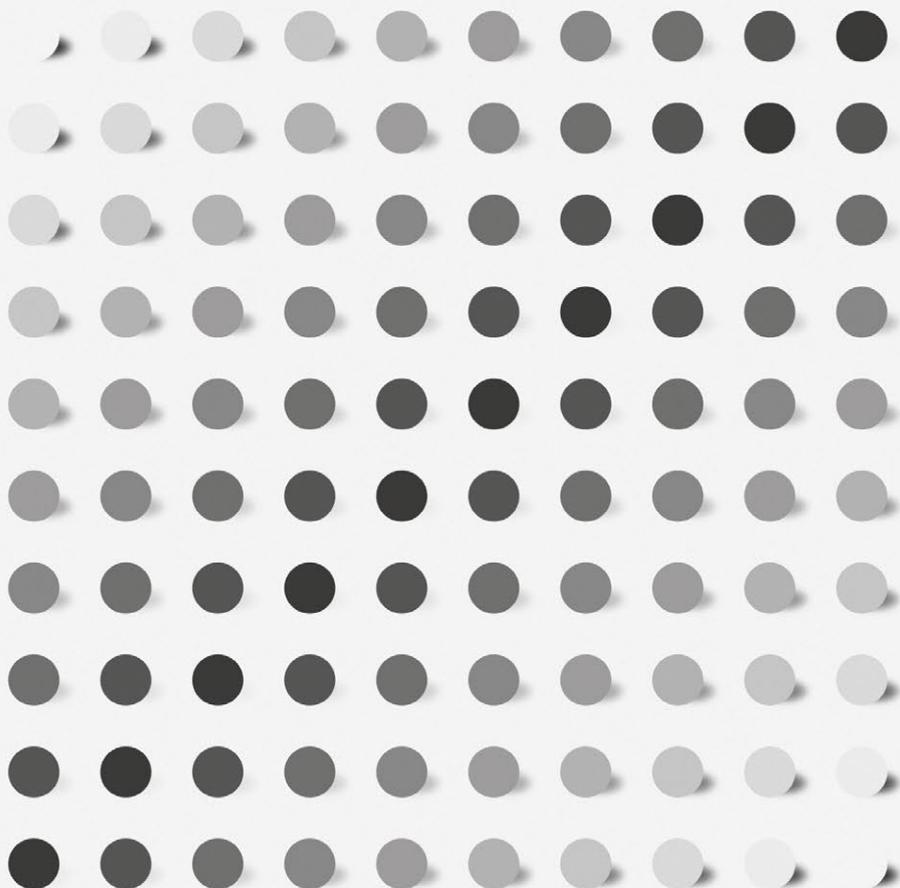


# El Congreso de Morelos: luces y sombras (2000-2023)

Juan Francisco Escobedo Delgado  
María Dolores Rosales Cortés  
(COORDINADORES)





# El Congreso de Morelos: luces y sombras (2000-2023)



# El Congreso de Morelos: luces y sombras (2000-2023)

Juan Francisco Escobedo Delgado  
María Dolores Rosales Cortés  
(coordinadores)



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE MORELOS



Facultad de Contaduría,  
Administración e Informática



Observatorio  
Académico  
de Gobierno y Políticas Públicas

El Congreso de Morelos : luces y sombras (2000-2023) / Juan Francisco Escobedo Delgado, María Dolores Rosales Cortés (coordinadores). - - Primera edición. - - México : Universidad Autónoma del Estado de Morelos, 2024.

189 páginas

ISBN 978-607-8951-63-5

I. Morelos (México : Estado) H. Congreso del Estado – Historia – 2000-2023

LCC JLi299.M77

DC 328.97249

*El Congreso de Morelos: luces y sombras (2000-2023)*

Primera edición, octubre de 2024

Esta publicación fue dictaminada por pares académicos bajo la modalidad doble ciego.

D.R. 2024, Juan Francisco Escobedo Delgado, María Dolores Rosales Cortés (coordinadores)

D.R. 2024, Universidad Autónoma del Estado de Morelos  
Av. Universidad 1001, Col. Chamilpa, C.P. 62209.  
Cuernavaca, Morelos, México  
publicaciones@uaem.mx  
libros.uaem.mx

Corrección de estilo: Ricardo Arce  
Formación: Rosario Avilés Cano  
Diseño de portada: Aleph Escobedo Martínez

ISBN: 978-607-8951-63-5  
DOI: 10.30973/2024/congreso\_morelos



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0).

Hecho en México

## ÍNDICE

### **Presentación**

Felipe de Jesús Bonilla Sánchez 7

### **Introducción**

Juan Francisco Escobedo Delgado  
María Dolores Rosales Cortés 9

### **La apertura del poder público en Morelos**

María Dolores Rosales Cortés 15

### **El Congreso local como poder de control democrático**

Juan Francisco Escobedo Delgado 43

### **El Congreso local durante los gobiernos de alternancia en Morelos**

Sergio Álvarez Mata 67

### **La representación política en el Congreso de Morelos: Atomización partidista y crisis de la pluralidad del 2000 al 2023**

Leticia Neria Monroy 85

### **Decisiones políticas relevantes del Congreso de Morelos: análisis de los juicios políticos**

José Luis Del Valle Adame 103

<b>La política de comunicación del Congreso de Morelos</b>	
Ethel Barbara Hernández Téllez	125
<b>El Congreso de Morelos en dos tiempos (1990 -2000): la ausencia de una burocracia cultural</b>	
Ricardo Aguirre Jaimes	149
<b>Una aproximación a la perspectiva de género en Morelos: enfoques, realidad, leyes y políticas</b>	
Roselia Rivera Almazán	171

## PRESENTACIÓN

La Facultad de Contaduría, Administración e Informática ha contribuido a mantener el prestigio y la calidad de la oferta educativa integral que la Universidad Autónoma del Estado de Morelos (UAEM) ofrece a la sociedad morelense. Ese curso de acción eficiente será el sello distintivo de nuestra unidad académica.

Al mismo tiempo que trabajamos de manera coordinada para cumplir con las pautas y líneas de acción estratégicas que han sido establecidas por la actual rectora; seguiremos impulsando el despliegue combinado de nuestra capacidad institucional con el desarrollo de las competencias académicas, profesionales y técnicas de quienes conforman nuestra comunidad, así como de quienes se relacionan con nuestros programas académicos y proyectos de vinculación y difusión social. En ese contexto se inscribe la creación y funcionamiento del *Observatorio Académico de Gobierno y Políticas Públicas* que inició sus labores el pasado 27 de octubre de 2022.

El desarrollo de este proyecto constituye una muestra evidente de la sensibilidad y vinculación de los universitarios con los procesos de diversa índole social y política que tienen lugar en Morelos, y que son objeto de análisis en el desarrollo de nuestros programas académicos. Bajo la cobertura del *Observatorio Académico de Gobierno y Políticas Públicas* se ha impulsado la realización de trabajos de investigación y análisis sobre diversos aspectos de la agenda política e institucional de la entidad. Por ello, hemos decidido apoyar con beneplácito la publicación del libro *El Congreso de Morelos: luces y sombras (2000-2023)*, coordinado por Juan Francisco Escobedo Delgado y María Dolores Rosales Cortés.

El libro contiene ensayos que cuestionan con enfoque crítico algunas de las decisiones políticas más relevantes que se fraguaron en diversas legislaturas del Congreso de Morelos, conformadas a partir del proceso de alternancia gubernamental acaecido en el año 2000. Se trata de una primera aproximación que tiene por objeto analizar el desempeño de las instituciones públicas, en contrapunto con las expectativas que en cada coyuntura política se configuraron en el contexto del cambio político y de la conflictividad social.

Buscamos que la publicación del libro se convierta en el acicate para la generación y difusión de nuevos y oportunos productos de investigación y análisis sobre diversas aristas de la agenda pública que, bajo la cobertura del *Observatorio Académico de Gobierno y Políticas Públicas*, nos hemos propuesto impulsar desde nuestra unidad académica. Esperamos que el libro contribuya a promover la deliberación pública entre los actores políticos, los ciudadanos, los representantes de expresiones y organizaciones de la sociedad y, desde luego, que fomente el diálogo académico entre los universitarios.

Se trata de promover y defender los valores y procedimientos de la democracia, estimular la exigencia social sobre la necesidad del desempeño eficiente, eficaz, transparente y honesto de las funciones gubernamentales; así como contribuir al ejercicio de los derechos y libertades en nuestro país. Todo ello, en paralelo al desarrollo y consolidación de nuestros proyectos de vinculación social, así como al mantenimiento de los índices de calidad de los programas académicos de la UAEM.

Dr. Felipe de Jesús Bonilla Sánchez  
Director de la Facultad de Contaduría,  
Administración e Informática

## INTRODUCCIÓN

La arena legislativa local ha sido crisol y vitrina de los cambios que se han registrado en la vida pública del estado de Morelos. La política en la entidad, desde la fase final del régimen político centrado en el predominio de un sólo partido hegemónico hasta los tiempos que corren, se ha caracterizado por los desencuentros y las excepcionales coincidencias de quienes han ocupado un escaño en el Congreso local.

La historia crítica sobre las decisiones y prácticas que han caracterizado a cada una de las legislaturas del Congreso local, desde hace un cuarto de siglo, sigue sin escribirse. Se trata de una agenda pendiente que debería impulsarse en el futuro próximo bajo la cobertura de un proyecto de investigación que articule la participación de distintas unidades académicas de la UAEM.

No deja de sorprender el hecho de que la historia contemporánea de la entidad se encuentre insuficientemente analizada y documentada. Es más fácil encontrar estudios sobre arqueología, acontecimientos relevantes acaecidos en el siglo XIX o acerca de las más diversas vertientes del zapatismo que sobre los temas y problemas que han colmado la escena pública de la región en el último cuarto de siglo.

Sobre los acontecimientos contemporáneos se suele reaccionar con estupor en lo inmediato, pero luego devienen el desdén y la desmemoria. Están por ahí las páginas de los periódicos pero habría que cernirlas con cuidado para despojarlas de la dosis de propaganda y narrativa inducida por el poder público, y por los partidos oficiales que se han sucedido en el escenario, para encontrar los granos entre la paja.

Las investigaciones sobre las políticas, estructuras, procesos, prácticas y personal de cada uno de los poderes públicos y de las administraciones públicas estatales que se han sucedido en el tiempo, así como sobre las administraciones municipales, escasean o simplemente no existen. No se han realizado investigaciones sistemáticas sobre los procesos políticos, formación, alineamiento y recomposición de las élites políticas y gubernamentales. De la misma manera que es muy difícil encontrar investigaciones sobre el nacimiento, desarrollo y declinación de los partidos políticos, y en especial sobre las expresiones locales. Los temas electorales locales son los que más han llamado la atención.

Los estudios sobre las aristas de la realidad política de Morelos, y en especial sobre lo que ha ocurrido en el último cuarto de siglo, son escasos. Ese vacío de interpretaciones sobre lo contemporáneo en la vida política debería ser objeto de atención en las facultades y centros de investigación de la UAEM relacionados con las ciencias sociales. Hay mucho que revisar y hacer con perspectiva de futuro sobre esa cuestión; he ahí un tema para la agenda de la nueva administración rectoral. Mientras eso ocurre, nos acogemos a la unidad académica que ha decidido apoyar la publicación del presente libro.

La secuencia temática del libro inicia con el ensayo *La apertura del poder público en Morelos*, escrito por María Dolores Rosales Cortés, en el que de manera puntual se analiza el proceso político excepcional que hizo posible la creación de la primera Ley de Acceso a la Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos. En el segundo ensayo, *El Congreso local como poder de control democrático*, escrito por Juan Francisco Escobedo Delgado, se establece un marco de referencia sobre las funciones esenciales

que de manera inexcusable debería cumplir un congreso local para estar en condiciones de ofrecer un razonable desempeño parlamentario. El siguiente ensayo, *El Congreso local durante los gobiernos de alternancia en Morelos*, constituye una aportación necesaria sobre los rasgos más sobresalientes de la legislatura local del Congreso de Morelos que, discurrió durante la primera parte del primer gobierno de alternancia en la entidad. Su autor, Sergio Álvarez Mata, fue un actor político de primera línea en esa coyuntura histórica.

En lo que respecta al cuarto ensayo, *La representación política en el Congreso de Morelos: Atomización partidista y crisis de la pluralidad del 2000 al 2023*, la autora, Leticia Neria Monroy, presenta una aproximación sobre las variaciones en composición partidista en el Congreso del Estado de Morelos, a partir de la primera legislatura de la alternancia. El viejo modelo de representación y control hegemónico fue desplazado por un esquema plural y volátil. El capítulo, *Decisiones políticas relevantes del Congreso de Morelos: análisis de los juicios políticos*, escrito por José Luis del Valle Adame, alude a los juicios políticos que han tenido lugar en el Congreso de Morelos, especialmente a partir del que se le abrió al último gobernador del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Juicios políticos que también pueden ser considerados como una fotografía instantánea del nivel de confrontación que se vivía en las coyunturas políticas donde tuvieron lugar.

En el ensayo: *La política de comunicación del Congreso de Morelos*, su autora, Ethel Barbara Hernández Téllez, hace un recuento y valoración de las más relevantes acciones comunicativas desplegadas en el Congreso de Morelos durante el periodo estudiado. Advierte sobre las limitaciones y posibles cursos de acción que deberían seguirse para implementar una efectiva

política de comunicación que corresponda con el peso específico que tiene el Congreso local en la vida pública de Morelos. En el ensayo denominado: *El Congreso de Morelos en dos tiempos (1990-2000): la ausencia de una burocracia cultural*, el autor, Ricardo Aguirre Jaimes, se propone, a partir de un marco de referencia histórico y de política pública cultural, hacer evidentes las omisiones del Congreso local para establecer un esquema normativo adecuado que permita dar continuidad a las políticas culturales en la entidad, cuestión sobre la que los legisladores locales han pasado de largo. Finalmente, Roselia Rivera Almazán, en su trabajo: *Una aproximación a la perspectiva de género en Morelos: enfoques, realidad, leyes y políticas*, nos advierte sobre los problemas que subyacen en la aplicación práctica de la perspectiva de género, especialmente en la arena legislativa y, para cerrar, llama la atención sobre la distancia entre el planteamiento teórico de dicho enfoque y la vida real.

