y termina el 30 de junio), y durante sus recesos, funciona una Comisión permanente con atribuciones administrativas, como la recepción de iniciativas de ley o de correspondencia y la elaboración de informes sobre asuntos pendientes de resolución. El Congreso puede reunirse para realizar sesiones extraordinarias, cuando sea convocado por la Comisión Permanente, por sí o a solicitud del Gobernador del Estado.

El *artículo 40* de la (CPGRO) nos dice que para que el Congreso pueda instalarse y ejercer sus funciones se necesita por lo menos la mayoría del número total de sus miembros, es decir, 24 diputados.

El Gobernador según el *artículo 43* de la (CPGRO) tiene que enviar al Congreso en la primera quincena de abril, salvo en el último año del mandato que se hará en la primera quincena de enero, el informe escrito pormenorizado del estado que guarda la Administración Pública de la entidad correspondiente al año natural inmediato anterior.

Por otra parte debemos destacar los artículo 44 y 46 de la (CPGRO), el primero el *artículo 44* nos dice que las sesiones tanto ordinarias como extraordinarias serán públicas; pero cuando se trate de asuntos que exijan reserva las habrá secretas

Por su parte el *artículo 46* de la (CPGRO) nos dice que cada diputado será gestor y promotor del pueblo. Visitará su respectivo Distrito en los periodos de receso del Congreso, para cerciorarse del estado que guardan los programas de desarrollo

económico y de bienestar social, vigilar la eficaz prestación de los servicios públicos y percatarse de cualquier anomalía que pueda afectar la seguridad y tranquilidad colectivas; lo que por escrito hará del conocimiento de la Comisión Permanente, proponiendo las medidas que considere adecuadas para la solución de los problemas planteados y ésta los haga llegar al Jefe del Ejecutivo, para que proceda si lo estima oportuno.

Por otra parte el Congreso cuenta para su trabajo y para el mejor funcionamiento del mismo con: Mesa Directiva; Comisiones y Comités, Comisión Permanente, y Fracciones parlamentarias.

Mesa Directiva. La (LOPLGRO), en su *artículo 22* señala que la Mesa Directiva es la encargada de dirimir las funciones del Pleno del Congreso y de la Comisión Permanente, en su caso, en las sesiones que se celebren durante su ejercicio constitucional.

Ahora bien, a la Mesa Directiva le corresponden tres grandes atribuciones: preservar la libertad de las deliberaciones en el recinto de sesiones; cuidar la efectividad del trabajo legislativo y aplicar con imparcialidad las disposiciones de su ley y los acuerdos del pleno.

En forma particular las atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva se encuentran contempladas en el artículo 30, las de los Vicepresidentes en el artículo 33 y la de los secretarios en el artículo 34; entre las funciones destacan las siguientes: al Presidente le corresponde programar la presentación de dictámenes y señalar día para su discusión; exhortar a las comisiones para que presenten sus dictámenes en el plazo que se les haya fijado y, en su caso señalarles día para que las presenten; fungir como representantes del Congreso en las controversias en las que éste sea parte y velar por el

respeto al fuero Constitucional de los diputados, así como preservar la inviolabilidad del recinto legislativo.¹⁰¹

La integración de la Mesa Directiva está conformada por un Presidente, dos Vicepresidentes primero y segundo, dos Secretarios Propietarios y dos Secretarios Suplentes, el procedimiento de su elección se debe llevar a cabo en la última sesión de cada mes y entra en funciones en la primera sesión del mes siguiente.

La Mesa Directiva dura en su cargo un mes, el Presidente no puede ser reelecto durante el mismo periodo de sesiones; la ley establece la facultad de la Comisión de Gobierno para considerar en la propuesta de integración de ésta, la rotación de las fracciones parlamentarias en los cargos, el resultado de la elección se comunica a los titulares de los demás poderes.¹⁰²

Comisiones y Comités. La definición de Comisión de acuerdo al Diccionario Universal de Términos Parlamentarios que coordinó el Dr. Francisco Berlín Valenzuela, se refiere a “la integración de un grupo reducido de miembros pertenecientes a las Cámaras quienes, por especial encargo de las misma, estudian con amplitud y detalle los asuntos para preparar los trabajos, informes o dictámenes que servirán de base al pleno para resolver en definitiva.”¹⁰³ Los Comités “son grupos de legisladores que se ocupan de cuestiones no legislativas, es decir que actúan como órganos de Gobierno en asuntos comprendidos en el régimen interior de la Cámara.”¹⁰⁴ Lo que quiere decir que las Comisiones tiene un rango más alto que los Comités.

La razón de existencia de las Comisiones y Comités radica en la profesionalización y especialización en que se dividen. Debido a las dimensiones numéricamente amplias del recinto legislativo local, así como al creciente trabajo y

¹⁰¹ César Julián Bernal, “Organización y funcionamiento del Congreso del Estado de Guerrero,” en *Revista Altamirano* del H. Congreso del Estado de Guerrero, Núm. 17, agosto-septiembre 2000, p.296.

¹⁰² Bernal (2000), op.cit, p.297.

¹⁰³ Berlín, op.cit, p.78

¹⁰⁴ Bernal, op.cit, p.298

especialización de las tareas legislativas, como brazo ejecutor del pleno del Parlamento y con la finalidad de dividir la actividad parlamentaria, en el recinto Legislativo, existen Comisiones que constituyen paneles especializados para la discusión y análisis de las iniciativas de ley presentadas y otros productos parlamentarios, por lo que constituyen el principal recurso organizacional con el que cuentan las Asambleas Legislativas.

La tendencia normativa hacia el fortalecimiento de las Comisiones se caracteriza por una serie de rasgos prescriptivos, entre los que destacan por su importancia los siguientes: 1) El número y tamaño de las Comisiones; 2) La permanencia; 3) La especialización y competencia exclusiva; 4) Revisión de iniciativas de ley; 5) Dictaminación en comisiones; 6) Convocatoria a los funcionarios estatales a comparecencias y recolección de información; 7) Determinación de la agenda.¹⁰⁵

La (LOPLGRO), de junio de 1999, establece en su Título Cuarto, Capítulo III, que el Congreso del Estado contará con las Comisiones y Comités Ordinarios y Especiales que requiera para el cumplimiento de sus atribuciones; que tienen el carácter de definitivo y sus integrantes fungirán por todo el periodo de la Legislatura, debiendo designarse dentro de los primeros 15 días del primer año de ejercicio, pudiendo en su caso, ser modificada la integración de dichos órganos colegiados, estos se integran con 5 diputados y cuenta con un Presidente y un Secretario; en su integración se procura que sea plural; el *artículo 50* de la (LOPLGRO) señala que los Comités Ordinarios del Congreso del Estado tendrán a su cargo los asuntos relacionados al funcionamiento administrativo del propio Congreso.

Los Comités con los que cuenta el Congreso Local son cuatro estos son: de Administración; de Biblioteca e Informática; de Gestoría, Información y Quejas; del Instituto de Estudios Parlamentarios. De estos cuatro Comités en la actual legislatura la

¹⁰⁵ Raúl Calvo Barrera, "Un acercamiento al Congreso Guerrerense: partidos, organización interna y función legislativa," en *Revista Altamirano* del H. Congreso del Estado de Guerrero, Num. 17, agosto-septiembre del 2000. pp.252-255.

LVII (2002-2005) 2 le pertenecen al PRI y dos al PRD. La administración de los servicios de la Cámara de Diputados es supervisada y atendida por estos 4 Comités ordinarios con carácter definitivo integrados cada uno por 5 diputados.

Las Comisiones que auxilian a la plenaria del Congreso, son de dos tipos: existen 26 Comisiones ordinarias permanentes, cuyos integrantes, de acuerdo a lo establecido por el *artículo 47* de la (LOPLGRO), desempeñan su cargo por todo el periodo de la Legislatura, por lo que incluso, continúan trabajando aún cuando exista receso del Congreso y se encuentre en funciones la Comisión Permanente. Asimismo, el Congreso tiene Comisiones transitorias especiales, entre las que se encuentran, la investigadora, y aquellas que el pleno o la Comisión Permanente, en su caso, designen, en situaciones que revistan trascendencia.