El libro no pretende agotar los temas y problemas asociados con las decisiones y acciones del Congreso de Morelos pero sí busca llamar la atención sobre la necesidad de realizar estudios e investigaciones más amplias y diversas sobre la vida pública de la entidad, y en especial sobre el desempeño del Poder Legislativo local. En este contexto, reconocemos el apoyo recibido por parte de quienes coordinan el *Observatorio Académico de Gobierno y Políticas Públicas* que se desarrolla en la Facultad de Contaduría, Administración e Informática, bajo cuya cobertura institucional se publica este libro. También, expresamos nuestro reconocimiento a quienes desde la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales han hecho posible la realización del seminario especializado que se imparte semestralmente desde hace más de un lustro en su sede, y al que han concurrido como alumnos los autores de los ensayos aquí reunidos.

Esperamos que el libro estimule la actualización de los programas de estudio en los temas que le son próximos, que sirva para alentar nuevos proyectos de investigación y difusión, y en especial, sea considerado como insumo informativo básico para promover la deliberación pública sobre el estado que guardan las instituciones públicas locales y sobre la obligación de rendir cuentas que recae sobre el Congreso de Morelos.

Se espera que las y los legisladores locales trasciendan los intereses particulares, rompan la inercia de quienes les antecedieron y estén a la altura de las expectativas de los ciudadanos, tanto de los que les otorgaron su voto como de quienes no lo hicieron pero que tienen siempre a salvo su derecho a exigirles cuentas. El ejercicio del poder público en un régimen democrático debe ser sometido a escrutinio público. Cualquier coartada que sigan los actores políticos para eludir las responsabilidades constitucionales y legales podría constituir una señal de incompetencia, de regresión autoritaria o de simple y pedestre apetencia de poder. Lo que esperan los ciudadanos son muestras claras y documentadas de que se ejercen las funciones parlamentarias de manera competente, razonable y honorable; como debe corresponder al desempeño de una responsabilidad pública en el marco de un Estado constitucional y democrático de derecho.

Juan Francisco Escobedo Delgado  
María Dolores Rosales Cortés  
Coordinadores



# LA APERTURA DEL PODER PÚBLICO EN MORELOS

María Dolores Rosales Cortés<sup>1</sup>

## Introducción

En el marco de la alternancia política del año 2000, que ocurrió tanto en el ámbito nacional como en el escenario local, en el contexto de la democratización del régimen político mexicano, se desarrollaron diversos procesos de creación de leyes de acceso a la información pública. Al debate sobre las reglas del juego político electoral y las instituciones democráticas se añadió la demanda social para crear leyes de acceso a la información que habrían de reconocer el derecho humano a saber y de paso se convertirían en instrumentos básicos para exigirle información y cuentas al poder público.

En el año 2002 se aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y en agosto de 2023 la XLVIII Legislatura del Congreso del Estado de Morelos aprobó la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos. La existencia de leyes de acceso a la información significó un avance importante para disminuir la opacidad de los poderes públicos y mejorar la calidad de la democracia.

---

<sup>1</sup> Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por El Colegio de Morelos. Profesora de la Licenciatura en Ciencia Política de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UAEM.

## El proceso de democratización en México en su vertiente electoral

México avanzó en el proceso de cambio político<sup>2</sup> en los últimos veinticinco años del siglo xx. Las reformas electorales implementadas en ese periodo, cuyo punto de inflexión se ubica en la Reforma Política de 1977, conformaron un sistema electoral regulado por un órgano independiente del gobierno y un sistema plural de partidos políticos, dos condiciones que hicieron posible que surgieran rasgos democráticos que coexisten en tensión con los resistentes componentes autoritarios del régimen político.

Durante el largo periodo autoritario en el que prevaleció la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) como partido de régimen, la división de poderes y los contrapesos establecidos en la Constitución Política se caracterizaron por su debilidad y simulación. La Cámara de Diputados, el Senado de la República y los congresos locales estaban integrados por una mayoría de legisladores del PRI, lo que las convertía en instituciones subordinadas al presidente de la República y a los gobernadores en turno.

Uno de los rasgos que caracterizaron al régimen político autoritario fue la relación de subordinación que mantuvieron los medios de comunicación con el poder político, salvo escasas

---

<sup>2</sup> Sobre el proceso de cambio político pueden consultarse, entre otros: Carlos Elizondo y Benito Nacif, comps. *Lecturas sobre el cambio político en México* (México: CIDE-FCE, 2002); Ricardo Becerra, Pedro Salazar, José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones partidos y reformas*, (México: Cal y Arena, 2000); y Leonardo Morlino, *Cambios hacia la democracia. Actores, estructuras, procesos*, (México: Siglo XXI Editores, Universidad Autónoma de Querétaro, Consejo de Ciencia y Tecnología del Estado de Querétaro, 2019).

excepciones.<sup>3</sup> Las libertades de expresión y de prensa en los años del autoritarismo mexicano estuvieron acotadas y amenazadas y, en general, su ejercicio se subordinó a las pautas del régimen. Solamente un número reducido de periodistas y medios de comunicación se atrevían a publicar noticias y opiniones críticas sobre el poder político. La información que se difundía en la prensa y en los espacios informativos de radio y televisión obedecía mayoritariamente a la versión oficial de la realidad, más que a la verdad.

Sin la información veraz, oportuna y crítica que difunden periodistas y medios de comunicación los ciudadanos carecen de los marcos de referencia básicos para reflexionar acerca de la realidad política y tomar decisiones razonadas sobre los problemas públicos. Sin información documentada estos se encuentran indefensos frente a la reproducción masiva de propaganda y las expresiones no siempre apegadas a la verdad que emite el poder político.

Mientras el partido de régimen mantuvo la centralidad política la información en posesión de los poderes públicos permaneció oculta para los mexicanos. La falta de una ley reglamentaria de la frase “El derecho a la información será garantizado por el Estado”, incorporada al artículo 6º constitucional en 1977, constituía un obstáculo para garantizar el derecho a la información de los mexicanos y, en específico, el derecho de acceso a la información pública. Nunca pudimos saber cómo y por qué se tomaban decisiones y se aplicaban determinadas políticas. El presidente de México, elegido candidato por su

---

<sup>3</sup> Recuérdese el golpe al periódico *Excélsior*, consumado el 8 de julio de 1976, durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez. Uno de los libros que narran los acontecimientos de ese día es el de Vicente Leñero, *Los periodistas* (México: Joaquín Mortiz, 1978).

antecesor con base en criterios que sólo podemos imaginar, legitimado en las urnas en elecciones inequitativas, controladas por el gobierno, sin pluralidad partidista, no tenía ningún incentivo ni presión social para justificar sus acciones.

Las reglas autoritarias de acceso al poder se modificaron gradualmente. Es posible ubicar el punto de arranque del proceso de liberalización del régimen político<sup>4</sup> en la Reforma Política de 1977. Entre los años 1977 y 1996 se aprobaron seis reformas electorales que hicieron posible que los partidos políticos de oposición lograran ser más competitivos en los procesos electorales y que los candidatos que postularon obtuvieran un mayor número de cargos públicos.<sup>5</sup> Los efectos se empezaron a observar en los resultados de las elecciones federales de 1997 cuando por primera vez el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados federal.

En el estado de Morelos los resultados de las elecciones de los años de la transición democrática fueron un reflejo de las tendencias experimentadas en otros estados, y también de la nueva correlación de fuerzas al interior de la Cámara de Diputados federal. La XLVII Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, que transcurrió de los años 1997 a 2000, tuvo por primera vez una mayoría de diputados de oposición y ejerció funciones reales de contrapeso al gobierno estatal. Esa legisla-

---

<sup>4</sup> De acuerdo con Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter “la liberalización es el proceso por el cual se hacen efectivos ciertos derechos que protegen tanto a individuos como a grupos sociales de los actos arbitrarios e ilegales cometidos por el Estado o por terceras partes”. *Cfr.* Carlos Elizondo y Benito Nacif, (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, 5.

<sup>5</sup> Lorenzo Córdova Vianello, “La reforma electoral y el cambio político en México”, en *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, coords. Daniel Zovatto y J. Jesús Orozco Henríquez (México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, IDEA, 2008).

tura procesó dos acontecimientos políticos de gran relevancia: la solicitud de licencia al cargo del último gobernador electo del PRI en Morelos, Jorge Carrillo Olea, y la designación de un gobernador interino que no figuraba en las preferencias de las viejas élites políticas locales, Jorge Morales Barud.

A partir de 1997 las reglas democráticas de acceso al poder hicieron posible que en diversos gobiernos estatales y municipios asumieran la titularidad de los cargos candidatos surgidos de partidos políticos de oposición hasta que, a manera de reafirmación del proceso de transición, y provocado por el desgaste y desprestigio del PRI, se registró la primera alternancia en la Presidencia de la República en el año 2000. El cambio de partido en el poder presidencial influyó en los votantes morelenses, pues en ese mismo año el Partido Acción Nacional (PAN) derrotó al PRI y obtuvo la gubernatura de Morelos con su candidato, Sergio Estrada Cajigal. El voto de los ciudadanos ejercido en libertad, en el marco de un proceso electoral democrático, organizado y validado por un ente autónomo, el Instituto Federal Electoral (IFE), permitió desplazar al partido que gobernó por más de 70 años y sustituirlo por otro partido político mediante un procedimiento civilizado y democrático, sin derramamiento de sangre.

La aplicación de las reglas democráticas de acceso al poder, tuvo efectos en otros componentes autoritarios del régimen político mexicano: la participación en los procesos electorales de un mayor número de partidos políticos; los contrapesos entre poderes públicos empezaron a funcionar; los medios de comunicación ampliaron los temas en la agenda de sus espacios informativos; se relajaron los controles del régimen político; se facilitó la libre deliberación, y se abrió la posibilidad de que nuevos segmentos de la sociedad civil incursionaran en

los escenarios políticos y en las deliberaciones públicas. En ese contexto, las exigencias ciudadanas para regular el derecho a la información en México cobraron fuerza.

Uno de los rasgos que caracterizan a un régimen político democrático es el reconocimiento y ejercicio del derecho a saber sobre los asuntos públicos. Entre el reconocimiento del derecho de acceso a la información y el desarrollo de la democracia hay un vínculo estrecho que radica en la posibilidad de que un número mayor de personas ejerza el derecho a saber sobre los asuntos públicos y exija que el gobierno entregue puntualmente la información que se le solicita.

Durante el autoritarismo hegemónico del PRI nunca hubo condiciones para crear leyes reglamentarias de acceso a la información y sólo a partir de la alternancia en el poder político pudo aprobarse una ley en la materia. Esto confirma la relación directa que existe entre la democratización del régimen político y el reconocimiento de derechos. La alternancia política propició condiciones favorables para avanzar en el desarrollo democrático y en el respeto a las libertades y derechos. Así fue como se abrió un espacio en la agenda nacional para la demanda ciudadana de crear una ley reglamentaria del derecho humano de acceso a la información pública.

## **Coordenadas y vertientes del derecho a la información**

Desde que se agregó la frase: “El derecho a la información será garantizada por el Estado”,<sup>6</sup> en el artículo 6º de la Constitución

---

<sup>6</sup> Secretaría de Gobernación (SEGOB), “Decreto que reforma y adiciona los artículos 6º, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97, y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, DOF: 6/12/1977, [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4664439&fecha=06/12/1977#gsc.tab=](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4664439&fecha=06/12/1977#gsc.tab=)

Política en el marco de la Reforma Política de 1977, se reactivó el debate sobre la cuestión pero los alcances y límites se percibían difusos. La reforma no aclaró quién podía ejercer el derecho a la información ni cómo podría hacerlo, tampoco se definió el mecanismo legal a través del cual el Estado lo garantizaría. En los años posteriores a la Reforma se desarrolló en México un oscilante debate en torno al significado del derecho a la información en el que prevalecieron las confusiones con las que el concepto fue recibido por la sociedad mexicana.

Para el gobierno del presidente José López Portillo, impulsor de la reforma constitucional al artículo 6°, el derecho a la información era un derecho político de la sociedad que se encontraba indefensa ante lo que difundían los medios masivos (prensa escrita, radio y televisión) y que con frecuencia era información manipulada. El gobierno alardeaba de su poder para revisar la organización interna de los medios con el objeto de garantizar el derecho a la información de la sociedad pero tal exceso gubernamental fue interpretado por los dueños de los medios y por los periodistas como un mecanismo para imponer una mayor censura.

Para los actores políticos de la oposición el derecho a la información significaba que los medios de comunicación debían abrir sus espacios a la pluralidad para permitir que se difundieran sus opiniones y proyectos políticos. Para algunos académicos la reglamentación del derecho a la información debería modificar el modelo de medios de comunicación social mexicano, caracterizado por el monopolio televisivo, e impulsar la existencia y funcionamiento de otras cadenas de televisión abierta. Sólo algunas opiniones aisladas de la academia consideraban que el derecho a la información se relacionaba con la posibilidad de que los ciudadanos accedieran a los documentos

en manos del poder público. Debieron transcurrir algunos años para que se conformara un consenso básico sobre los alcances del derecho a la información.

El derecho a la información alude a un amplio espectro de temas cuyo fundamento se encuentra en el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de la (Organización de las Naciones Unidas) ONU de 1948. En ese artículo se reconoce la libertad de los individuos para emitir opiniones respecto de los asuntos públicos que les afectan. El ejercicio de esa libertad presupone la libertad de pensamiento, así como la posibilidad de que las percepciones de los individuos y sus intereses legítimos no se encuentren en riesgo de ser coartados ni censuradas por el poder público.

Este enfoque se reafirma en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966 y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969. Estos documentos conforman la base doctrinaria liberal que reconoce y promueve el ejercicio de las libertades de expresión y de prensa, así como el derecho a la información. En los tres instrumentos se reconoce el derecho de las personas a investigar, recibir y difundir información. El ejercicio práctico de estos tres verbos en infinitivo, y sus posibles combinaciones, fundamentan las distintas vertientes del derecho a la información y de manera particular al derecho de acceso a la información que se encuentra en manos de los poderes públicos.

En relación con los principios que aparecen en la redacción del artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU de 1948, Sergio López Ayllón publicó en México, en los años previos a la alternancia presidencial del 2000, un texto que contribuyó a delimitar conceptualmente del derecho a la información. La definición de dicho autor es la siguiente:

El concepto de derecho a la información comprende un conjunto de tres facultades interrelacionadas -difundir, investigar y recibir información- agrupadas en dos vertientes, a saber: a) el derecho a informar y b) el derecho a ser informado.<sup>7</sup>

Para este autor, el término “información” alude a “los hechos, datos, noticias o acontecimientos susceptibles de ser verificados”.<sup>8</sup> Años más tarde, en un ensayo que publicaron en conjunto, Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva contribuirían a precisar los tres aspectos que comprende el derecho a la información:

1. El derecho a atraerse información incluye las facultades de: a) acceso a archivos, registros y documentos públicos, y b) la decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla.
2. El derecho a informar incluye: a) las libertades de expresión y de imprenta, y b) de constitución de sociedades y empresas informativas.
3. El derecho a ser informado incluye las facultades de: a) recibir información objetiva y oportuna, b) la cual debe ser completa, es decir, el derecho a atraerse todas las noticias y c) con carácter universal, o sea que la información es para todas las personas sin exclusión alguna.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Sergio López Ayllón, *El derecho a la información* (México: IJ/UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1984), 160.

<sup>8</sup> Sergio López Ayllón, “El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana”, en *Cuaderno de transparencia no. 17*, (México: IFAI, 2009), 27.

<sup>9</sup> Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva, “El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México”, en Diego Valadés y

A partir de estas aproximaciones teóricas fue posible comprender que dicho derecho incluye diversos derechos específicos, como el derecho a investigar, a recibir y a difundir información y opiniones por cualquier medio. Las coordenadas básicas del derecho a la información empezaron a delinearse. Las ideas difusas sobre este derecho, que habían prevalecido en los años posteriores a la Reforma Política de 1977, empezaron a aclararse con el surgimiento de las primeras delimitaciones del concepto.

Los medios de comunicación son actores fundamentales en la tarea de informar a la opinión pública sobre los acontecimientos de la vida diaria pero en una democracia esas tareas que realizan los periodistas y las empresas mediáticas que ejercen las libertades de expresión y de prensa deben quedar a salvo de las injerencias del poder político. El derecho a informar constituye una de las vertientes del derecho a la información. El Estado debe garantizar las libertades de expresión y de prensa evitando que funcionarios del gobierno pretendan determinar, con base en conjeturas personales, discrecionales o intereses partidistas, el tipo de información y de opiniones que se deben difundir o no, o cuál es la versión de la realidad que a estos conviene sea difundida por los medios de comunicación.

En una democracia el periodismo debe ser aliado de los ciudadanos y realizar la tarea diaria de vigilancia de la gestión de gobierno, visibilizando los abusos del poder y difundiendo información que el poder político prefiere mantener oculta. La reproducción automática y acrítica de la versión gubernamental de la realidad en los medios de comunicación es simple

---

Rodrigo Gutiérrez, *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*, (México: UNAM, 2002), 71.

propaganda política, que conviene a los intereses del gobernante de turno pero no hace ningún bien al ciudadano, porque le impide evaluar de manera documentada el desempeño del gobierno y disponer de la información necesaria para razonar su voto en futuras elecciones.

Los ciudadanos tienen derecho a recibir información objetiva y oportuna. Este es un matiz del derecho a la información que se relaciona con la calidad de los contenidos que difunden los medios de comunicación, con las relaciones que estos establecen con los poderes públicos y con las fuentes que les proveen financiamiento, temas que deben ser objeto de análisis para comprender las líneas editoriales de las empresas mediáticas.

En la vertiente del derecho a investigar es donde se ubica el derecho de acceso a la información pública, que completa la triada de aspectos en los que se desdobra el derecho a la información. En un orden político democrático y republicano, las personas tienen el derecho a saber cómo toman las decisiones los gobernantes. Las razones, omisiones y equívocos de los gobiernos se encuentran plasmadas en los documentos que estos generan, procesan y resguardan. Sin el derecho reconocido de acceso a la información pública los ciudadanos son degradados a testigos mudos del ejercicio del poder.

Durante los procesos electorales los candidatos insisten en el llamado a los ciudadanos para que participen en las elecciones y les otorguen el voto pero una vez que han obtenido el poder, despliegan acciones para que permanezcan pasivos y desmovilizados y, por lo tanto, carezcan de incentivos para solicitar información y exigir rendición de cuentas. En una democracia “los ciudadanos deben tener la capacidad jurídica de conocer en todo momento la conducta de los gobernantes. De otra

manera es imposible asignar responsabilidades a los malos funcionarios y recompensar a los buenos”.<sup>10</sup>

Así pues, los rasgos distintivos esenciales del derecho de acceso a la información son los siguientes: se trata de un derecho humano que se ejerce de manera individual, no colectiva. Este derecho requiere de una regulación específica para hacerse efectivo en la práctica, de ahí que su ejercicio se encuentra estrechamente vinculado con la vigencia y desarrollo de la democracia.

A los actores políticos y a los gobiernos autoritarios les incomoda el reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos porque éstos implican límites y contrapesos para el ejercicio discrecional e impune del poder político. Por ello sólo en un régimen político democrático puede existir la posibilidad de reconocer y garantizar el derecho de acceso a la información pública, un derecho que al ejercerse envía dardos envenenados a los gobernantes que ejercen el poder de manera despótica e incompetente. En tal tesitura habría que esperar una coyuntura propicia para la reglamentación de ese derecho, momento que llegaría de la mano de la alternancia presidencial del año 2000.

## La alternancia política en México

Durante la campaña a la presidencia de la República, el candidato del PAN, Vicente Fox Quesada, prometió que de llegar al cargo haría públicos los documentos en posesión del gobierno federal. Una vez que asumió la presidencia, Fox se apoltronó en la silla presidencial mientras los ciudadanos permanecían

---

<sup>10</sup> Miguel Carbonell, “El acceso a la información como derecho fundamental”, en Sergio López-Ayllón, *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*, (México: UNAM-IFAI, 2006), 8.

a la espera de que se anunciaran las grandes reformas que había prometido en campaña y, en especial, la iniciativa de ley para reglamentar el derecho a la información enunciado en el artículo 6º de la Constitución Política.

Un segmento de la sociedad civil, conformado por académicos, periodistas y representantes de medios impresos que luego sería conocido como Grupo Oaxaca, valoró el momento propicio que se generó con la alternancia y unos meses después del inicio del sexenio, en mayo de 2001, organizó en la ciudad de Oaxaca un seminario para reflexionar sobre temas relacionados con el derecho a la información: libertad de expresión y de prensa, el papel de las radiodifusoras y televisoras de servicio público, el derecho de réplica y el acceso a documentos en posesión de los poderes públicos. De ese abanico de temas, los asistentes al seminario decidieron concentrar sus esfuerzos en el único tema que concitaba el acuerdo de los participantes: la necesidad de crear una ley de acceso a la información.<sup>11</sup>

Al concluir el seminario, y para evitar que los acuerdos del evento se diluyeran, decidieron emitir una postura pública en la que se describían los elementos mínimos que debería incluir una ley reglamentaria del derecho a la información. De esta forma, la Declaración de Oaxaca se publicó en todos los medios de comunicación impresos que suscribieron el docu-

---

<sup>11</sup> Para una mejor comprensión sobre las acciones y estrategias desplegadas por el Grupo Oaxaca, posteriores al seminario realizado en la ciudad de Oaxaca, hasta lograr la aprobación de la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el año 2002, así como la participación de algunos de los integrantes del Grupo Oaxaca en el proceso de creación de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del estado de Morelos del año 2003, puede consultarse el libro de María Dolores Rosales Cortés, *Democratización en Morelos: proceso político de creación del estatuto constitucional y legal de la transparencia y el acceso a la información pública*, (México: INFOEM-IMIPE, 2022).

mento,<sup>12</sup> incluidos periódicos de circulación regional y nacional como *El Universal*, *La Jornada*, *El Norte*, *Reforma*, *El Informador* de Guadalajara, así como en la revista *Proceso*.

La Declaración de Oaxaca incluía, entre otros puntos: la exigencia de reconocer que la información que generan y administran las instituciones públicas le pertenece a los ciudadanos; la demanda de crear una ley en la materia que regulara la obligación de proporcionar la información que solicitaran los ciudadanos; la necesidad de establecer sanciones para los servidores públicos que de manera injustificada no proporcionaran la información solicitada; que las excepciones para no entregar la información solicitada fueran mínimas y estuvieran establecidas en la ley y que, además, se creara un órgano independiente que resolviera las controversias entre los particulares y las instituciones públicas.<sup>13</sup> La publicación de este documento le permitió al Grupo Oaxaca posicionar en la opinión pública la agenda del derecho de acceso a la información.

La respuesta del gobierno federal ante las acciones desplegadas por el Grupo Oaxaca fue errática. En el discurso, el presidente Vicente Fox afirmaba que combatiría la corrupción, que la información generada por su gobierno sería distribuida a los medios de comunicación sin distinciones ni filtraciones, y que de ese modo podría ser conocida por los ciudadanos. No obstante el comportamiento del presidente, y en general del primer gobierno de alternancia, estuvo contaminado por las añejas prácticas que parecían propiedad exclusiva del PRI.

---

<sup>12</sup> Issa Luna Pla, *Movimiento social del derecho de acceso a la información en México*, (México: UNAM, 2009), 95.

<sup>13</sup> La Declaración de Oaxaca puede consultarse en Juan Francisco Escobedo, *La invención de la transparencia*, (México: Miguel Ángel Porrúa, ICAI, IMIPE, 2010), 41.

Los equívocos del gobierno de Fox llegaron al punto de realizar por su cuenta, consultas públicas sobre el derecho de acceso a la información, a las cuales los integrantes del Grupo Oaxaca no fueron convocados. Por ello, y ante la sospecha de que el gobierno federal intentaría un albazo legislativo para enviar una iniciativa de ley deficiente, los integrantes del Grupo Oaxaca integraron una Comisión técnica que redactó un proyecto al que denominaron Ley Federal de Acceso a la Información Pública, que incluía los estándares internacionales más avanzados para esa época, y que además traslucía la influencia teórica de los enfoques garantista, liberal y democrático que tanto en Europa como en Estados Unidos se habían desarrollado.

Cuando el proyecto ciudadano de Ley de Acceso a la Información estuvo terminado los integrantes del Grupo Oaxaca se trasladaron a la arena del Poder Legislativo e hicieron contacto con diputados federales para darles a conocer los alcances del proyecto y solicitar su respaldo. En la Cámara de Diputados federal realizaron los cabildeos necesarios para que la iniciativa de ley que habían redactado fuese suscrita por legisladores de oposición. Sin embargo, en diciembre de 2021 el gobierno federal ingresó a la Cámara de Diputados federal su iniciativa de Ley de Transparencia y Acceso a la Información, sin haber dialogado nunca con el grupo de la sociedad civil que había impulsado el tema en la esfera pública nacional. Días después un grupo de diputados presentó la iniciativa que había elaborado el Grupo Oaxaca.

Una vez que habían ingresado las dos iniciativas de ley en la Cámara de Diputados se impuso la necesidad de dictaminar ambos proyectos. Para ello se conformó en el seno de la Cámara de Diputados una mesa de negociación en la que participaron, por una parte representantes del gobierno federal y por

la otra los representantes del Grupo Oaxaca que, en nombre de los diputados de la oposición, debatieron y acordaron los términos finales de los que surgió el texto de la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, aprobada en el 2002.

### **El Poder Legislativo de Morelos reconoce un nuevo derecho humano**

La XLVIII Legislatura del Congreso local correspondiente al trienio 2000-2003, que coincidió con la primera mitad del gobierno de Sergio Estrada Cajigal y que estuvo integrada por 30 diputados, de los cuales 15 pertenecían al PAN, 12 al PRI y tres al PRD,<sup>14</sup> jugó un papel central e inédito en la coyuntura política que se abrió con el desplazamiento del PRI de la gubernatura de Morelos. Durante esos años el Poder Legislativo de Morelos constituyó un espacio propicio para el debate abierto y libre sobre diversos temas. Ninguna de las tres fuerzas políticas con representación en el Congreso tenía el poder suficiente para configurar una nueva hegemonía, imponer su agenda o para aprobar por sí sola ningún proyecto legislativo. En estas condiciones se generaron incentivos para el diálogo y los acuerdos políticos. Los legisladores tomaron distancia de posturas ideológicas extremas e impulsaron un proyecto que concitó el respaldo inédito de todas las fuerzas políticas, lo que hizo posible la aprobación de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos en agosto de 2003.

---

<sup>14</sup> IMPEPAC, “Integración del Congreso local. Proceso Electoral 2000. 2014”, Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, <http://impepac.mx/estadistica-electoral-2000/>

Los legisladores de Morelos estuvieron atentos a lo que sucedía a nivel nacional y, en especial, a los acontecimientos que se suscitaron a partir de la publicación de la Declaración de Oaxaca en mayo de 2001, así como al trabajo realizado por el Grupo Oaxaca. Les llamó la atención el proceso de negociación que se realizó en la Cámara de Diputados, de donde surgió la redacción de la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Por tratarse de una ley federal y no de una ley general los congresos estatales tendrían que aprobar las respectivas leyes estatales en materia de transparencia y derecho de acceso a la información. Los diputados del Congreso de Morelos identificaron la oportunidad que se les abrió para crear una ley que permitiera a los ciudadanos de la entidad recibir la información pública que se manejaba discrecionalmente en las oficinas públicas.

Los integrantes de la XLVIII Legislatura local fueron receptivos ante las características del proceso que hizo posible la creación de la primera Ley Federal de Transparencia. En Morelos no había especialistas en la materia, ni se había conformado una masa crítica que estuviera suficientemente enterada de los alcances del derecho de acceso a la información.