Las Comisiones ordinarias del Congreso del Estado, son las siguientes: I. De Gobierno; II. De Asuntos Políticos y Gobernación; III. De Estudios Constitucionales y Jurídicos; IV. De Presupuesto y Cuenta Pública; V. De Hacienda; VI. De Justicia; VII. De Seguridad Pública; VIII. De Protección Civil; IX. De Participación Ciudadana; X. De Derechos Humanos; XI. De Desarrollo Urbano y Obras Públicas; XII. De Transporte; XIII. De Desarrollo Social; XIV. De Salud; XV. De Educación; XVI. De Desarrollo Económico y Trabajo; XVII. De Artesanías; XVIII. De Turismo; XIX. De Desarrollo Agropecuario y Pesquero; XX. De Asuntos Indígenas; XXI. De Asuntos de la Mujer; XXII. De Asuntos de la Juventud; XXIII. De Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable; XXIV. De Examen Previo, y XXV. Instructora. Y la más reciente la comisión número XXVI. DE VIGILANCIA Y EVALUACION DE LA AUDITORIA GENERAL DEL ESTADO (**Ver anexo cuadro No 4**). En donde en la LVII legislatura (2002-2005) 10 le pertenecen al PRI, 10 al PRD, 2 al PAN, 1 al PVEM, 1 al PT, 1 PCD, 1 al PRS. Las más importantes comisiones quedaron en manos de los priístas como las de: Gobierno; la de Asuntos Políticos y de Gobernación, Presupuesto y Cuenta Pública; de Hacienda, etc. Esta nueva composición

del Congreso traerá como consecuencia que el Congreso se siga manejando bajo intereses partidistas en el especial de los del PRI que maneja los principales rubros del Congreso.

Sin embargo existen varios elementos que hacen que el trabajo en las comisiones se estanque, estos son: 1) el primero consiste en la práctica de asignar Legisladores a múltiples Comisiones, lo que limita la especialización dentro de ellas. En el sistema de Comisiones de la Legislatura LVII (2002-2005) se refleja esta situación ya que la mayoría de los Diputados pertenecen a 3, 4, 5 o hasta 6 Comisiones legislativas distintas, con lo que la atención y cuidado que deben merecer los trabajos pueden deteriorarse en términos cualitativos; 2) un segundo factor se expresa por un lado, en el poder que mantienen los líderes de las Fracciones Parlamentarias en la Comisión de Gobierno, lo que les permite negociar la integración de las Comisiones.

La Comisión Permanente es un órgano cuya función formalmente primordial es suplir en algunas de sus facultades constitucionales al propio Congreso, durante el tiempo en que medie entre un periodo de sesiones ordinarias y otro, desarrollando facultades que no entrañen actividad legislativa. En el Estado de Guerrero, esta figura parlamentaria está contemplada en la (LOPLGRO), en el Título Cuarto, Capítulo II, se señala que en los periodos de receso funcionará una Comisión Permanente que será electa en la penúltima sesión de cada periodo ordinario (el primero abarca del 15 de noviembre al 15 de febrero y el segundo del 1 de abril al 30 de junio); se integra por 12 miembros y lo integran un Presidente, dos Secretarios, siete Vocales; por cada Secretario y Vocal habrá un suplente.

La Comisión Permanente se instala una vez que el Congreso del Estado clausura el periodo ordinario de sesiones; dicha declaratoria se comunicará oficialmente a los demás Poderes y Ayuntamientos.

Las Comisiones permanentes ofrecen a sus miembros la posibilidad de adquirir experiencia en áreas de política específicas, se asocian en general con un papel más activo de la Legislatura en la elaboración y seguimiento de las políticas públicas; situación que no ocurre con las Comisiones temporales que difícilmente tendrían un papel activo.¹⁰⁶ Esta Comisión suple la ausencia de las Cámaras y, por ley actúa como órgano representativo de la existencia del Congreso que recibe propuestas de ley, funciona como canal de comunicación entre el Poder legislativo y Ejecutivo, y como cuerpo determina el trámite de ciertos asuntos concediendo o negando, entre otros asuntos autorizados de diversa naturaleza.

Además de las anteriores figuras parlamentarias, el Congreso Local cuenta con **Fracciones Parlamentarias** que se constituyen con un mínimo de tres diputados que manifiesten su voluntad de pertenecer a la fracción parlamentaria de un partido político, con el objeto de coadyuvar al buen desarrollo de los trabajos del Congreso. Cuenta con Órganos Administrativos y Técnicos como son una Oficialía Mayor, una Contaduría Mayor de Hacienda, una Dirección de Administración y una Dirección de Comunicación Social y por último, un órgano técnico desconcentrado de investigación jurídica y parlamentaria denominado Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”.¹⁰⁷

Por otra parte las principales atribuciones del Congreso local de nuestro estado de Guerrero son según la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero número 286, de 1999 son que la función del Poder Legislativo, no debe circunscribirse a expedir leyes que regulen al conglomerado humano y a los órganos de gobierno, sino que debe

¹⁰⁶ Calvo (2000), op.cit, pp. 252-253.

¹⁰⁷ Bernal (2000), op.cit, p.303.

rescatar su importante función fiscalizadora respecto del ejercicio presupuestal y de la actuación de los órganos de la administración pública, es decir, el Poder Legislativo debe ejercer con mayor vigor su función de órgano de control, en el que se analicen y discutan ampliamente los planes y programas de gobierno.

Sin embargo, esta esencial función fiscalizadora no se lleva a cabo y menos se vigila el cumplimiento de los planes y programas de gobierno como el educativo, el de salud, el de seguridad, los resultados de esto están a la vista, tenemos una educación pública de la más baja calidad y pésimos servicios de salud, además Guerrero es uno de los estados más inseguros del país, donde se cometen muchos secuestros. Además dentro del estado hay regiones como La Montaña en donde la mayoría de los municipios de esta zona viven en condiciones de extrema pobreza por ejemplo tenemos el caso del municipio de Metlatónoc que es considerado el más pobre del país.

Otras funciones no menos importantes que realiza nuestro Poder Legislativo son: expedir anualmente la Ley de Ingresos del Estado, señalando las contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto; dictar las disposiciones relativas a la seguridad pública; elegir, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los magistrados del Tribunal Electoral del Estado y a los consejeros electorales del Consejo Estatal Electoral; discutir y aprobar los nombramientos de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia hechos por el gobernador.

4.3. La sobrerrepresentación política en el Congreso local.

Actualmente el Congreso Local se compone de 46 diputados, pues la reforma de 1996 amplió a 18 el número de diputados de representación proporcional, señalando en el artículo 29 constitucional que ningún partido podrá tener por ambos principios más de 30 diputados. No obstante, la ampliación de los representantes populares de Representación Proporcional y del tope máximo de diputados que un partido puede tener, continúa el problema de la sobrerrepresentación (**ver Anexo, cuadro No. 5**) de la organización política más votada en el Estado. Este problema siempre ha estado a lo largo de todas las legislaturas, con excepción de la actual LVII legislatura (2002-2005) como lo veremos más adelante.

El sistema que establece el Código Electoral de Guerrero (CEG), en cuanto a la asignación de diputados plurinominales permite que esta sea inequitativa para todos los partidos distintos al PRI.

El procedimiento que se aplica para la asignación de los 18 diputados de representación proporcional, en Guerrero es el siguiente: "a) Se toma en cuenta para la asignación el porcentaje de acceso consistente en el 1.5% de la votación total válida en la circunscripción plurinomial, por lo que a los partidos que obtienen ese porcentaje se les asigna un diputado; b) Una vez realizada la operación anterior, se aplica el porcentaje mínimo consistente en el 1% de la votación total válida, después de deducir las asignaciones de curules que se hicieron mediante el porcentaje de acceso y; c) Si aún hubiere diputaciones por distribuir se asignan curules por el método señalado en el inciso anterior hasta agotarlas."¹⁰⁸

El efecto del sistema electoral guerrerense sobre la composición del órgano parlamentario ha provocado que en la legislaturas LVI (1996-1999) el PRI obtuviera el

¹⁰⁸ Ibid, p.172.