Los diputados locales hicieron contacto con algunos integrantes del Grupo Oaxaca, con la intención de intercambiar reflexiones y recibir asesoría de quienes habían intervenido tanto en la redacción de la iniciativa ciudadana de la ley federal como en la mesa de negociaciones que se había llevado a cabo en la Cámara de Diputados Federal. La primera intervención de algunos miembros del grupo referido consistió en la revisión de las dos iniciativas de ley que ya se habían presentado formalmente en Congreso de Morelos; por una parte la iniciativa del

grupo parlamentario del PRI y, por la otra, la iniciativa enviada por el gobernador panista Sergio Estrada Cajigal.

El diagnóstico de los especialistas señalaba que ninguna de las dos iniciativas cumplía con los parámetros mínimos para garantizar de manera efectiva el derecho de acceso a la información. Los diputados, con un sentido de autocrítica poco frecuente, aceptaron hacer a un lado ambas iniciativas e invitaron a dichos especialistas a redactar un nuevo proyecto de ley. En paralelo al proceso de redacción del proyecto de ley se realizó un seminario donde se explicaron los alcances y límites del derecho de acceso a la información pública. También se llevaron a cabo foros con periodistas de medios locales y nacionales a fin de conocer sus puntos de vista sobre los elementos que debían incluirse en el proyecto de ley.

Algunos periodistas y representantes de medios audiovisuales manifestaron su inconformidad con la aprobación de una ley estatal. Así, mientras que para los periodistas jóvenes la aprobación de dicha ley abriría la posibilidad de acceder a documentos oficiales, previa presentación de solicitudes de información, los periodistas de la vieja guardia, en especial los representantes de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT), se oponían a la aprobación de la ley y amenazaban con interponer una cascada de amparos. Estos periodistas veían en la ley una amenaza a sus relaciones de connivencia y privilegio con el poder público, ya que al establecerse un piso parejo para acceder a la información se terminarían las filtraciones privilegiadas de información que dichos periodistas solían deslizar a través de sus columnas y programas de noticias.

Para darle la vuelta a la oposición de la CIRT, y que se aprobara el proyecto de ley, el diputado coordinador del grupo par-

lamentario del PAN, Sergio Álvarez Mata, propuso reformar el artículo 2º de la Constitución de Morelos y de esa forma reconocer el derecho al secreto profesional de los periodistas. Esta reforma constitucional se aprobó días antes de la aprobación de la Ley de Información Pública. Finalmente, el 11 de agosto de 2003, en el último periodo extraordinario de sesiones y a punto de concluir el periodo legal de la XLVIII Legislatura, se aprobó la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos.

La Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos contenía algunos rasgos precursores, por lo que en su momento fue considerada como una de las más avanzadas del país. A continuación me permito recordar dos de estos rasgos:

1. La ley de Morelos estuvo precedida por una reforma a la Constitución Política local para darle el carácter de órgano constitucional autónomo al Instituto Morelense de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales (IMIPE). Esta reforma se convertiría en referencia nacional, ya que se adelantó por lo menos una década a la reforma de la Constitución General de la República del 2014, la cual le dio rango de órgano constitucional al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).
2. En la Ley de Información Pública de Morelos se reconoció a los partidos políticos como sujetos obligados. En el ámbito federal transcurrió más de una década para que se estableciera la obligación legal de los partidos políticos para atender solicitudes de acceso a la información.

En otras entidades del país, entre los años 2002 y 2007, los congresos locales aprobaron las respectivas leyes en la materia pero, en varios casos, en lugar de aprobar leyes que facilitarían que las personas ejercieran con amplitud el derecho de acceso, establecieron requisitos que lo inhibían. Ejemplo de ello es la Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Quintana Roo que concedía el derecho de acceso sólo a las personas que cumplieran con ciertos requisitos legales. La fracción II del artículo 5º de dicha ley, publicada el 31 de mayo de 2004, definía las características que debían poseer los solicitantes de información en los siguientes términos: “Persona: las personas físicas o morales constituidas de acuerdo a las leyes”.<sup>15</sup> Esta definición incluía sólo a quienes tuvieran un registro fiscal ante el Sistema de Administración Tributaria (SAT), de manera que el resto de las personas que no cumplían con dicho requisito estaban imposibilitadas para ejercer el derecho de acceso a la información.

Así pues, es a partir del análisis de lo sucedido en el Congreso de Morelos entre el 2000 y el 2003 que surgen algunas interrogantes: ¿Por qué en un estado del país como Morelos, marcado por la división y los conflictos políticos, fue posible impulsar una reforma innovadora en la materia, en lugar de una reforma restrictiva?, ¿cuáles fueron las condiciones políticas –difíciles de repetir– que prevalecieron en esa coyuntura política y que facilitaron los consensos básicos para aprobar una ley innovadora que además fue precedida por una reforma constitucional?

Los cambios políticos que se registraron en el año 2000, en el contexto de la transición democrática, que ocurrieron de

---

<sup>15</sup> “Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo”, Justicia, <https://mexico.justia.com/estatales/quintana-roo/leyes/ley-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica-del-estado-de-quintana-roo/>

manera paralela tanto en el plano nacional como en el ámbito local, contribuyeron a conformar una coyuntura especialmente favorable para impulsar reformas legales de nuevo tipo, como fue el caso de la Ley de Información Pública de Morelos.

### **Democratización: proceso oscilante**

El consenso que se logró en la XLVIII Legislatura del Congreso de Morelos en torno a los proyectos de reforma constitucional y de creación de la Ley de Información Pública se fraguó a partir de la combinación de incentivos políticos, y de la necesidad de establecer acuerdos en un ambiente político flexible y abierto. La democratización de ese periodo tuvo claros componentes liberales, dado que fue posible el reconocimiento de un nuevo derecho humano. Se trató de una etapa en la que el Poder Legislativo no estuvo subordinado al Poder Ejecutivo, ejerció funciones de contrapeso real y tomó la decisión de crear y aprobar una ley que reconocía y reglamentaba el ejercicio del derecho humano de acceso a la información.

Los procesos de democratización están acompañados del reconocimiento de libertades y derechos, así como del establecimiento de límites al poder público. En relación con la necesidad de establecer contrapesos, me permito recuperar la clásica referencia de Montesquieu: “Para que sea imposible abusar del poder, es necesario que, por disposición de las cosas, el poder detenga al poder”.<sup>16</sup>

Las reglas, instituciones y principios democráticos que puede adoptar un país o una entidad federativa como Morelos

---

<sup>16</sup> Charles Louis de Secondat, barón de Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, (México: Editorial Porrúa, 2000).

no se implementan ni se arraigan fácilmente. El cambio político para liberalizar el régimen y propiciar la participación de los ciudadanos no ha seguido una ruta lineal. Se han tenido que sortear múltiples dificultades. La democracia como régimen político siempre está en proceso de construcción.<sup>17</sup>

Quienes experimentamos el régimen político autoritario del siglo xx y la influencia del partido hegemónico en la vida pública del país pensábamos que México había dejado atrás la larga noche autoritaria y que la tarea pendiente de cara al futuro consistiría en mejorar la calidad de nuestra democracia y fortalecer las instituciones pero las cosas no han ocurrido así. No puedo dejar de expresar mi preocupación sobre la rapidez con la que se ha deteriorado el ejercicio de la política en el estado de Morelos y en el país. Las instituciones constitucionales autónomas que conforman el Estado mexicano ampliado, creadas en los últimos 25 años, están en riesgo. Los gobiernos han aprendido a ocultar información y ahora inventan coartadas para no entregar la información que se les solicita. El gobierno federal, con base en decretos presidenciales infundados, ha impedido que los mexicanos podamos conocer información fundamental sobre la manera en que se ejercen los recursos públicos y se toman las decisiones.

En los días que corren el autoritarismo mexicano de corte populista<sup>18</sup> despliega sus alardes autoritarios. El Congreso de la

---

<sup>17</sup> El politólogo Robert Dahl sostiene que los procesos de democratización constan de dos dimensiones: debate público abierto y el derecho del mayor número de personas a participar en los asuntos públicos. Robert Dahl, *La poliarquía. Participación y oposición*, (Madrid: Editorial Tecnos, 1989).

<sup>18</sup> Para una mayor comprensión sobre los efectos que tiene en la democracia el ejercicio de gobierno de corte populista, y las coincidencias del populismo con el tipo de gobierno que en la actualidad se ejerce en México, pueden consul-

Unión se comporta como un poder subordinado a los deseos del presidente, por lo que no ejerce funciones de contrapeso. Los asuntos que se aprueban en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República son los temas que interesan al presidente y a su partido, no a la ciudadanía.

A más de veinte años de que se aprobaron las primeras leyes en materia de transparencia y derecho de acceso a la información en México observamos un proceso de regresión autoritaria que obstruye el funcionamiento de las instituciones que se crearon como resultado de la democratización y la alternancia, y que el titular del Poder Ejecutivo federal ha intentado liquidar. Frente a ese horizonte incierto es necesario reivindicar los derechos humanos, preservar y mejorar las instituciones que se han forjado para protegerlos y, en especial, defender la democracia y el respeto a las libertades civiles, políticas y fundamentales de los mexicanos.

## Consideraciones finales

Me he referido a una etapa en la vida política del país y del Estado de Morelos que fue favorable para el reconocimiento de derechos humanos, como el derecho de acceso a la información, en la coyuntura de la alternancia del año 2000. A poco más de 20 años las circunstancias se han modificado. El actual titular del gobierno federal y el partido en el poder han expresado la intención de desaparecer al órgano constitucional autónomo que tutela los derechos humanos de acceso a la información pública, la vida privada y la protección de datos personales, el

---

tarse, entre otros, el libro de Nadia Urbinati, *Yo el pueblo. Cómo el populismo transforma la democracia*, (México: INE, Grano de Sal, 2020); y el de Jan-Werner Müller, *¿Qué es el populismo?*, (México: Grano de Sal, 2017).

Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI), bajo la falacia de que es oneroso y no ha impedido la corrupción. Es importante aclarar que el INAI carece de facultades constitucionales para impedir que se cometan actos de corrupción y que las expresiones presidenciales forman parte de la estrategia desplegada en los últimos años, misma que tiene como objetivo debilitar a las instituciones que sirven de contrapeso al excesivo poder concentrado en las manos del presidente y que se construyeron justo para defender derechos de las personas.

Para desaparecer el INAI tendrían que partir de una reforma constitucional y eliminar del artículo 6º el reconocimiento de estos derechos, además de derogar las leyes de transparencia y acceso a la información. Tal acción sería contraria al artículo 1º de la propia Constitución Política mexicana, la cual establece que los mexicanos tenemos garantizados derechos cuyo ejercicio no se puede restringir ni suspender, salvo en las condiciones establecidas en la propia Constitución, y que debe prevalecer el principio pro persona, es decir, que el Estado mexicano está obligado a favorecer los derechos de las personas y, lo más importante: los derechos humanos se deben proteger y garantizar “de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”,<sup>19</sup> lo que significa que se pueden ampliar pero no debilitar y mucho menos desaparecer.

Si a partir de los resultados de las elecciones del 2 de junio de 2024 el partido oficial se consolida como el nuevo partido hegemónico en México es altamente probable que se impulse un proyecto de reforma constitucional para desaparecer al

---

<sup>19</sup> CPEUM, “Artículo 1”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión), <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

INAI, y con ello se cancelará el ejercicio y protección del derecho humano de acceso a la información pública y a la protección de datos personales. Por tanto, si esto ocurre en el ámbito federal, es probable que en las entidades federativas donde el partido oficial tenga el control de la representación política de los congresos locales también se impulsen iniciativas para desaparecer a los órganos garantes locales que, junto con el INAI, integran actualmente el Sistema Nacional de Transparencia. En este contexto he considerado necesario llamar la atención sobre el proceso político en el que fue posible la creación de la ley federal y de la ley local en la materia para contrastarlo con el ambiente hostil que actualmente prevalece hacia las instituciones públicas protectoras de derechos humanos.

## Bibliografía

- Carbonell, Miguel. 2006. "El acceso a la información como derecho fundamental." En *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*. Sergio López-Ayllón. México: UNAM-IEAI.
- Carpizo, Jorge y Ernesto Villanueva. 2002. "El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México." En *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*. Diego Valdés y Rodrigo Gutiérrez. México: UNAM.
- Córdova Vianello, Lorenzo. 2008. "La reforma electoral y el cambio político en México." En *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. Coords. Daniel Zovatto y Jesús Orozco Henríquez. México: UNAM-IIJ, IDEA.
- Dahl, Robert. 1989. *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.

- De Secondat, Charles Louis, barón de Montesquieu. 2000. *El espíritu de las leyes*. México: Porrúa.
- Elizondo, Carlos y Nacif, Benito, (comps.). 2002. *Lecturas sobre el cambio político en México*. México: CIDE-FCE.
- Escobedo, Juan Francisco. 2010. *La invención de la transparencia*. México: Miguel Ángel Porrúa, ICAI, IMIPE.
- López Ayllón, Sergio. 1984. *El derecho a la información*. México: UNAM-III, Miguel Ángel Porrúa.
- López Ayllón, Sergio. 2006. *Democracia, transparencia y constitución. Propuestas para un debate necesario*. México: UNAM-IFAI.
- López Ayllón, Sergio. 2009. El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana. *Cuaderno de transparencia no. 17*. México: IFAI.
- Luna Pla, Issa. 2009. *Movimiento social del derecho de acceso a la información en México*. México: UNAM.
- Müller, Jan-Werner. 2017. *¿Qué es el populismo?* México: Grano de Sal.
- Rosales, María Dolores. 2022. *Democratización en Morelos: proceso político de creación del estatuto constitucional y legal de la transparencia y el acceso a la información pública*. México: INFOEM-IMIPE.
- Urbinati, Nadia. 2020. *Yo el pueblo. Cómo el populismo transforma la democracia*. México: INE, Grano de Sal.

## Documentos complementarios en formato digital

- Ver Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo. México: Justicia. <https://mexico.justia.com/estatales/quintana-roo/leyes/ley-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica-del-estado-de-quintana-roo/>

CPEUM. *Ver\_* Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>.

IMPEPAC. *Ver\_* Integración del Congreso local. Proceso Electoral 2000. 2014. México: Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana. <http://impepac.mx/estadistica-electoral-2000/>

SEGOB. *Ver\_* Decreto que reforma y adiciona los artículos 6º, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97, y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF: 6/12/1977. [https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4664439&fecha=06/12/1977#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4664439&fecha=06/12/1977#gsc.tab=0).