49.5% de la votación, con la cual le fue asignado un número de diputados equivalente al 62.5%, lo que significó un 13% adicional. Mientras que el PRD con una votación equivalente al 38.8% del total, sólo obtuvo el 25% de la representación en el congreso, lo cual arrojó una diferencia de 9.8% de representación. La LVI legislatura (1999-2002) al igual que la anterior se ve reflejada la sobrerrepresentación del PRI en el Congreso estatal, el PRI con el 49.91% de la votación, mantuvo el control del 65.2% de los escaños mientras el resto de las formaciones partidistas tuvieron el 34.8% de la representación.

Visto desde la perspectiva histórica, el sistema electoral guerrerense ha privilegiado el principio de gobernación sobre el de representación lo que ha originado efectos de sobrerrepresentación para el partido más votado y un castigo para la segunda fuerza política en el Congreso. La distorsión resultante entre el número de votos emitidos por los electores y las posiciones parlamentarias ha provocado que bajo la égida del sistema de partido hegemónico la Cámara de diputados haya gozado de una debilidad casi endémica con relación al Poder Ejecutivo.

4.4. Resultados de las elecciones para diputados del 06 de octubre del 2002.

Como se sabe en nuestro país existen dos tipos de elecciones. A unas se les llama federales, sirviendo para elegir al presidente de la República, a los senadores y a los diputados federales, la organización de estos actos políticos está a cargo del Instituto Federal Electoral. A las otras elecciones se les conoce como locales, las cuales nos permiten decidir quién debe ser el gobernador del estado, los integrantes del Congreso local y los miembros de los ayuntamientos, empezando por el presidente municipal, siguiendo con los síndicos y concluyendo con los regidores; estos comicios están a cargo de los consejos estatales electorales.

En la historia reciente del estado de Guerrero los procesos electorales han adquirido relevancia y especial atención para la vida política de la sociedad, ya que estas representan el camino idóneo y por la vía pacífica para acceder a los órganos de gobierno.

En el estado de Guerrero el 06 de octubre del 2002¹⁰⁹ el ciudadano guerrerense a través de su voto ordenó una nueva relación de fuerzas en los gobiernos municipales,¹¹⁰ distribuyó de manera inédita la integración del poder legislativo, veamos esto: la coalición PRI-PVEM 21 diputados, 20 al PRI y 1 al PVEM (16 mayoría relativa, 5 de representación proporcional); al PRD se le asignaron 17 diputados (12 de mayoría relativa y 5 de representación proporcional); al PAN 4 diputados (todos de representación proporcional);

¹⁰⁹ Se renovaron 76 ayuntamientos y el Poder Legislativo Local 46 diputados (28 de mayoría relativa y 18 de representación proporcional). El estado de Guerrero tiene una población de 3,079,649 habitantes. La lista nominal contó con 1,852,878 electores, el padrón electoral registró 1,890,805 electores, la cobertura del listado nominal fue del 98%. Datos obtenidos del Consejo estatal Electoral (CEE), *Jornada Electoral de Ayuntamientos y Diputados Locales, 2002*, Chilpancingo Guerrero. p.14.

¹¹⁰ En los resultados globales para la elección de ayuntamientos, por primera vez el PRD obtuvo 389 mil 940 votos con los que supera al PRI que logró 373 mil 191 votos, lo cual da una diferencia de 16 mil 749 votos más a favor del PRD. Esto nos lleva a la conclusión que el PRD es en términos de votación efectiva el partido mayoritario en Guerrero. Marcial Rodríguez Saldaña, *Resultados electorales y nueva gobernabilidad*, www.suracapulco.com.mx, 23 de octubre del 2002.

al PCD 2 (de Representación proporcional); al PT 1 (de representación proporcional), y al PRS 1 (de representación proporcional).¹¹¹ **(Ver anexo, cuadro No.6)**

El conjunto de las oposiciones (PRD, PAN, CD, PT, y PRS) tienen 25 de las 46 diputaciones, mientras que el PRI obtuvo 21 diputados.

Las elecciones celebradas el domingo 06 de octubre del 2002 se pueden calificar como históricas. Estas por su relevancia constituyen un verdadero parteaguas en la vida política del estado, puesto que al fin la sociedad enfrentó su fatiga ante los usos y abusos del régimen priísta mediante el único mecanismo legal y legítimo del que disponemos los ciudadanos, que es el voto.

El voto mayoritario favoreció a los partidos opositores. A pesar de las estrategias para dividir a los partidos, cooptar candidatos, cerrar los medios, desplegar los mecanismos de manipulación de la pobreza y de utilizar los recursos públicos en beneficio del partido oficial, los guerrerenses decidieron cerrarle el paso al PRI.

Los guerrerenses tendremos un nuevo Congreso, plural en el cual la construcción de consensos para legislar deberá de ser su rasgo principal. Esto es bueno para todos ya que termina la era del “absolutismo” electoral y se inicia la era del entendimiento. La moneda está en el aire, los diputados de todos los partidos tendrán la tarea de hacer su mejor esfuerzo para que la sociedad compruebe que la democracia sirve, rinde y da resultados positivos

A partir del 15 de noviembre Guerrero contó con un gobierno dividido, como muchos otros que existen en el país, donde el Poder Ejecutivo está en manos de un

¹¹¹ Los resultados para diputados arrojados por el Consejo Estatal Electoral (CEE) eran los siguientes: PRI-PVEM 22; PRD 18; PAN 2; PCD, PT y PRS 1 respectivamente. Después los resultados que arrojó el Tribunal Estatal Electoral (TEE) fueron los siguientes: PRI-PVEM 23; PRD 19; PAN, PCD 1, PT 1 y PRS 1 respectivamente. Al final los partidos inconformes (PAN y PCD) impugnaron ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) esta máxima instancia en materia electoral decidió modificar los resultados de una manera más equitativa y proporcional, de tal manera que la Legislatura LVII (2002-2005) que se instaló el 15 de noviembre se integró por 21 diputados del PRI (20)-PVEM (1), 16 de Mayoría Relativa (MR) y 5 de Representación Proporcional (RP); 17 del PRD, 12 de MR y 5 de RP; 4 del PAN de RP; 2 del PCD de RP, y el PT, PRS tendrán 1 diputado de RP cada quien, con lo cual se completa el total de 46 curules con que se integra el Congreso local.

partido (PRI) y en el Poder Legislativo es lo contrario, la mayoría de los diputados son de la oposición 25 diputados de oposición contra 21 PRI-PVEM. La repercusión política de este profundo cambio en el Congreso será de grandes proporciones y sus alcances aún están por verse, pero desde ahora se observa que el impacto en varios aspectos de la vida política, social y de manejo de recursos públicos será mayúsculo. Todo ello a reserva de que los nuevos legisladores de oposición asuman su papel y en verdad transformen el Congreso en un verdadero poder autónomo e independiente del Ejecutivo.

Los diputados tendrán la tarea de llevar a cabo la reforma electoral y política que es la tarea más urgente de todas cuantas tienen ante sí la LVII Legislatura (2002-2005) que se inauguró el 15 de noviembre, tanto el gobernador del estado como el conjunto de la sociedad deberán ser participes de dicha reforma para el bien de la población guerrerense.

Los resultados de los comicios del 06 de octubre del 2002 constituyeron un verdadero terremoto político que cimbró todas las estructuras del gobierno y del PRI y vino a modificar sustancialmente la geografía electoral guerrerense. El avance perredista rebasó todas las expectativas creadas. Los escenarios más ambiciosos, incluso aquellos formulados por el propio sol azteca, se quedaron muy cortos al rebasarse todos los pronósticos que se habían hecho sobre posibles triunfos de este partido.

Con el nuevo mapa político se modifica también a fondo no sólo la correlación de fuerzas entre partidos políticos, sino, además, la que existe entre los grupos en el poder, que ahora tendrán que entrar a una etapa de reacomodos y definición de nuevas posiciones para enfrentar un clima electoral que se aprecia sumamente adverso para el grupo gobernante con miras a las elecciones del 2005.

La clase política priísta está ahora en franca desventaja ante sus adversarios. El PRD gobernará alrededor del 60 por ciento de la población guerrerense, lo cual lo ubica en una posición privilegiada para disputar con grandes posibilidades de éxito las

elecciones de gobernador dentro de tres años si las preferencias electorales en ese tiempo no sufren mayores modificaciones, y si el PRI y el actual gobierno no aprenden de esta derrota y establecen desde ahora las estrategias convenientes para revertir la actual tendencia.

Por otro lado, el gran semillero de votos verdes que para el PRI en Guerrero representaban las zonas rurales e indígenas de mayor atraso social, empieza a perderse también y la oposición avanza en estos sectores, como lo hizo el PRD el domingo 06 de octubre del 2002 en Tlapa y Chilapa, otrora bastiones del "sufragio institucional." La derecha representada por el PAN también avanzó en zonas rurales, cosa paradójica, como Cuajinicuilapa, Iguapala, Leonardo Bravo, San Marcos y Zapotitlan Tablas. Cuando se pensaba que el PRI estaba destinado a ser eminentemente un partido rural, también en ese sector empieza a ser rápidamente derrotado.

Las causas del fracaso del PRI todo mundo las conoce y resulta ocioso repetirlas. Sólo tómesese en cuenta que el tricolor vuelve una y otra vez a cometer los mismos errores y a caer en los mismos vicios, en lo interno: imposición de candidatos, estructuras caducas e inservibles, cacicazgos, liderazgos atrofiados, dirigencias incapaces, pérdida de identidad política e ideológica, incapacidad para adaptarse al cambio, pésimos gobernantes. En lo externo: sociedad en transición, pluralidad política y diversidad ideológica de los órganos electorales.

4.5. Composición del Congreso y perspectivas legislativas y de Gobierno compartido.

El Congreso local ha sido una institución con un peso específico disminuido y sin gran relevancia al estar prácticamente subordinado al Ejecutivo, cosa que, al parecer, está cambiando.

El pasado proceso electoral del 06 de octubre del 2002 realizado en Guerrero nos da cuenta de avances significativos en cuanto a civilidad, credibilidad y pluralidad. Uno de los logros más importantes ha sido la nueva composición del Congreso del Estado que, por primera vez, cuenta con una mayoría de la oposición con la que puede ser un real contrapeso en el ejercicio del poder.

Como ya vimos anteriormente el Congreso quedó conformado por: 21 diputados coalición PRI-PVEM, del PRI son (20) y del PVEM (1), y 25 en manos de partidos distintos al PRI.

Tal vez lo más interesante de todo esto sea que ninguna de las dos fuerzas políticas principales –PRI y PRD– tienen por sí solos la mayoría absoluta de 24 diputados, ninguno de los dos puede lograr la mayoría calificada (dos terceras partes) sin el concurso de la otra y que ningún partido pequeño por sí sólo será el fiel de la balanza. El PRI no tiene ya la mayoría absoluta (50 por ciento más uno de los diputados). Hoy se requieren coaliciones legislativas plurales no sólo para reformar la Constitución local sino para tomar cualquier decisión legislativa como aprobar una ley, el presupuesto de egresos, la cuenta pública del gobierno del estado, las cuentas públicas municipales, etc. O los partidos pactan o se paralizará el ejercicio gubernamental.

Al instalarse la LVII legislatura el 15 de noviembre del 2002, los diputados del PRI, PRD, PAN, CD, PT, y PRS en su mensaje conjunto acordaron lo siguiente: “el Poder Legislativo está llamado a ocupar un papel fundamental e histórico en la conducción y consolidación del cambio democrático, con una auténtica autonomía respecto del

Ejecutivo estatal.”¹¹² Además anunciaron que “el Congreso, en el trabajo legislativo habrá de impulsar una democracia participativa sustentada en la responsabilidad, tolerancia y solidaridad en el ejercicio diario de nuestra encomienda, abriendo foros y espacios públicos con el propósito de escuchar las propuestas y las iniciativas populares.”¹¹³

La composición de la legislatura LVII (2002-2005) trae como consecuencia que el modelo tradicional de supeditación de la Cámara de Diputados al gobernador, cambie por una relación de respeto recíproco; en donde lo principal será que haya acuerdos políticos entre el Legislativo y Ejecutivo en la toma de decisiones en donde ambos poderes estén involucrados como la aprobación de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, la designación de los integrantes de los Tribunales Superior de Justicia y de lo Contencioso Administrativo, del Procurador General de Justicia, del titular de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos y no se diga de lo que le corresponde directamente al Congreso como la revisión de la cuenta pública y la designación de los integrantes del Consejo Estatal Electoral y de los magistrados del Tribunal Electoral del Estado, en donde tendrá que haber necesariamente acuerdos entre todos los diputados representantes de los diferentes partidos políticos.

Con estas elecciones se marca un hito en la historia legislativa del estado y no sólo anuncia tiempos modernos correspondientes a una sociedad más participativa, sino nuevas formas de hacer política y de buscar consensos. Se acabaron los dedazos del Ejecutivo, se acabaron las consignas unipartidistas contra oposiciones minoritarias que sólo podían desahogar su impotencia en los medios y su frustración en sus ausencias del recinto. Hoy cada partido tiene un valor fundamental y se muestra el mosaico del sentido fundamental de la representación proporcional. Hoy estamos ante un gobierno dividido, donde el partido del gobernador no tiene el control mayoritario del Congreso local.

¹¹² Hugo Pacheco León, *Un Congreso auténticamente autónomo del Ejecutivo, proclaman los diputados*, www.suracapulco.com.mx, 16 de noviembre del 2002.

¹¹³ Hugo Pacheco, op.cit, 16 de noviembre del 2002.

Por otro lado la oposición, siendo mayoría dejó en manos del PRI las comisiones más importantes del Congreso local entre las que destacan: la presidencia de la Comisión de Gobierno de la cámara, en esta Comisión el PRI logró el apoyo del PAN, CD, PT y PVEM, para mayoritear con 28 votos, contra 18 votos que sumaron el PRD y el PRS por su parte las presidencias de Presupuesto, Hacienda, Vigilancia de la Auditoría General, de Examen Previo y la Instructora, responsables de los procesos de juicio político a funcionarios públicos sucedió lo mismo estarán precedidas por el PRI.¹¹⁴ Así, pues, para redondear su nuevo éxito en una Legislatura en la que no representa a la mayoría de los guerrerenses, el PRI logró que la composición de las comisiones fuese aprobada por unanimidad de los diputados de la 57 Legislatura, que lo mismo hicieron en el caso de los Comités Ordinarios del Congreso del Estado donde estará al frente en dos de los cuatro que existen. En total el PRI estará al frente en diez Comisiones y dos Comités Ordinarios.

En tanto a la oposición les dejaron las de siempre. El PRD otra vez presidirá comisiones como la de derechos humanos, la de artesanías, y ocho más, y dos Comités Ordinarios. A su vez, el PAN ocupará dos Comisiones; el PRS una, el PT una, CD una y el PVEM una.

La cuestión es que el PRD no presidirá la Comisión de Vigilancia y Evaluación de la Auditoría General del Estado que se encargará de fiscalizar los recursos públicos de los municipios y del gobierno del estado. Esta será precedida por el PRI.¹¹⁵

¹¹⁴ Así, son priístas los presidentes de las comisiones de Presupuesto, Hacienda, Asuntos Políticos y Gobernación, Vigilancia y Evaluación de la Auditoría General del Estado, Examen Previo y Comisión Instructora, es decir, las comisiones que tienen que ver con la vigilancia del uso de los recursos públicos y las responsables de los procesos de juicio político a los funcionarios. Hugo Pacheco León. *Del PRI, los presidentes de las principales comisiones del nuevo Congreso del Estado*, www.suracapulco.com.mx, 27 de noviembre del 2002.