# EL CONGRESO LOCAL COMO PODER DE CONTROL DEMOCRÁTICO

Juan Francisco Escobedo Delgado<sup>1</sup>

## Introducción

El presente ensayo tiene como objetivo reafirmar el marco de referencia básico que debe guiar el desempeño del Congreso de Morelos, a saber: la hechura de leyes pertinentes y el control del poder. El ejercicio de tales funciones básicas se encuentra relacionado con la composición de las legislaturas, las alianzas que se han operado en su interior, así como las relaciones que se han establecido con el gobierno estatal en turno. El Congreso local ha pasado del esquema hegemónico, que prevaleció durante el largo predominio del PRI, a un esquema inestable y fragmentado que se refleja en un desempeño ineficiente en las diversas vertientes legislativas y políticas que le corresponden.

## La polvareda escatológica enturbia la República

Las sombras alargadas de los poderes públicos del orden federal han empujado hacia un plano marginal a la información sobre los poderes locales. Este efecto excluyente dificulta la

---

<sup>1</sup> Doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UAEM, donde actualmente imparte el seminario Ciencia Política y gobierno.

realización de análisis, así como el acceso a la información relacionada con lo que hacen y dejan de hacer los congresos estatales. Los estudios sobre los congresos locales apenas han empezado a ganar espacio e interés en la academia.<sup>2</sup>

Las noticias sobre los gobiernos estatales, las presidencias municipales y los parlamentos locales se abren paso a cuchillo; por sus componentes escandalosos, su relación con sucesos violentos, o por sus prácticas lastradas por la impunidad, la incompetencia o la corrupción. Tales noticias, así como llegan a la esfera pública, una vez que declina el interés fugaz que suscitan, son ocultadas por nuevos flujos informativos.

El escándalo político de hoy es desplazado por el escándalo político del día siguiente, mientras que detrás de ese incesante caudal informativo se debilitan las instituciones, disminuye la confianza sobre quienes ejercen funciones públicas y se yerguen prepotentes los poderes fácticos e informales en detrimento del Estado, de las libertades públicas, del régimen democrático, de la convivencia social, de la coexistencia política y del desarrollo social y económico del país. La dramatización del ejercicio del poder central, cuya legitimidad electoral se ha sobredimensionado, pierde gradualmente la adhesión de los votantes que mordieron subyugados el señuelo de un nuevo comienzo sin haberse percatado a tiempo de la propensión autocrática del actor principal de la puesta en escena.

La voz y las decisiones de un sólo hombre distraen la atención sobre el desempeño de las instituciones. Las distorsiones impiden reconocer con claridad las evidencias sobre el funcio-

---

<sup>2</sup> Véase el libro coordinado por Khemvirg Puente Martínez y Erika García Méndez, *Los congresos locales en México. Un estudio comparado sobre la representación política*, (México: UNAM, INE, 2021), 639.

namiento de las diversas áreas del gobierno federal.<sup>3</sup> El horizonte se ha contaminado con las expresiones discursivas circulares de quien ha debilitado las instituciones y simplificado la complejidad del país, al combinar su narrativa populista con una operación política autoritaria.<sup>4</sup>

Al difuminarse la perspectiva de Estado, se sigue con vacilación y sorpresa el pulso inestable de la República. Se ha perdido el foco sobre el cumplimiento de las funciones constitucionales y legales que les corresponde cumplir a los poderes públicos, así como sobre su obligación de rendir cuentas. El monólogo asfixia la deliberación e incita a la intolerancia. Corren los días, mientras la verdad, la información documentada y los argumentos se destierran de la escena pública. La democracia híbrida ha empezado a dejar de serlo. La ola autocrática<sup>5</sup> no ha encontrado su escollera y aún parece estar lejos el punto en el que podría iniciar el reflujo.

Se tejen nuevas redes clientelares y se actualizan los acuerdos que hacen posible la persistencia de las tramas de complicidad,<sup>6</sup> mientras el juego de la sucesión presidencial se desborda. Y así, en una espiral incontrolable, se forja una nueva urdimbre en la que los componentes liberales y democráticos del orden

---

<sup>3</sup> Un marco de referencia inicial se encuentra en el libro coordinado por Ricardo Becerra y José Woldenberg, *Balance temprano*, (México: Editorial Grano de Sal, 2021).

<sup>4</sup> La literatura sobre el populismo es abundantísima. Para profundizar sobre las diversas aristas que comprende este fenómeno, sugiero Nadia Urbinati, *Yo, el pueblo*, (México: INE, Grano de Sal, 2021).

<sup>5</sup> Adam Przeworski, *Las crisis de la democracia*, (Buenos Aires: Editorial Siglo XXI, 2022).

<sup>6</sup> Claudio Lomnitz, *Tejido social rasgado*, (México: Editorial Era, Alacena Bolsillo, 2022), 172.

político se tornan cada vez más débiles. El estado de Morelos no escapa a la vorágine de la desinstitucionalización y regresión política en marcha.

El Estado se repliega. Los gobernantes se agazapan. El vacío se llena. Y, entonces, el estado de naturaleza, como la yerba, se reproduce sin control. El *Leviatán* de Thomas Hobbes, publicado por primera vez en 1651, se ha vuelto una lectura obligada para entender cómo el estado de naturaleza y de guerra de nuestro tiempo se expanden ante la mirada atónita de los que han quedado adentro de la órbita del poder, así como ante la impotencia de quienes circulan expectantes en los espacios no colonizados aún...

### **Veinte años no es nada...**

El triunfo del candidato del PAN en las elecciones para gobernador de Morelos en el año 2000 no implicó la continuidad automática de los mecanismos de control que permitían garantizar la gobernabilidad autoritaria. El gobernador tuvo que coexistir con la nueva correlación de fuerzas que se configuró en el Congreso local, donde su partido no estaba completamente subordinado a sus pautas, aunque tampoco fue hostil a sus proyectos.

En la segunda legislatura del primer gobierno de alternancia, la correlación de fuerzas le fue adversa al PAN; el PRI se despezó un poco y, en alianza con el PRD y otras fuerzas políticas, le abrió un expediente de juicio político al primer gobernador panista. Tensiones no resueltas, persistencia de agravios y venganzas encubiertas marcaron las relaciones entre el Congreso local y el gobernador en el tramo final de su periodo.

El segundo gobernador panista había generado altas expectativas pero, a medida que discurrió su gobierno se desgastó

gradualmente ante la falta de habilidad y competencia para resolver conflictos añejos y nuevos que añadieron complejidad a la vida política en la entidad. Los viejos acuerdos que habían hecho posible la gobernabilidad autoritaria en la época de los gobiernos del PRI no fueron sustituidos por nuevos acuerdos, ni informales ni formales.

La alternancia se agotó en el cambio de partido y de élites. Los actores sociales y políticos, así como los diversos liderazgos forjados en la trama informal aceptada por los pactos establecidos aquí y allá a lo largo de décadas, en todas las regiones y con todos los sectores sociales con capacidad de incidir en la agenda pública, de pronto se quedaron sin interlocutores y sin cobertura para dialogar y actualizar los pactos.

En esa tesitura hay que considerar los desplazamientos de personas que, desde los distintos niveles de las estructuras burocráticas, los aparatos de justicia y de seguridad pública, gestionaban los acuerdos informales que lubricaban la persistencia del viejo modelo político. El incremento de la inseguridad y los escándalos derivados de la connivencia entre actores políticos y funcionarios públicos con las tramas del crimen organizado se encuentran asociados, de alguna manera, con el desconocimiento y bloqueo de los viejos pactos por parte de las nuevas élites que se hicieron con el poder y el control de las estructuras burocráticas.<sup>7</sup>

La llegada del primer gobierno arropado por un partido de izquierda generó buenos augurios. El gobierno del PRD desplegó un discurso con tintes socialdemócratas pero el sesgo manipulador, las alianzas con los poderes informales, la laxitud

---

<sup>7</sup> Véase el libro de Guillermo Trejo y Sandra Ley, *Votos, drogas y violencia*, (México: Penguin Random House Grupo Editorial, 2022), 402.

hacia las prácticas impunes en diversas áreas de la administración pública estatal, los trasiegos del Poder Judicial estatal y las resoluciones acomodaticias de algunos organismos autónomos terminaron por truncar un proyecto de gobierno que prometía un desenlace diferente.

Al terminar su periodo, el primer gobierno de “izquierda” ya se había hundido en el fango del desprestigio. Las apetencias patrimonialistas resultaron más codiciosas que las exhibidas por el último gobierno del PRI. Un conflicto tras otro, un escándalo tras otro, y así hasta configurar un caldero propicio para encender la pradera.

Cualquier persona que tuviese la habilidad de aliarse con el partido que arrojaba la candidatura presidencial en ascenso en la coyuntura de las elecciones presidenciales del 2018, estaba casi destinado a ganar las elecciones para gobernador de Morelos. Ese acuerdo de mutua conveniencia ocurrió, se encontró a la persona ubicua, se aprovechó el desconcierto, y así se inició una historia de connivencias que aún no ha concluido.

## **Preguntas básicas sobre el parlamento local**

A un metro de la orilla se imponen algunas preguntas que conciernen al ámbito de la política local: ¿Qué ha ocurrido en el Congreso de Morelos desde la alternancia gubernamental del 2000 hasta los días que corren del 2023?, ¿qué argumentos se esgrimieron para definir algunas de las reglas que aún acotan las decisiones de los diputados locales?, ¿siguen vigentes los argumentos esgrimidos hace casi un cuarto de siglo para tomar las decisiones que en su día se tomaron?

Mientras llegan las respuestas, es preciso indagar sobre la manera en que el Congreso ha cumplido con sus dos funciones

básicas: producir leyes y controlar al poder bajo escenarios propicios para la deliberación. Para esclarecer la cuestión habría que hacer un análisis exhaustivo sobre los alcances de las leyes que se han aprobado, así como de las reformas legales que se han realizado en cada una de las ocho legislaturas conformadas a partir del año 2000.<sup>8</sup>

Los autores que decidan realizar análisis politológico sobre las distintas aristas asociadas con el desempeño del Congreso del estado de Morelos podrían responder cuestiones básicas como las siguientes: ¿Las leyes y reformas aprobadas eran necesarias?, ¿en la definición de los contenidos se preservó el interés general?, ¿se realizaron estudios previos para justificar su pertinencia?, ¿se hicieron estudios de impacto regulatorio para vislumbrar sus efectos y actuar en consecuencia?, ¿qué tipo de consultas especializadas y deliberaciones públicas se realizaron desde las comisiones dictaminadoras?, ¿cómo se demuestra el sentido de oportunidad y el carácter progresivo de las reformas realizadas a las leyes vigentes?, ¿las leyes y reformas aprobadas formaban parte del programa de los partidos representados en el Congreso o se derivaron de iniciativas particulares de los legisladores? La temática de las preguntas que es posible formular configura un horizonte abierto, por lo tanto, espero que las preguntas aquí consignadas sirvan para estimular el análisis sobre el parlamento local.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> En la página web del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (IMPEPAC) <<<http://impepac.mx/resultados-electorales/#>>> se encuentra la información sobre la composición de las diversas legislaturas que se han sucedido en el Congreso del estado de Morelos desde el año 2000 y hasta la fecha.

<sup>9</sup> Las aproximaciones a los temas relacionados con el Congreso de Morelos son escasas. Considérese la consulta de los ensayos de Fernando Cárdenas Cabello

## Prácticas parlamentarias inerciales

En los congresos locales del país, así como en las dos cámaras del Congreso General de la República, persiste una tradición que suele justificar el desempeño legislativo a partir de la cantidad de leyes o reformas realizadas sin reparar lo suficiente en su pertinencia, impacto regulatorio, e incluso sin que se hubiesen confirmado previamente las capacidades institucionales y presupuestales para aplicarlas. El Congreso de Morelos también se encuentra atrapado en esa tradición.

Cada legislatura aporta una cuota de producción legislativa que viene a sumarse al ya inmanejable número de leyes positivas pero no vigentes. No hay programa de estudio ni operador jurídico que tenga una visión completa sobre la urdimbre jurídica de Morelos, mucho menos sobre el conjunto de la normatividad del país.

La inflación legislativa no es tema de las agendas parlamentarias. Si en algún momento imperase el sentido práctico, los parlamentos podrían impulsar la integración de mesas de análisis para evaluar la pertinencia de algunas leyes y, con la debida justificación, promover su abrogación.<sup>10</sup> Pero los tiempos no son favorables para los acuerdos de largo aliento, por lo que controlar la compulsiva creación de nueva normatividad

---

y Karen Ramírez, respectivamente, publicados en *Sistema político morelense: cambios y continuidades*, coordinado por Karen Ramírez y Tatiana Valdez (2021), bajo el sello editorial de El Colegio del Estado de Hidalgo y El Colegio de Morelos.

<sup>10</sup> En un ejercicio inédito y a poco más de un siglo de su entrada en vigor, el Senado de la República aprobó la abrogación de la Ley de Imprenta publicada en el DOF el 12 de abril de 1917. Esta ley fue promovida por Venustiano Carranza sin que tuviese facultades para ello.

es poco menos que imposible. El indicador que se deriva de la relación entre el número de iniciativas presentadas y el número de iniciativas aprobadas predomina en los estudios sobre el desempeño de los parlamentos pero no necesariamente ofrece información suficiente para evaluarlos de manera adecuada.

### **La hegemonía está de regreso**

Una vuelta de tuerca adicional sobre lo básico: la existencia del Poder Legislativo local es una prueba de la materialización del principio de la división de poderes que por mandato constitucional determina el diseño del Estado mexicano, tanto en la escala nacional como en el ámbito local. A diferencia del Poder Ejecutivo, cuyo carácter es unipersonal, tanto el Poder Judicial como el Poder Legislativo son órganos colegiados en los que subyacen relaciones dinámicas entre las mayorías y las minorías que se configuran en su interior.