¹¹⁵ la Comisión de Vigilancia y Evaluación de la Auditoría General del Estado la preside Alicia Zamora Villalva, ex directora de Personal del gobierno del estado. www.suracapulco.com.mx, EDITORIAL, 27 de noviembre del 2002.

Habría que preguntarse ¿por qué la oposición siendo mayoría dejó las Comisiones más importantes al PRI?, ¿La oposición se dejó subordinar por la fuerza del Poder Ejecutivo estatal? Al respecto saltan varias declaraciones hecha por diferentes actores que participan activamente en la arena política local.

Al respecto lo que menos esperaban los perredistas era que los cuatro diputados del PAN, los dos de Convergencia por la Democracia, y el del Partido del Trabajo pudieran aliarse con el PRI, luego de que habían cabildeado para que la Comisión de Gobierno la presidiera un diputado de algún partido de oposición. Por su parte felices, los diputados priístas todavía exhortaron a los perredistas y al del PRS a poner los intereses de Guerrero por encima de los personales, de grupo y de partido. Pese a votar a favor de que el PRI presidiera la Comisión de Gobierno, los diputados del PAN y CD dijeron en tribuna que en las sesiones por venir estarían dispuestos a reformar la Ley Orgánica del Poder Legislativo para modificar el artículo 51 y establecer que la presidencia de la Comisión de Gobierno sea rotativa.

La coordinadora del PRD, Adela Román Ocampo y del PRS, Heriberto Noriega Cantú, dijeron que se trató de un albazo legislativo, que no se trató de un fracaso en el cabildeo y que sólo les faltó tiempo para concretar la alianza opositora, además de que intensificarán los acercamientos con los otros partidos para reformar la Ley Orgánica del Poder Legislativo. Allí, el representante del PRS, Heriberto Noriega Cantú afirmó que la integración de la Comisión de Gobierno fue un “albazo legislativo” y se intentó coartar el derecho de los diputados a exponer sus posiciones en tribuna. Pero dijo que si bien tomaron protesta como integrantes de la Comisión de gobierno, fue porque es una muestra de que no es cierto que buscan la parálisis legislativa como dicen los priístas, porque tienen la opción de legislar para que todo cambie.¹¹⁶ Adela Román rechazó que

¹¹⁶ Hugo Pacheco León, *Un albazo legislativo puso al PRI en la Comisión de Gobierno: PRD y PRS*, www.suracapulco.com.mx, 22 de noviembre del 2002.

se trate de un fracaso en el cabildeo para conformar el bloque opositor, lo que sí les faltó, fue tiempo según ella.

El diputado federal Félix Salgado Macedonio consideró que la oposición dejó ir la oportunidad de ser un contrapeso real al gobernador René Juárez Cisneros y de tener un poder legislativo independiente, pues el órgano de Gobierno del Congreso del Estado y las principales comisiones, como Presupuesto, Justicia, Cuenta Pública y Hacienda quedaron en manos del PRI, como si este partido hubiera ganado la mayoría legislativa en las elecciones del pasado 6 de octubre. Salgado Macedonio consideró que faltó tacto político por parte de la dirigencia estatal del PRD, pues aritméticamente al PRI no le corresponde ocupar las principales comisiones del Congreso del Estado, porque no es primera fuerza política en Guerrero. Por el contrario, indicó, la oposición en esta legislatura es mayoría, por lo cual debió obtener el gobierno del Congreso y las presidencias de las principales comisiones.¹¹⁷

Félix Salgado Macedonio Adujo que falló “la táctica de negociación”, asentó que de nada sirvió que la oposición sea mayoría en el Congreso si sigue teniendo el gobernador René Juárez Cisneros el poder absoluto. Y agregó: “Aquí ganó René Juárez, ganó el PRI, y perdimos esa preciosa oportunidad de ser un contrapeso real, porque ya no lo somos”. Sentenció que el PRD debe entender que si pretende ganar la gubernatura se requiere de una alianza de todas las fuerzas opositoras en contra del PRI.¹¹⁸ El diputado federal perredista responsabilizó a la dirigencia estatal de su partido por “falta de tacto” en la negociación con los demás partidos de oposición, y exculpó a la coordinadora del PRD Adela Román.

Por su parte el presidente estatal del PRD, Martín Mora Aguirre, culpó al PAN y a CD de que no se haya logrado, hasta ahora, una alianza de diputados de partidos de la

¹¹⁷ Entrevista hecha por la redacción del periódico Sur de Acapulco, www.suracapulco.com.mx, 28 de noviembre del 2002.

¹¹⁸ Entrevista hecha por la redacción del periódico Sur de Acapulco, op.cit, 28 de noviembre del 2002.

oposición en el Congreso local. Aseguró, también, que la dirigencia de su partido “no ha negociado nada con el gobernador Rene Juárez” y que a los diputados perredistas sólo se les puede responsabilizar de su novatada.¹¹⁹

Por su parte el presidente de la Delegación Estatal del PAN Francisco Rodríguez Otero rechazó que su partido se haya prestado a la negociación para que los diputados locales priístas ocupen la titularidad de las principales comisiones del nuevo Congreso del Estado. Rodríguez Otero sólo argumentó que la comisión de Gobierno le corresponde al PRI porque tiene el mayor número de diputados. Acerca del resto de las titularidades rechazó que el PAN tuviera una alianza con el PRI porque según ellos no tienen afinidad de ideología.¹²⁰

Es evidente que faltó cabildeo para asegurar que la conducción del Congreso no quedara en manos del PRI; si hubo soberbia o exceso de confianza, son errores políticos que pueden y deben enmendarse, pero el haber dejado en manos del PRI las comisiones que permiten la vigilancia de la transparencia en el manejo de los recursos, es haber desoído el mandato popular que reclama el cese a la impunidad de la corrupción, pero la consecuencia más grave es que de esa manera el Congreso va a carecer de independencia frente al Ejecutivo.

Si el papel de los diputados va a ser el que hasta ahora se ha visto, la sociedad no va a vislumbrar ninguna mejoría. Es tiempo de aplicarse en las tareas legislativas con mayor consistencia y dedicarse a la construcción de mayores consensos, que deben darse a partir de propuestas que obliguen a los diputados de las otras fracciones a fijar posturas de cara al pueblo; es tiempo entonces de llevar la iniciativa. La ciudadanía

¹¹⁹ Zacarías Cevantes, *Culpa Mora a PAN y CD de que no haya bloque opositor en el Congreso*, www.suracapulco.com.mx, 29 de noviembre del 2002.

¹²⁰ Raquel Santiago Maganda, *Niega el PAN que haya pactado con el PRI para las comisiones legislativas*, www.suracapulco.com.mx, 29 de noviembre del 2002.

espera que el Congreso local sea el laboratorio donde se empiece a bosquejar la transición a la democracia.

En nuestro estado no sólo se requiere un mayor financiamiento al campo, sino también reorientar la economía, hacer descansar la economía sólo en el turismo cuando esta actividad no está dinamizando a los otros sectores, nos ha llevado gradualmente a una deformación del desarrollo económico del estado. La reforma del Estado, no se puede limitar a la reforma del gobierno, la tarea del Congreso es pensar y actuar en función de una reforma integral que sienta las bases de una sociedad más justa.

Conducir y consolidar el cambio democrático es una tarea fundamental en la que el Congreso, como organismo representativo de los guerrerenses, puede y debe trabajar vinculándose estrechamente con los intereses reales de la sociedad y las necesidades más apremiantes de los sectores que permanecen a la sombra de la marginación y exclusión social.

Guerrero necesita un Congreso abierto, donde confluyan todas las voces y se discutan los problemas de la región; un Congreso atento a las necesidades de la gente que escuche e interprete con fidelidad las aspiraciones y las luchas de quienes tienen hambre de pan y de justicia; un Congreso autónomo, que haga sentir su presencia ante los demás poderes del Estado al tomar en sus manos la vigilancia del ejercicio del poder y de la administración pública; un Congreso fuerte, que ejerza su peso en favor del Estado de derecho tan deteriorado en nuestra región, en parte por los abusos y las negligencias de quienes tienen la responsabilidad de procurar y administrar la justicia; un Congreso vinculado y cercano a los pobres para tutelar y respaldar sus justas demandas.

Por eso ahora, que la sociedad ha decidido una conformación distinta será necesario que estemos, por otra parte, muy pendientes del trabajo que realicen los miembros del Congreso local, para ello será fundamental que los medios de difusión masiva en la entidad dediquen buena parte de sus espacios a enterarnos de temas tan

esenciales como la revisión y aprobación de las cuentas públicas no sólo la relacionada con el gobierno del estado, sino las de cada uno de los 77 ayuntamientos guerrerenses. Asimismo que los diputados miembros de las Comisiones de Educación, Salud y Seguridad Pública exijan que las dependencias del gobierno estatal como la secretaria de Educación Guerrero, la Secretaria de Salud, la Procuraduría de Justicia y la Secretaria de Seguridad Pública informen puntualmente del cumplimiento de sus programas de trabajo.

La amnistía de los presos políticos; una ley estatal de concordia y pacificación; una ley indígena que salvaguardando el interés del estado de Guerrero, reconozca los derechos de los pueblos indios; un conjunto de leyes y acciones que permitan el establecimiento de un desarrollo económico y social alternativo que no descansa sólo en el turismo; una política que atienda a los menores y a los adultos de la tercera edad; una política de rescate de la economía campesina; un presupuesto participativa que desconcentre recursos hacia municipios y regiones en la búsqueda de un desarrollo armónico y sustentable; un fortalecimiento real al financiamiento a la educación y la salud, etc., constituyen sólo algunos aspectos a considerar en los grandes debates que deberán marcar la nueva realidad política en Guerrero.

En Guerrero no se cuenta con un código electoral que evite las tensiones que se derivan de las campañas, se necesita con urgencia un Congreso opositor que busque grandes consensos sociales para evitar que se siga consolidando la politiquería y haga eficaz una nueva ley que resuelva: la descalificación, la inducción y compra del voto, la falta de transparencia del uso de los recursos públicos en los procesos electorales, entre otros temas que, deberán ser tomados en cuenta en la reforma política, que deben de llevar acabo todos los partidos políticos a través de los poderes Legislativo y Ejecutivo.

Así mismo, un Congreso opositor tendría ventaja de impulsar una real división de poderes, exigirle al gobernador la rendición de cuentas, y luchar por una justicia social de hecho, no de palabras, con diputados locales honestos se lograría, que no se conviertan

en una mayoría de hombres y mujeres, que bailen al son que les toque el Ejecutivo para que le aprueben la cuenta pública, por ejemplo. También se lograría acabar con los cacicazgos, de igual forma se obtendría la impartición de justicia en apego estricto a la ley para terminar con la impunidad de la que gozan los allegados al gobierno actual.

Conclusiones

A manera de conclusión, podemos indicar que, los resultados de los procesos electorales para elegir diputados locales y presidentes municipales en el estado de Guerrero para el periodo 2002–2005 dejaron muy claro que la oposición se ha convertido en un verdadero contrapeso al sistema priísta. A tal grado que si obra y mantiene con inteligencia estos resultados podrá en un futuro no muy lejano dirigir los destinos de esta entidad. Así pues la expresión política de los electores guerrerenses, manifestada en las urnas el 06 de octubre del año pasado, configuró una nueva realidad política en nuestro estado, cuya característica, en términos generales, es la predominancia de habitantes gobernados y representados por partidos políticos distintos al PRI, terminándosele a éste, por el momento, todo una era de supremacía política en Guerrero.

La nueva conformación del Poder Legislativo, como resultado de estas elecciones, en la cual el PRI ha perdido su mayoría calificada y en la cual tampoco alcanza la mayoría absoluta, ya que la suma de los diputados opositores será de 25 contra los 21 de la coalición PRI-PVEM, nos permiten ver el futuro del estado de Guerrero de manera optimista, pues esperamos que los integrantes de esta legislatura LVII (2002-2005) realicen sus labores cumpliendo cabalmente con sus responsabilidades.

Los ciudadanos guerrerenses tendrán que poner más atención en el desempeño de los legisladores, sobre todo en los representantes del Partido de la Revolución del Sur y del Partido del Trabajo, quienes tienen el antecedente de estar a disposición del Ejecutivo. Se tiene confianza para que los diputados del Partido Acción Nacional cumplan con el compromiso de realizar un trabajo de procurar el bien común como se los exigen sus principios de doctrina. De los perredistas se espera que cumplan con las expectativas depositadas por el voto mayoritario de los guerrerenses; de su trabajo depende que los

ciudadanos sigan confiando en ellos. Para los priístas es su última oportunidad para reconciliarse con los votantes.

Aprender a trabajar en la pluralidad, es el punto que está en el orden del día de todas las agendas gubernativas y legislativas. Los que antes ejercían el control político hegemónico, hoy tendrán que realizar el ejercicio del consenso. Los que ayer ejercían la oposición por vocación, consigna e identidad, hoy tienen que ser propositivos en la corresponsabilidad de gobernar y legislar. Encontrar soluciones a las demandas de la sociedad guerrerense en la diferencia partidista será el reto. Ninguna de las partes mantendrá la situación a la que estaba acostumbrada en tiempos pasados. Anteponer y privilegiar los intereses del pueblo debe ser la guía y el cauce de todos los partidos políticos que están representados en el Congreso.

Los nuevos diputados locales uninominales deben afrontar la responsabilidad de representar bien a los habitantes y electores de sus respectivos distritos. Expresarse, votar y legislar en función de los intereses de sus conciudadanos y no de consignas partidarias, esto deberán de tomarlo bien en cuenta los diputados si es que quieren que sus partidos sigan teniendo éxito.

El reto más importante sin duda alguna, que enfrentará esta nueva legislatura, es el de llevar acabo ahora si la reforma política que tanto falta le hace a nuestro estado de Guerrero. Recordemos que los puntos eran: reforma a los Poderes públicos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial); participación ciudadana; fortalecimiento municipal y remunicipalización; derechos humanos; derechos y cultura indígenas; reformas electorales; reconciliación social; comunicación social y revisión integral de la Constitución. La finalidad de esta reforma política es que se estimule en Guerrero un sistema político plural, democrático, estable y realista que vaya de acuerdo a las circunstancias actuales en las que vivimos. El Congreso del estado debe de responder a estas demandas de la sociedad y debe ser el espacio idóneo para el debate sobre la

Reforma política, por que es aquí donde confluyen las fuerzas políticas más representativas de la sociedad guerrerense.

Por otro parte lo peor que le puede pasar a cualquier partido político y a sus militantes es dormirse en sus laureles por los triunfos alcanzados o darse a la depresión por las derrotas sufridas. Ahora los electores exigen más y cuando aprecian que los gobernantes no responden a sus expectativas, castigan con el voto adverso. Rendir buenas cuentas al electorado del desempeño en la responsabilidad pública conferida, hoy más que nunca, se convierte en una cuestión de sobrevivencia, desarrollo y consolidación futura de cualquier partido político y de sus militantes.

En este proceso acontecido de renovación de poderes municipales y de representantes populares locales del 06 de octubre del 2002, el pueblo cumplió con su responsabilidad cívica de salir a votar en forma pacífica y ordenada; acatando los resultados conforme el principio de las mayorías. Los guerrerenses saben que para llevar a cabo el cambio político no es necesario recurrir a la violencia ni a las armas, el voto libre y transparente es el procedimiento civilizado, es la vía pacífica la indicada para ello, este método aleja la confrontación estéril y la violencia que a nada bueno trae. Toca ahora que los elegidos por la democracia cumplan bien su tarea; si no el voto de castigo volverá a sentirse para cualquier bando en las próximas elecciones.

Los ciudadanos guerrerenses votaron el 6 de octubre del 2002 para elegir a las autoridades municipales y a los miembros del Congreso local, lo hicieron con el interés de tener autoridades que sirvieran al pueblo y contar con un poder legislativo independiente y que hiciera contrapeso al poder Ejecutivo, pues en las legislaturas pasadas las experiencias habían sido muy tristes por el sometimiento demostrado por nuestros anteriores diputados al gobernador en turno.