La existencia de una mayoría hegemónica en un poder donde deben tomarse decisiones de manera colegiada implicaría la subordinación de dicho poder a las pautas del partido hegemónico y a los imperativos del Poder Ejecutivo federal o estatal, según sea el caso. Cuando eso sucede la deliberación y la formulación de argumentos para sustentar posiciones y justificar el sentido del voto simplemente no existe o tales expresiones se tornan superfluas. Un poder público que ha sido capturado se convierte en un dispositivo mecanizado que se dedica a cumplir con los dictados del poder más fuerte del Estado, que en escenarios autoritarios suele ser el Poder Ejecutivo.

Al interior de los parlamentos el respeto al principio de la pluralidad de opiniones y decisiones que potencialmente pueden expresar sus integrantes, tanto en comisiones, en el pleno

o en los diversos espacios de la vida pública en los que se mueven, constituye una de las claves de bóveda sobre las que se sustenta la gobernabilidad interna y, en especial, las relaciones que se establecen con el Poder Ejecutivo. Si prevalecen las pulsiones de control autoritario y la agenda parlamentaria se subordina a los objetivos de la nueva hegemonía, se exhibirá una relación instrumental hacia el Poder Ejecutivo, ya sea que se trate del presidente de la República o del titular de alguna gubernatura. Este esquema de subordinación legislativa se suele expresar en la aprobación intempestiva de los proyectos de ley sin que medie el conocimiento previo sobre sus contenidos, sin que se propicie un ejercicio deliberativo del que podrían derivarse enmiendas a los proyectos. Bajo un esquema de control hegemónico el partido del gobierno y sus aliados simplemente se dedican a realizar labores de intendencia legislativa.

El regreso al esquema de control hegemónico encontró su punto de inflexión en la alta votación que recibieron los candidatos del nuevo partido del régimen. Este vuelco electoral se ha reproducido en la mayoría de las entidades que han tenido elecciones desde el 2018 y hasta el año en curso. Esa ola regresiva empezará a encontrar límites en el momento en el que el pacto de silencio e impunidad se rompa y se precipiten rupturas al interior del partido del gobierno. Lo veremos en el contexto de la definición de las candidaturas del nuevo partido oficial de cara a las elecciones federales y locales del 2024.

La proximidad de las elecciones estatales y federales ha empezado a provocar los primeros cismas y realineamientos políticos. Con ello se incrementará el transfuguismo que ya observamos en el contexto de las elecciones federales del año 2000, donde el PRI fue derrotado y desplazado temporalmente del poder presidencial. Los actores políticos buscarán subirse

al carro de los ganadores, mientras llega el momento de hacerlo se agazapan. Esa es una expresión de la espiral del silencio que ya ha producido sus primeros bucles.

El control hegemónico del PRI en los parlamentos mexicanos se traducían en la integración de una mayoría estable y prácticamente inalterable durante cada legislatura. A ese esquema de control parlamentario le siguió un esquema denominado “gobierno dividido”, donde el partido que había ganado la silla de la gubernatura no necesariamente era el mismo partido que disponía de la mayoría absoluta o de la mayoría simple en el Congreso local.

El interludio de los gobiernos divididos se interrumpió con el regreso del PRI a la presidencia en el 2012. Este hecho abrió la posibilidad de impulsar un nuevo esquema de alianzas. Ese antecedente le dio al candidato que ganó las elecciones presidenciales en el 2018 los argumentos necesarios para meter al PRI y a sus aliados en un sólo costal y así despacharlos en el debate público bajo una despectiva denominación. Ese enfoque maniqueo ha prevalecido desde entonces en los escenarios públicos colonizados por el gobierno federal y el partido del régimen.

El esquema hegemónico implica la subordinación total a los objetivos y estrategias del gobierno central y a los desplantes presidenciales cuyo discurso reduccionista gira en torno a la idea de amigo-enemigo.<sup>11</sup> El país ha quedado atrapado en la operación política autocrática.

---

<sup>11</sup> Sobre este punto véase el texto de Carl Schmitt, *El concepto de lo político*, (Madrid: Alianza Editorial, 1991).

## Control del poder político: función básica del Poder Legislativo

En el contexto de la contra ola hegemónica se impone la necesidad de volver a inscribir en la agenda política y en las deliberaciones públicas el ejercicio de la función constitucional de control del poder que corresponde a los parlamentos unicamerales locales, en relación con los poderes públicos y, en especial, respecto del Poder Ejecutivo local, de las dependencias y agencias administrativas del gobierno estatal, de los gobiernos municipales y de los organismos autónomos. La primera señal que emite un congreso cuando quiere ejercer plenamente su función de control del poder se encuentra en la composición de la comisión legislativa; a la que por disposición de la ley orgánica y del reglamento interior le corresponde definir la agenda del órgano fiscalizador que depende del congreso, así como conducir el proceso para elegir a la persona que deberá encabezar dicho órgano.

Dado que en Morelos los alcances de las funciones de fiscalización se han atenuado, no es ocioso recordar que se trata del órgano técnico del Poder Legislativo a través del cual se materializa la rendición de cuentas de las instituciones públicas. Conforme al desempeño que ha tenido la Entidad Superior de Auditoría y Fiscalización, por las restricciones legales y políticas que se le han impuesto desde el interior del Congreso local y desde otros aparatos públicos, prácticamente se ha convertido en un ente adormecido e ineficiente que no cumple con su función de exigir en tiempo y forma la rendición de cuentas<sup>12</sup> de todos los sujetos obligados en la materia.

---

<sup>12</sup> La rendición de cuentas es una práctica institucional que debe cumplirse en los regímenes políticos donde prevalece la división de poderes y la democracia. Para una aproximación somera al tema consúltese Andreas Schedler, “¿Qué es

En Morelos no existe una trama institucional estable, técnicamente competente y funcionalmente apta para desahogar un programa mínimo en el ámbito de la fiscalización. Los verbos simular y prevaricar son los que se conjugan con mayor frecuencia en el campo de la rendición de cuentas. El control parlamentario sobre los poderes públicos es una obligación que sistemáticamente se ha eludido, y que hasta el momento el Congreso local no parece estar dispuesto a cumplir con eficacia pese a que se trata de una responsabilidad taxativamente establecida en la Constitución de Morelos. Si el Congreso local se mantiene omiso o deliberadamente remiso para elegir a la persona que debe dirigir dicho órgano, y no acompaña con eficacia el ejercicio de las sus funciones y el desarrollo de los programas específicos de fiscalización, entonces es evidente que elude su responsabilidad y simula cumplir con tales funciones.

En los congresos locales donde prevalece un clima de tolerancia y diálogo entre las fracciones parlamentarias el partido que dispone de la mayoría suele aceptar que la fracción parlamentaria que le sigue en el número de escaños sea la que presida la comisión legislativa que vigila al ente fiscalizador. En los congresos locales donde opera el esquema hegemónico el partido dominante suele imponer su poder para hacerse con el control de esa comisión. Entonces, el ejercicio de la función de control del poder público que le corresponde al Poder Legislativo se convierte en una irrelevante referencia normativa y política.

---

la rendición de cuentas?”, *Cuaderno 3*, (México: Instituto Federal de Acceso a la Información, 2004).

## **Interés público para analizar el desempeño del Congreso local**

El interés informativo sobre el Congreso de Morelos no suele derivarse del desahogo de la agenda parlamentaria, sino de los acontecimientos que se suscitan entre quienes ocupan escaños, de la conflictividad social y política de la entidad, así como de desencuentros con el Poder Ejecutivo estatal. La sede parlamentaria tiene una función no escrita que consiste en albergar la vertiente más relevante del debate político local y en este sentido los escenarios del parlamento local se convierten en arenas donde los actores políticos expresan posiciones e intereses.

Lo que ocurre, se decide o se cuestiona en los debates que protagonizan los legisladores locales colma la apetencia informativa de los medios y los periodistas y, de paso, contribuye a atraer a los ciudadanos que se encuentran interesados en conocer más sobre las funciones básicas de los legisladores, y que no necesariamente se manifiestan con prestancia en la producción de leyes y en el control del poder público. La calidad del debate parlamentario incide sobre la legitimidad de la representación política. Si la crisis de representación se ahonda por la incompetencia o la subordinación de los parlamentarios a un proyecto de acumulación de poder se estimula el deterioro de las instituciones democráticas, se restringe el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y crecen las expectativas sobre el ejercicio personalizado del poder. Ese es uno de los escenarios ideales que facilitan la persistencia del ejercicio del poder autocrático.

El estudio más relevante que se ha realizado sobre el Congreso local y, en especial, sobre el desempeño de las diputadas en las legislaturas correspondientes a los trienios que van del

2015 al 2018 y del 2018 al 2021 estuvo a cargo de Flavia Freidenberg, del Instituto de Investigaciones Jurídicas, y de Karolina Gilas, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, ambas instituciones de la UNAM.<sup>13</sup> El estudio fue contratado por el Instituto de la Mujer para el Estado de Morelos (IMM). Antes de la publicación de esa investigación sólo se encontraba disponible la información derivada del monitoreo del trabajo legislativo local realizado por la asociación civil Morelos rinde cuentas.<sup>14</sup> Salvo las referencias a las que me he referido en las notas de pie de página, la aridez informativa y analítica sobre el desempeño del parlamento morelense es el rasgo distintivo.

Los problemas y temas relacionados con el Congreso de Morelos, y los efectos de las decisiones sobre lo que acaece en la entidad, se suelen analizar en las columnas, noticias y artículos periodísticos que publican los medios de comunicación locales pero tienen un corto alcance temporal y no consiguen fijar agenda más allá de la semana siguiente. Por su parte, los centros académicos que ofrecen estudios de licenciatura y posgrado en alguna disciplina ubicada en el vector de las ciencias sociales en la entidad no tienen proyectos académicos o de investigación relacionados con el Congreso de Morelos.

---

<sup>13</sup> Flavia Freidenberg y Karolina Gilas, “¡Ellas tienen los escaños, y ellos tienen el poder! Representación legislativa de las mujeres en el estado de Morelos”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, (México: UNAM, 2020).

<sup>14</sup> Morelos Rinde Cuentas, Centro de Investigación, *Abriendo el Congreso Conoce a los diputados de Morelos LIV Legislatura*, (México) <https://morelosrindecuentas.org.mx/explora/abriendo-el-congreso-conoce-a-los-diputados-de-morelos-liv-legislatura>

## A vueltas con la perspectiva histórica

La coyuntura electoral del año 2000 echó abajo la cortina que ocultaba las limitaciones de la clase política, tanto la que fue derrotada como la que se hizo con el poder. La vorágine de los acontecimientos y la cortedad de sus perspectivas impidieron vislumbrar los efectos de largo plazo que tendrían algunos de los acuerdos que adoptaron en esos días febriles, y que aún marcan el curso de las decisiones del Congreso local. Me refiero de manera específica a la reforma constitucional que estableció que las iniciativas o decretos que en lo sucesivo se aprobasen tendrían que contar con la votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la legislatura,<sup>15</sup> regla que sigue vigente.

El inevitable tránsito por el pasillo estrecho que se diseñó con la reforma al artículo 44 de la Constitución de Morelos dificulta los acuerdos e incrementa el costo de los votos de los legisladores. El telón de fondo que albergó el proceso de adopción de nuevos acuerdos se caracterizó por la inexistencia de una nueva hegemonía parlamentaria. A partir de la alternancia se dislocó el control político que solía ejercer el PRI al interior del Congreso pero no se generaron las condiciones para la configuración de una nueva hegemonía parlamentaria.

Esta nueva correlación de fuerzas habría de marcar el sentido de los acuerdos y votaciones de la XLVIII Legislatura (2000-2003), y trazaría el camino oscilante que ha caracterizado la composición y desempeño del Congreso desde el año 2000 hasta

---

<sup>15</sup> La reforma al artículo 44 de la Constitución de Morelos que estableció la regla de la mayoría calificada para aprobar cualquier iniciativa de ley o decreto se publicó en el número 4073 del *Periódico Oficial "Tierra y Libertad"* del Estado de Morelos el 1 de septiembre del 2000.

la legislatura actual. Durante las más de dos décadas que han transcurrido desde entonces, la correlación de fuerzas en el parlamento local no ha sido siempre favorable al gobierno en turno. Se ha transitado de un esquema de control asfixiante hacia un esquema de fragmentación e ingobernabilidad paralizante.

En el curso de las dos décadas que han corrido entre la XLVIII Legislatura (2000-2003) y la LV Legislatura (2021- 2024), se han integrado mayorías inestables, en ocasiones con cierto predominio del PRI, del PRD o del PAN, hasta llegar a la composición de la LIV Legislatura. Esta última coincidió con el primer trienio del gobierno en curso y, pese al mayor número de escaños arropados por la franquicia de Morena, no pudo evitarse la división en su interior, lo que derivó en desencuentros con el titular de la gubernatura.

La tensión centrífuga que se mantiene latente en el partido –movimiento bajo cuya alianza y cobertura llegó el actual gobernador– no ha podido ser adecuadamente administrada. La frágil lealtad partidista, el transfuguismo, los intereses privados que se escudan tras el ropaje partidista y los cargos públicos combinados con las limitaciones políticas y profesionales de la nueva élite, que se subió intempestivamente al carro de los nuevos ganadores, han colmado la escena pública de desencuentros, deficiente desempeño y una cauda de sospechas sobre su probidad en relación con los problemas más acuciantes de la realidad regional; como es el caso de la inseguridad, la creciente violencia contra las mujeres, la falta de incentivos y de certidumbre para reactivar el crecimiento económico, así como las consecuencias adversas que ha provocado la falta de políticas públicas efectivas en el campo educativo, social, de salud y seguridad.

En las más de dos décadas de vida pública que han transcurrido desde que el PRI perdió la gubernatura y el control de los

poderes públicos se ha asistido a la representación de un drama fragmentado y discontinuo. Continúa el desfile de máscaras que inició con la caída del último gobernador del PRI y la integración de un gobierno sustituto, indispensable para concluir el periodo del gobernador defenestrado. Esta secuencia se engarza con la llegada del primer gobernador del PAN impulsado por los vientos de fronda locales y la ola foxista. Luego se conformó una segunda administración panista con un final decepcionante que le despejará el horizonte a una segunda alternancia, la cual permitiría que un político de “izquierda” llegara a la gubernatura.

El gobierno del PRD rápidamente se convirtió en un gobierno mimetizado con las prácticas más deleznable del viejo PRI. El desenlace que derivó en la imposición de la candidatura del “hijo pródigo” del gobernador saliente contribuyó a justificar localmente la estrategia electoral populista que le abriría el camino al actual inquilino del palacio de gobierno después de haber pasado por el gobierno municipal de Cuernavaca, etapa en la que acumuló tal lastre que todavía en los días que corren salpica a quienes fueron sus principales protagonistas y operadores.

La historia de los personajes que han ocupado la gubernatura ha colonizado la escena política local. Sin embargo, más allá de esas historias aún no analizadas con rigor, se impone la necesidad de establecer un marco de referencia básico para observar el desempeño del parlamento local.

### **El parlamento en un régimen presidencial**

En un régimen presidencial el titular del Poder Ejecutivo y los legisladores se eligen por medio de boletas y escrutinios separados. Las mayorías y minorías que se derivan de esos resultados producen efectos diferentes. En un régimen presidencial

hay legitimidad dual, coexisten dos legitimidades de origen, mientras que en un régimen parlamentario la elección de los legisladores permite configurar cierta correlación de fuerzas que luego se expresará en las alianzas que permitirán elegir al presidente del gobierno o al primer ministro, según sea el caso, que desde luego forma parte del parlamento. La legitimidad de origen de ambos poderes es la misma.

Durante la larga etapa de control hegemónico del PRI en ambas cámaras del Congreso de la Unión y en los congresos locales, pese a que los legisladores disponían de su propia legitimidad, el dominio del presidente sobre la bancada de su partido y aliados era total. Las carreras políticas de los legisladores dependían completamente del poder presidencial, y en última instancia de los electores. Las elecciones no eran competitivas y las probabilidades de que los candidatos oficiales ganaran las elecciones eran muy altas.

El costo político que el régimen tenía que pagar por la manipulación electoral se incrementó exponencialmente. La pérdida de legitimidad lo obligó a impulsar una agenda de reformas electorales que, en el curso de un cuarto de siglo, hicieron posible la conformación de un sistema electoral confiable que garantizó con su imparcialidad el respeto a los triunfos de la oposición al PRI, y permitió darle legitimidad de origen a los gobiernos de las tres alternancias presidenciales que se han registrado hasta la fecha. En la entidad también han ocurrido tres alternancias en el gobierno estatal hasta los tiempos que corren. En Morelos, pese a que la mayoría de los 20 escaños que conforman el pleno del Congreso local son controlados por la trama que se ha forjado entre el nuevo partido oficial y sus aliados, el gobierno de turno ha tenido severas dificultades para impulsar proyectos legislativos.

## Pistas para el análisis del Congreso local en los días que corren

De una etapa de gobierno dividido en la que el gobernador no podía imponer su agenda, incluso ni a los legisladores de su propio partido, se pasó a un esquema de fragmentación en donde la conformación de una mayoría simple se convirtió en un objetivo difícil de conseguir dado los fuertes incentivos económicos y políticos que se necesitan para forjar mayorías parlamentarias. La ingobernabilidad y el colapso institucional eclipsaron la vida del parlamento local. Estos escenarios se han combinado con el desplome electoral de los partidos tradicionales y la llegada a la escena pública de legisladores arropados por las nuevas franquicias partidistas y las alianzas más inverosímiles.

Integrar una alianza mayoritaria y estable en el Congreso de Morelos es hoy uno de los objetivos más difíciles de conseguir. En el lapso de una legislatura se han registrado tantos cambios de filiación partidista –transfuguismo– que, hasta para los más avezados analistas es difícil seguirle la pista a las mutaciones de los legisladores.

La fragmentación parlamentaria ha estado precedida de un proceso de individualización de los intereses de los legisladores. Pierre Rosanvallon, en el contexto de los problemas de legitimidad de la democracia contemporánea, atrapa el problema de manera precisa al señalar: “La idea inicial de un recinto de la razón pública donde se debatiera en voz alta la definición del interés general, de hecho, se había degradado en un sistema de negociaciones sometidas a intereses particulares”.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Pierre Rosanvallon, *La legitimidad democrática*, (Buenos Aires: Ediciones Manantial, 2009), 23.

Los temas comunes, la unidad en lo fundamental o los acuerdos de alcance medio constituyen propósitos inalcanzables. Allí donde se alcanza un poco de poder, donde se tiene margen de maniobra desde un escaño, se impone la necesidad de preservarlo y expandirlo a cualquier precio. Esa es la prioridad que define las posibilidades de alcanzar acuerdos entre los legisladores. En ese escenario de reparto del botín la máscara o el nombre del partido sólo sirven de coartada para resguardar los pedazos del pastel que llegan a sus manos. Así inició la historia del viejo régimen autoritario posrevolucionario. Historias similares, crudas y cínicas, se viven en Morelos y en el conjunto del país.

### **De la fragmentación a la privatización del interés público**

¿Qué debería hacer un congreso local en el marco del proceso de desinstitucionalización y regresión autoritaria que se ha puesto en marcha en el país a partir del 2018?, ¿qué dice la teoría política y constitucional sobre las funciones que le corresponde cumplir a un parlamento? Para contextualizar el análisis sobre el desempeño del Congreso local en cada legislatura, en cada sexenio o en una perspectiva de más largo plazo, es preciso volver a lo básico y partir de la identificación del marco de referencia analítico esencial, acometer una reflexión que permita evaluar cualitativamente la distancia que separa el comportamiento del congreso como institución, de los grupos parlamentarios y los legisladores en particular, en relación con las funciones constitucionales básicas que le corresponden.

El presente ensayo se ha escrito bajo la cobertura del proyecto ilustrado que impulsa la UAEM, y convivirá con los escritos de destacadas mujeres y hombres que han coincidido en la necesidad de impulsar la deliberación pública y la investigación sobre

el Congreso local bajo la cobertura de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. En el seminario que impartí cada semestre hemos coincidido y decidido aprovechar la ventana abierta que nos ofrece la Universidad, y he aquí el primer producto.

Es preciso documentar la historia y el desempeño de los poderes públicos. Es necesario dejar testimonio con perspectiva crítica sobre los procesos, actores, proyectos y resultados más relevantes de cada etapa de la historia contemporánea de Morelos, antes de que se deslave completamente la memoria social e histórica. Vivimos tiempos de incertidumbre que hasta ahora han sido propicios para el ascenso al poder de actores que suelen ejercerlo más allá del derecho, sin respeto a los límites institucionales, con impunidad, con sesgos autoritarios y escaso compromiso con la democracia y el respeto a las libertades civiles y políticas, así como a los derechos humanos. Ese es el dilema fundamental sobre el que habrá que elegir en el futuro próximo.

### **Consideraciones finales**

Las dos décadas que han transcurrido desde que el PRI perdió el control del Congreso de Morelos se han caracterizado por cursos de acción parlamentaria oscilantes y deficientes en su desempeño. La fragmentación de la composición del Congreso local no sólo ha dificultado los acuerdos y las relaciones con los poderes públicos, sino que ha abierto un ciclo de privatización de algunas de las decisiones parlamentarias más relevantes, y una notable omisión en el ejercicio de sus funciones en materia de rendición de cuentas. El aprecio social sobre la actividad legislativa y el desempeño de las legisladoras y legisladores se encuentra en un nivel inaceptable. Para que el Congreso de

Morelos restaure su legitimidad y prestancia será necesario que vuelva a lo básico: hacer buenas leyes y controlar el poder.

## Bibliografía

- Becerra, Ricardo y Woldenberg, José. 2021. *Balance temprano*. México: Editorial Grano de Sal.
- Freidenberg, Flavia y Gilas, Karolina. 2020. ¡Ellas tienen los escaños, y ellos tienen el poder! Representación legislativa de las mujeres en el estado de Morelos. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*. México: UNAM.
- Lomnitz, Claudio. 2022. *Tejido social rasgado*. México: Editorial Era, Alacena Bolsillo.
- Przeworski, Adam. 2022. *Las crisis de la democracia*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
- Puente, Khemvirg M. y García Méndez, Erika. 2021. *Los congresos locales en México. Un estudio comparado sobre la representación política*. México: UNAM, INE.
- Ramírez, Karen y Valdez, Tatiana, coords. 2021. *Sistema político morelense: cambios y continuidades*. Cuernavaca, Morelos: El Colegio del Estado de Hidalgo, El Colegio de Morelos.
- Rosanvallon, Pierre. 2009. *La legitimidad democrática*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Schedler, Andreas. 2004. “¿Qué es la rendición de cuentas?.” En *Cuaderno 3*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información.
- Schmitt, Carl. 1991. *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza Editorial.
- Trejo, Guillermo y Ley, Sandra. 2022. *Votos, drogas y violencia*. México: Penguin Random House Grupo Editorial.
- Urbinati, Nadia. 2021. *Yo, el pueblo*, México: INE, Grano de Sal.

## Documentos complementarios en formato digital

IMPEPAC. *Ver\_ Resultados electorales*. Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana. <http://impepac.mx/resultados-electorales/#>

Morelos Rinde Cuentas, Centro de Investigación. *Ver\_ Abriendo el Congreso Conoce a los diputados de Morelos LIV legislatura*. <https://morelosrindecuentas.org.mx/explora/abriendo-el-congreso-conoce-a-los-diputados-de-morelos-liv-legislatura>

*Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos*, número 4073, del 1 de septiembre del 2000. <https://periodico.morelos.gob.mx/ejemplares>

# EL CONGRESO LOCAL DURANTE LOS GOBIERNOS DE ALTERNANCIA EN MORELOS

Sergio Álvarez Mata<sup>1</sup>

## Introducción

En el presente ensayo se analizan algunas de las condiciones que propiciaron la derrota del PRI en las elecciones para gobernador del año 2000, que abrieron paso a la alternancia en el gobierno estatal así como a la recomposición de la representación política en el Congreso de Morelos en el contexto de la integración de la XLVIII Legislatura. En tal contexto se comentan algunas de las decisiones políticas más relevantes tomadas en esa legislatura, en la cual ninguna fuerza política partidista disponía de la mayoría absoluta. También se consideran los cambios en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como algunas reformas constitucionales y legales relevantes que se aprobaron en dicha coyuntura política.

## Democratización en Morelos

El proceso de democratización y liberación política que propició la alternancia en el gobierno y la construcción de institu-

---

<sup>1</sup> Maestro en Derecho por la Universidad Anáhuac, Ciudad de México. Ha sido profesor en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UAEM. Actualmente es catedrático de El Colegio Jurista del Estado de Morelos, donde imparte Derecho Parlamentario.

ciones garantes del ejercicio de las libertades democráticas en Morelos se aceleró a causa de la creciente inseguridad provocada por los altos índices de secuestros y la crisis política local que desencadenaron la renuncia de Jorge Carrillo Olea, quien había sido electo gobernador para el periodo 1994-2000.

Jorge Carrillo Olea obtuvo el triunfo en las elecciones de 1994 y fue el último gobernador electo de manera democrática postulado por PRI, partido que desde 1930 había mantenido de manera ininterrumpida la hegemonía autocrática sobre los poderes públicos de Morelos. Hasta la elección de 1994, cuando se conformó la XLVI Legislatura, el PRI mantenía la mayoría del Congreso local e invariablemente, hasta entonces, siempre había obtenido la representación de las diputaciones de la mayoría de los 15 distritos electorales locales. Durante ese proceso electoral, por la vía plurinominal, el PRD obtuvo siete curules y el PAN tres, de un total de 25 escaños. Las elecciones de ese año fueron altamente participativas ya que 417 243 electores, de un total de 729 504, emitieron su sufragio, lo que representó una participación del 57.20 %.<sup>2</sup> El candidato ganador de la gubernatura obtuvo el triunfo con el 67.28 % de la votación emitida.

El resultado del proceso electoral de 1997 generó los siguientes resultados: de los 30 escaños disponibles, el PRI obtuvo ocho diputados de mayoría y cinco de representación proporcional; el PRD obtuvo siete legisladores de mayoría y cuatro de representación proporcional; el PAN obtuvo tres representantes populares de mayoría y dos de representación proporcional, y el Partido Civilista (PC) obtuvo un diputado de representación proporcio-

---

<sup>2</sup> Ernesto Carvero, “Resultados electorales de las entidades federativas 1987-2005”, Centro de Estudios y Sociales y de Opinión Pública, [https://1drv.ms/b/s!Ao6xY5G5gAnpwFo7U6fVzWoXrh7\\_?e=4tGb4y](https://1drv.ms/b/s!Ao6xY5G5gAnpwFo7U6fVzWoXrh7_?e=4tGb4y) (consultado el 19 de mayo de 2023).

nal.<sup>3</sup> En esta elección el partido oficial por primera vez no obtuvo todas las diputaciones, y al no disponer de la mayoría absoluta no tuvo la posibilidad de controlar el Poder Legislativo local. La oposición en su conjunto obtuvo 17 curules, por lo que conformaron una coalición parlamentaria de facto e impusieron su mayoría ante la bancada del PRI. Una de las primeras acciones que emprendieron los grupos parlamentarios de oposición (PAN, PRD y PC) en la XLVII Legislatura, consistió en la reforma a la Ley Orgánica del Congreso del Estado, con la que se pretendió fortalecer el pluralismo parlamentario y debilitar la hegemonía del PRI.

El debilitamiento del gobierno de Jorge Carrillo Olea coincidió con la mayor presencia de los partidos de oposición tanto en el Congreso local como en los ayuntamientos. En ese contexto el presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, celebró en una comida con la sociedad civil morelense la salida de Carrillo Olea al expresar: “Tenemos que limpiar a Morelos de ratas inmundas. Vamos a sacar de este estado a los narcotraficantes, a los secuestradores, a los asaltantes, pero no los vamos a llevar a otros estados, ¡los vamos a llevar a que se pudran en la cárcel!”.<sup>4</sup>

La caída del gobernador propició que la oposición transitara hacia un acuerdo político para restablecer la gobernabilidad en Morelos con el nombramiento de un gobernador sustituto y, además, que se impulsara el Plan Mínimo de Acción del

---

<sup>3</sup> María Cristina Hernández, “Composición e integración del Poder Legislativo en Morelos”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <https://1drv.ms/b/s!Ao6xY5G5gAnpwFsjbhWyEztCm7p6?e=vJiBJ6> (consultado el 19 de mayo de 2023).