Fue así que se conformo la quincuagésima séptima legislatura con 25 de los 46 legisladores integrantes del Congreso con miembros de los partidos de la Revolución

Democrática, Acción Nacional, Convergencia por la Democracia, del Trabajo y de la Revolución del Sur. El PRI se quedó con 20 de los 30 diputados que tenía en la legislatura precedente, más el diputado del Partido Verde Ecologista que fue en Alianza con el tricolor.

Sin embargo, esta expectativa ciudadana de tener diputados comprometidos con la sociedad y no al servicio del gobernador se ha visto frustrada, ya que las cosas en el Congreso del Estado de Guerrero siguen como si el PRI siguiera teniendo la mayoría, es decir, los congresistas guerrerenses hacen lo que el gobernador Juárez dispone. Así se puede concluir después de que ha finalizado el primer periodo ordinario de sesiones del primer año de ejercicio legislativo que duró del 15 de noviembre del 2002 al 15 de febrero del 2003.

Pruebas de lo anterior hay muchas, podríamos empezar porque la presidencia de la Comisión de Gobierno, integrada por los coordinadores de los grupos parlamentarios y los representantes de los partidos que tienen uno o dos miembros en el Congreso, la preside el priísta Carlos Sánchez Barrios, incondicional del Ejecutivo estatal. La Comisión de Gobierno, justo es precisarlo, es la más importante de las comisiones del Congreso, ya que en su seno se toman las decisiones fundamentales del poder Legislativo guerrerense. Así también las comisiones relacionadas con la rendición de cuentas del dinero público son presididas por priístas, como la de Presupuesto y Cuenta Pública y la de Fiscalización.

Los temas esenciales de la sociedad guerrerense no están pasando por el Congreso, el trabajo legislativo no se ve por ningún lado y nuestros diputados locales están más preocupados por atender sus problemas particulares que los de la sociedad que les confió su voto.

Por lo que lleva de transcurrida esta legislatura, parece ser que la llamada mayoría opositora no habrá de concretarse, pues han sido más importantes los intereses y la

arrogancia de los coordinadores parlamentarios que el interés superior de la sociedad guerrerense. Ojalá nuestros legisladores reflexionen sobre su compromiso social y al iniciar el segundo periodo ordinario de sesiones el próximo 1 de abril, las decisiones y el trabajo que realicen empiece a servir a quienes les otorgaron su voto.

ANEXO

Cuadro No. 1

De los procesos electorales para diputados locales de 1996 se desprenden los siguientes resultados

Partido	Composición del Congreso
PAN	2
PRI	30
PRD	12
PT	1
PC	1
TOTALES	46

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de los libros de: Larrosa Haro, Manuel. *Elecciones Locales en Guerrero: subsistemas de partidos y comportamiento electoral 1996*, CEE, Chilpancingo, Guerrero, 1996, y del libro de Rodríguez Saldaña, Marcial. *Democracia y elecciones en el estado de Guerrero: 1996*, CEE, Chilpancingo, Guerrero, 1998.

Cuadro No. 2

De los procesos electorales para diputados locales de 1999 se desprenden los siguientes resultados

Partido	Composición del Congreso
PAN	1
PRI	30
PRD	14
PRS	1
TOTALES	46

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la MEMORIA, ELECCIONES DE AYUNTAMIENTOS Y DIPUTADOS LOCALES, GUERRERO, 1999, CEE, 2000.

Cuadro No. 3

Composición de las Legislaturas guerrerenses por partido político 1972-2002

Legislatura	Partido Político	Asientos	Porcentaje
XLVII (1972-1975)	PRI	11	100
	Total	11	100
XLVIII (1975-1978)	PRI	11	100
	Total	11	100
XLIX (1978-1981)	PRI	11	91.7
	PPS	1	8.3
	Total	12	100
L (1981-1984)	PRI	11	84.6
	PST	1	7.7
	PCM	1	7.7
	Total	13	100
LI (1984-1987)	PRI	14	87.5
	PST	1	6.25
	PSUM	1	6.25
	Total	16	100
LII (1987-1990)	PRI	20	77
	PSUM	3	11.6
	PAN	1	3.8
	PARM	1	3.8
	PRT	1	3.8
	Total	26	100
LIII (1990-1993)	PRI	25	69.4
	PRD	3	8.3
	PARM	3	8.3
	PFCRN	2	5.6
	PPS	1	2.8
	PRT	1	2.8
	PPG*	1	2.8
	Total	36	100
LIV (1993-1996)	PRI	32	69.5
	PRD	8	17.4
	PAN	3	6.5
	PPS	1	2.2
	PFCRN	1	2.2
	PRT	1	2.2
	Total	46	100
LV (1996-1999)	PRI	30	65.2
	PRD	12	26.1
	PAN	2	4.3
	PT	1	2.2
	PC	1	2.2
	Total	46	100
LVI (1999-2002)	PRI	30	65.2
	PRD	14	30.4
	PAN	1	2.2
	PRS**	1	2.2
	Total	46	100
LVII (2002-2005)	PRI	20	43.48
	PRD	17	36.96
	PAN	4	8.7
	PCD	2	4.35
	PT	1	2.17
	PRS	1	2.17
	PVEM	1	2.17
	Total	46	100

Fuente: Calvo Barrera Raúl, "Un acercamiento al Congreso Guerrerense: partidos, organización interna y función legislativa," en *Revista Altamirano* del H. Congreso del Estado de Guerrero, Núm.17, agosto-septiembre del 2000. pp.244-245.

*Partido Progresista de Guerrero (PPG)

**Partido Revolucionario del Sur

Cuadro No. 4

Distribución de las presidencias de las Comisiones del Congreso 1999-2000

LVI Legislatura (1999-2002)	Comisiones	LVII Legislatura (2002-2005)	Comisiones
PRI	14	PRI	10
PRD	9	PRD	10
PAN	1	PAN	2
PRS	1	PRS	1
---	---	PT	1
---	---	PVEM	1
---	---	PCD	1
TOTAL	25	TOTAL	26

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de Raúl Calvo Barrera, "Un acercamiento al Congreso Guerrerense: Partidos, organización interna y función legislativa," en *Revista Altamirano*, del H. Congreso del Estado de Guerrero, Núm.17, agosto-septiembre del 2000. p.257, y de la página del Congreso del Estado. www.congreso.gob.mx.

Cuadro No. 5

Sobre/subrepresentación de los 2 principales partidos en el Congreso 1984-2002

Legislatura	Partido	% De Votación*	% De representación	Sobre/subrepresentación
LI (1984-1987)	PRI	81.16	87.50	+6.34 = +1 Diputado
	PST	3.72	6.25	+2.53
LII (1987-1990)	PRI	85.97	76.92	-9.05 = -2 Diputados
	PSUM	4.35	11.53	+7.18 = +1 Diputado
LIII (1990-1993)	PRI	57.34	69.44	+12.10 = +4 Diputados
	PRD	22.55	8.33	-14.22 = -5 Diputados
LIV (1993-1996)	PRI	55.58	69.56	+13.98 = +6 Diputados
	PRD	27.46	17.39	-10.07 = -4 Diputados
LV (1996-1999)	PRI	47.65	65.21	+17.56 = +8 Diputados
	PRD	33.24	26.08	-7.16 = -3 Diputados
LVI (1999-2002)	PRI	49.91	65.21	+15.30 = +7 Diputados
	PRD	40.08	30.43	-9.65 = -4 Diputados

Fuente: Raúl Calvo Barrera, "Un acercamiento al Congreso Guerrerense: Partidos, organización interna y función legislativa," en *Revista Altamirano*, del H. Congreso del Estado de Guerrero, Núm.17, agosto-septiembre del 2000. p.247.
*Resultados de la elección de Diputados por el principio de mayoría relativa. Fuente: Consejo Estatal Electoral.

Cuadro No.6

Composición del Congreso Legislatura LVII (2002-2005)

Partido	Diputados de Mayoría Relativa	Diputados de Representación Proporcional	Total por partido político	%	Mayoría Simple
PRI	16	4	20	43.48	*
PRD	12	5	17	36.96	
PAN		4	4	8.7	
PCD		2	2	4.35	
PT		1	1	2.17	
PRS		1	1	2.17	
PVEM		1	1	2.17	
TOTAL	28	18	46	100	

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por el Consejo Estatal Electoral de Guerrero.

*El PRI obtuvo 20 votos más 1 del PVEM lo cual trae como consecuencia que no alcanzara la mayoría absoluta (50%+1) o sea 24 diputados, cosa que el conjunto de la oposición si alcanza la mayoría absoluta en su conjunto suman 25 escaños.

REFERENCIAS CONSULTADAS

BIBLIOGRAFÍA

- Ø Apáez Lara, Rubén y Añorve Zapata, Ramiro, *Cultura política democrática y participación ciudadana en Guerrero*, CEE, Chilpancingo, Guerrero, 2001.
- Ø Berlín Valenzuela, Francisco (coordinador), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, Porrúa, México, 1988.
- Ø Calvo Barrera, Raúl, "La evolución de la legislación y de las instituciones electorales en Guerrero (1851-1988): Una descripción general," en *Digesto Constitucional Mexicano*. Las Constituciones de Guerrero, colección compilada Tomo I, González Oropeza Manuel y Cienfuegos Salgado, David (coordinadores), H. Congreso del Estado de Guerrero, 1999.
- Ø Cansino, César, *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición*, Porrúa/CIDE, México, 1995.
- Ø Cárdenas Gracia, Jaime F, *Democracia y partidos políticos*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México, 1996.
- Ø Collado Moreno, Jorge, *El Poder Legislativo*. Fundación Colosio, A.C., México, 1997.
- Ø Crespo, José Antonio, *Elecciones y democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Política, IFE, México, 1997.
- Ø Cotarelo, Ramón, *Los partidos políticos*, Sistema, Madrid, 1985.
- Ø Consejo Estatal Electoral (CEE), *Jornada Electoral de Ayuntamientos y Diputados Locales, 2002*, Chilpancingo Guerrero.
- Ø Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, FCE, México, 1988.
- Ø Estrada Castañón, Alba Teresa, *Guerrero: sociedad, economía, política y cultura*, UNAM, México, 1994.

- Ø Estrada Castañón, Alba Teresa, en *Elecciones y partidos políticos en México, 1993*, Leonardo Valdés (coordinador), UAMI-CEDE, México, 1994.
- Ø González Oropeza, Manuel y Cienfuegos Salgado, David (coordinadores), *Digesto Constitucional Mexicano: Las Constituciones de Guerrero*, Tomo III, LVI Legislatura del H. Congreso del Estado de Guerrero, 2000.
- Ø Huntingtón, Samuel, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Ed. Paidós, Barcelona, España, 1994.
- Ø Larrosa Haro, Manuel, *Elecciones locales en Guerrero: subsistemas de partidos y comportamiento electoral 1996*, CEE, Chilpancingo, Guerrero, México, 1998.
- Ø López Hernández, Max Arturo, *Evolución de la política. En La formación del poder en el Estado de Guerrero*, UAG, México, 1997.
- Ø Pérez Bautista, Hugo, *Historia del derecho electoral guerrerense periodo (1849-1993)*, México, Ed. Edipsa, 1993.
- Ø Pedroza de la Llave, Susana, *El Congreso de la Unión*, UNAM, México, 1997.
- Ø Rodríguez Saldaña, Marcial, *Democracia y elecciones en el estado de Guerrero: 1996*, CEE, Chilpancingo Guerrero, 1998.
- Ø Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza editorial, México, 1987.

HEMEROGRAFÍA

Revista Altamirano del H. Congreso del Estado de Guerrero

- Ø César Julián Bernal, "Organización y funcionamiento del Congreso del Estado de Guerrero," en *Revista Altamirano* del H. Congreso del Estado de Guerrero, Num. 17, agosto-septiembre, 2000.
- Ø Florencio Salazar Adame, "Los partidos políticos y las ONG's," en *Revista Altamirano* del H. Congreso del Estado de Guerrero, Num. 2, Chilpancingo Guerrero, Octubre de 1997.

Ø Hernández Serna Julio César y Hernández Gómez Baltasar, "La nueva cultura política en Guerrero a 150 años de existencia formal," en *Revista Altamirano* del H. Congreso del Estado de Guerrero, Num. 18, Octubre del 2000-febrero del 2001.

Ø Julio César Hernández Martínez, "El fortalecimiento del Poder Legislativo del estado de Guerrero," en *Revista Altamirano*, num. 17, agosto- septiembre del 2000.

Ø Julio César Hernández Martínez, "Un acercamiento al Congreso Guerrerense: Partidos, organización interna y función legislativa," en *Revista Altamirano*, del H. Congreso del Estado de Guerrero, Num. 17, agosto-septiembre del 2000.

Ø Luis Fernando Ocampo Marín, "Desarrollo regional y sociedad civil en Guerrero," en *Revista Altamirano* del H. Congreso del Estado de Guerrero, Num. 10.

Ø Raúl Calvo Barrera, "Un acercamiento al Congreso Guerrerense: Partidos, organización interna y función legislativa," en *Revista Altamirano* del H. Congreso del Estado de Guerrero, Num. 17, agosto-septiembre del 2000.

Ø Roberto Álvarez Ramírez, "Recuento de los hechos: la elección de Gobernador en Guerrero 1999," en *Revista Altamirano*, num. 18, octubre 2000-febrero 2001.

Revista Este país

Ø Giovanni, Sartori, "¿hay una crisis de representación?", en revista *Este País*, Mexico, núm. 65, agosto de 1996.

Revista Voz y Voto

Ø Marcial Rodríguez Saldaña, "Guerrero: La disputa por el poder," en *Revista Voz y Voto*, enero de 1999, México.

Periódicos Nacionales

Ø Jesús Silva-Herzog Márquez, *Reforma* 30 A Editorial, 25 de febrero del 2002.

Ø La Jornada, México, 30 de octubre del 2000.

Periódicos locales

Ø EDITORIAL, www.suracapulcocom.mx, 27 de noviembre del 2002.

- Ø Entrevista hecha por la redacción del periódico Sur de Acapulco, “Perdió el PRD la oportunidad de ser contrapeso real: Félix Salgado,” www.suracapulco.com.mx, 28 de noviembre del 2002
- Ø Hugo Pacheco León, “Un Congreso auténticamente autónomo del Ejecutivo, proclaman los diputados,” www.suracapulco.com.mx, 16 de noviembre del 2002.
- Ø Hugo Pacheco León, “Un albazo legislativo puso al PRI en la Comisión de Gobierno: PRD y PRS,” www.suracapulco.com, 22 de noviembre del 2002.
- Ø Hugo Pacheco León. “Del PRI, los presidentes de las principales comisiones del nuevo Congreso del Estado,” www.suracapulco.com.mx, 27 de noviembre del 2002.
- Ø Marcial Rodríguez Saldaña, “Resultados electorales y nueva gobernabilidad,” www.suracapulco.com.mx, 23 de octubre del 2002.
- Ø Raquel Santiago Maganda, “Niega el PAN que haya pactado con el PRI para las comisiones legislativas,” www.suracapulco.com.mx, 29 de noviembre del 2002.
- Ø Zacarías Cervantes, “Culpa Mora a PAN y CD de que no haya bloque opositor en el Congreso,” www.suracapulco.com.mx, 29 de noviembre del 2002.

DOCUMENTOS

- Ø *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Ed. Porrúa, México, 2001.
- Ø *Constitución Política del Estado de Guerrero*, Compendio de la Legislación Electoral del Estado de Guerrero, abril del 2002.
- Ø *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guerrero*, num. 286, 1999.
- Ø Reglamento Interior del Poder Legislativo de Guerrero.

PÁGINAS DE INTERNET

- Ø www.conggro.gob.mx
- Ø www.ceegro.org.mx
- Ø www.inegi.gob.mx
- Ø www.guerrero.gob.mx