<sup>4</sup> Rosa Elvira Vargas, “Zedillo: Morelos no seguirá siendo ‘nido de ratas inmundas’”, *La Jornada*, 29 de mayo de 1998, <https://www.jornada.com.mx/1998/05/29/zedillo.html>

Gobierno de Reconciliación 1998-2000. El 18 de mayo de 1998, el Congreso del Estado aprobó la licencia para separar por tiempo indefinido del cargo de gobernador a Jorge Carrillo Olea y en su lugar nombró a Jorge Morales Barud como gobernador sustituto. Este nombramiento fue propicio para generar un mejor clima de gobernabilidad y para realizar reformas y tomar acuerdos que permitieron que la elección local del año 2000 ocurriera sin mayores contratiempos.

La reforma constitucional en materia político electoral de 1993 modificó diversos artículos de la Constitución Política del Estado. En el artículo 23 se estableció que la organización las elecciones para renovar las gubernaturas, los ayuntamientos y los congresos locales estuviera a cargo de un organismo público, de carácter permanente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, conformado por consejeros de los poderes Ejecutivo y Legislativo, representantes de los partidos políticos y consejeros ciudadanos. Durante la XLV Legislatura del Congreso local, el 21 de octubre de 1993, se aprobó la reforma a la Ley Electoral donde se definió la conformación del órgano garante electoral, así como del Tribunal Electoral. Otros aspectos relevantes de esta reforma fueron la redistribución electoral, la regulación del financiamiento público, la calificación de las elecciones y el establecimiento de un sistema de medios de impugnación.

Uno de los momentos emblemáticos del proceso para la transición democrática en la entidad fue la instalación de la Mesa para la Reforma del Estado de Morelos en enero de 1996,<sup>5</sup> en la que participaron representantes de los poderes públicos locales, los partidos políticos y algunos ciudadanos. En ese con-

---

<sup>5</sup> Decreto Núm. 562. *Periódico Oficial "Tierra y Libertad"*, núm. 3787, 13 de marzo de 1996. Vigencia 14 de marzo 1996. <https://1drv.ms/b/s!Ao6xY5G-5gAnpwFET8JGvCvSZDS-x?e=BvP08M>

texto se realizó una nueva reforma a la Constitución local en materia político electoral y se aprobó un nuevo Código Estatal Electoral.

El 30 de octubre de 1996, la XLVI Legislatura del Congreso del Estado llevo a cabo la reforma político electoral a la Constitución Política del Estado<sup>6</sup> para profesionalizar al órgano electoral que estaría a cargo de la organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales, un ente público autónomo denominado Instituto Estatal Electoral (IEE), el cual tendría carácter permanente, personalidad jurídica y patrimonio propio. Poco después, el 27 de noviembre de 1996, en la XLVI Legislatura del Congreso del Estado, se aprobó el nuevo Código Estatal Electoral, cuya iniciativa fue suscrita por el gobernador Jorge Carrillo Olea; el presidente del Tribunal Superior de Justicia, Jorge Arturo García Rubí, y por los diputados coordinadores de los grupos parlamentarios del PRI y del PAN, Jorge Morales Barud y Adrián Rivera Pérez, respectivamente. En dicho Código Electoral se establecieron las reglas, procedimientos e instituciones para garantizar que los procesos electorales, fueran imparciales, profesionales, competitivos y participativos.

El proceso de transición democrática en Morelos se desarrolló de manera gradual y a partir del régimen dominante se realizaron reformas constitucionales y legales para garantizar las reglas del proceso electoral en las siguientes elecciones, todas ellas en el contexto de la crisis social y política que se vivía a finales de los años 90. Morelos se había caracterizado por ser un Estado propenso hacia los movimientos sociales identificados con la izquierda, por un lado el movimiento zapatista y, por

---

<sup>6</sup> Decreto Núm. 789. *Periódico Oficial "Tierra y Libertad"*, núm. 3824, 30 de octubre de 1996. Vigencia 31 de octubre de 1996. <https://1drv.ms/b/s!Ao6xY-5G5gAnpwFET8JGvCvSZDS-x?e=BvP08M>.

el otro, la influencia del progresismo religioso impulsado por Iván Ilich y el obispo Sergio Méndez Arceo, a través de las comunidades eclesiales de base, que se convirtieron en un caldo de cultivo favorable para el perredismo local. La simpatía que despertó la campaña presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano en 1988 contribuyó al crecimiento del PRD en los procesos de 1994 y 1997. En este último año el perredismo llegó a constituirse en primera fuerza electoral de la entidad.

Pareciera no tener una explicación lógica el triunfo electoral del PAN en los comicios del año 2000 para la gubernatura y la presidencia de la República, ya que mientras que Sergio Estrada Cajigal logró 338 138 votos para ser gobernador, Vicente Fox Quezada obtuvo 290 639 votos. Dos factores que, entre otros, podrían explicar este resultado son, por un lado, la realización de las reformas que hicieron coincidir las elecciones federales y locales en una misma jornada electoral (elecciones concurrentes) y, por otro otra parte, haber contado con dos candidaturas carismáticas, tanto para la gubernatura como para la presidencia de la República, en un entorno de inconformidad social y de expectativas de cambio.

### **Primer gobierno de alternancia**

La renuncia del gobernador Jorge Carrillo Olea, el desgaste provocado por el juicio político incoado en su contra, los magros resultados electorales del PRI en el proceso electoral de 1997 y del 2000, en el contexto de unas elecciones locales que concurrían con elecciones federales, propiciaron el triunfo del candidato a gobernador del PAN. Los principales candidatos a la gubernatura fueron los siguientes: por el PRI Juan Salgado Brito, un personaje destacado en el ámbito nacional y estatal que había sido

diputado local, presidente municipal de Cuernavaca en 1988, diputado federal en 1982 y en 1994; por el PAN Sergio Alberto Estrada Cajigal Ramírez, primer presidente municipal panista de Cuernavaca en 1997, nieto de quien fuera el primer gobernador constitucional de Morelos por el Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1930; y por la Alianza por Morelos encabezada por el PRD Raúl Irigorri Montoya, empresario, exmilitante del PRI hasta 1995, diputado local por el PRI en 1976 y en 1985 y diputado plurinominal por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) en 2003. Además, se registraron otros seis candidatos de partidos políticos con menor relevancia y representación política.

Los resultados electorales configuraron una nueva realidad política en el estado y, por extensión, una nueva correlación de fuerzas políticas en el Congreso local con una mayoría de legisladores del PAN. En los ayuntamientos la correlación de fuerzas políticas fue contrastante con los resultados de las elecciones para gobernador y diputados, como se puede apreciar en la siguiente tabla:

Partido político	Votación para gobernador	Votación para diputados	Número de diputados por partido político	Votación para ayuntamientos	Municipios gobernados por partido político
PAN	<b>57.74 %</b>	<b>40.94 %</b>	<b>15</b>	<b>38.84 %</b>	8 municipios
PRI	27.27 %	28.64 %	12	30.61 %	<b>15 municipios</b>
APM (PRD)	12.71 %	19.78 %	3	21.00 %	7 municipios

*Nota:* Tabla de elaboración propia con los datos obtenidos de la página electrónica del IMPEPAC, <http://impepac.mx/estadistica-electoral-2000/>

Sólo tres partidos de los nueve que participaron en el proceso electoral obtuvieron representación en el Congreso del Estado. El PRD en las elecciones intermedias de 1997 obtuvo once curules, de las cuales siete fueron de mayoría y cuatro de representación popular. Ganó en 13 de los 33 municipios, situación que lo colocaba como la segunda fuerza política en el estado y en la antesala para convertirse en la primera fuerza política en la siguiente elección.

El electorado en Morelos no suele votar en cascada por una sola opción política, sino razonar su voto y depositarlo de manera diferenciada según el partido, y también en función de los candidatos. Como consecuencia de la votación y la forma en que quedaron distribuidos los votos y el poder en el proceso electoral referido, podemos afirmar que en Morelos se conformó un gobierno dividido,<sup>7</sup> ya que el nuevo gobierno encabezado por el PAN no obtuvo mayoría absoluta y los partidos de oposición tampoco lo obtuvieron. El PAN ganó 15 de 30 diputaciones, mientras que la oposición representada por el PRD y el PRI, obtuvo las otros 15, por lo que ningún partido por sí solo alcanzó la mayoría.

A partir de los resultados de la jornada electoral del año 2000, y de sus efectos en la representación parlamentaria, se conformó entre los diputados salientes de la XLVII Legislatura y los diputados entrantes de la XLVIII Legislatura, tanto del PRI como del PRD, una alianza que permitió reformar la Constitución con el objeto de establecer contrapesos y límites al ejercicio del poder. Entre las reformas constitucionales aprobadas destaca la reforma al artículo 44, en el que se estableció:

---

<sup>7</sup> María Amparo Casar, “Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México”, en A. Casar e I. Marván, coords., *Gobernar sin mayoría*, (México: Taurus, CIDE, 2002).

Para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto, necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la legislatura; la sanción y promulgación del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado; excepto en los casos expresamente determinados por esta Constitución.<sup>8</sup>

Antes de la entrada en vigor de esta nueva regla constitucional sólo se requería la mayoría absoluta de los diputados integrantes de la legislatura para aprobar reformas. Al grupo parlamentario del PAN integrado por 15 diputados sólo le bastaba un diputado más para tener la mayoría absoluta y poder aprobar las iniciativas y decretos de ley que enviara el nuevo Ejecutivo, por lo que para evitar esto y obligar a la primera minoría a consensar y construir acuerdos con la oposición se incrementó el umbral de la votación a las dos terceras partes de los integrantes del Congreso como requisito indispensable para aprobar una reforma legal.

En algunos casos los gobiernos divididos pueden fomentar la negociación y el compromiso entre los diferentes actores políticos. Los partidos políticos pueden verse obligados a buscar consensos y acuerdos para avanzar en sus agendas, lo que puede resultar en políticas más moderadas. Sin embargo, los gobiernos divididos también pueden llevar a la parálisis política y dificultar la toma de decisiones efectivas. La falta de cooperación y el estancamiento legislativo pueden frustrar a la ciudadanía y afectar la gobernabilidad del país.

---

<sup>8</sup> Decreto Núm. 1234, *Periódico Oficial "Tierra y Libertad"*, núm. 4073, 1 de septiembre del 2000. Vigencia 2 de septiembre de 2000. <https://1drv.ms/b/s!Ao6xY5G5gAnpwFVCmTLvg7kzXQVM?e=FG326c>

Otras de las reformas promovidas por los diputados de la XLVII Legislatura, al cierre de su gestión y pasado el proceso electoral, fue en el sentido de obligar al nuevo gobierno a consensar con el Congreso para que con su autorización previa se pudieran llevar a cabo transferencias financieras de una dependencia a otra, ya que con anterioridad a esta reforma los gobernadores actuaban con gran discrecionalidad para transferir recursos de una dependencia a otra sin contar con la aprobación previa del Poder Legislativo. Así mismo se legisló para quitar al Poder Ejecutivo la administración y control de los medios públicos del estado (radio y televisión) para ser controlados por el Congreso del Estado. Esta reforma implicaba una extralimitación de las facultades legislativas en la materia, ya que la concesión de los medios públicos es una competencia de las autoridades federales. Al respecto, el gobernador electo, a efecto de mantener una política de no confrontación con las fuerzas de oposición, decidió no interponer una controversia constitucional, mientras que las autoridades federales del ramo hicieron caso omiso de esta situación.

### **Integración y funcionamiento de la XLVIII Legislatura**

El 1 de septiembre del 2000 se instaló la XLVIII Legislatura para el periodo 2000-2003 como la primera legislatura en un gobierno de alternancia. Con el ánimo de iniciar los trabajos legislativos bajo el ambiente que se derivó de la nueva correlación de fuerzas políticas, los legisladores del PAN accedieron a dejar que la primera mesa directiva para el mes de septiembre del primer periodo ordinario de sesiones fuera presidida por el diputado Vinicio Limón Rivera, del Grupo Parlamentario del PRI, y que la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política fuera

coordinada durante el primer año legislativo por el diputado Jorge Messeguer Guillén, del PRD.

Para los legisladores quedaba claro que en los gobiernos divididos puede fomentarse la negociación y el compromiso entre los diferentes actores políticos. Así ocurrió, los grupos parlamentarios y el gobierno se vieron en la necesidad de dialogar para establecer acuerdos para avanzar en sus respectivas agendas. Los gobiernos divididos presentan desafíos y oportunidades para la toma de decisiones políticas, por lo que se requiere un mayor esfuerzo de negociación, pero al mismo tiempo se pueden generar resultados inesperados debido a la interacción de diferentes actores y agendas políticas.

Debido a que el PAN tenía sólo 15 diputados y la alianza o coalición de facto, del PRI y del PRD, tenían también 15 diputados, y toda vez que para emitir leyes y decretos se requerían las dos terceras partes de los diputados integrantes del Congreso, es decir 20 votos; ninguno de los dos bloques parlamentarios podía por sí solo avanzar en la agenda legislativa. Este escenario hizo posible el diálogo y los acuerdos de alcance mayor.

Las tres principales fuerzas con representación en el Congreso aprendieron a coexistir y a buscar consensos, lo que dio como resultado, por ejemplo, la aprobación de la Ley de Información Pública, Estadística y Protección de Datos Personales. El proceso de deliberación y aprobación de dicha ley ha sido rigurosamente analizado y documentado por María Dolores Rosales Cortés, en la investigación que realizó para obtener el grado de doctora en Ciencias Políticas y Sociales.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> María Dolores Rosales, *Proceso político de creación del Estatuto Constitucional y Legal de la transparencia y el Acceso a la información Pública* (México: INFOEM/IMIPE, 2022).

Uno de los factores clave del trabajo legislativo radicó en el trabajo del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado, que además contribuyó al acercamiento con algunos de los integrantes del Grupo Oaxaca, quienes participaron en la redacción del proyecto que dio origen a la Ley de Acceso e Información Pública en Morelos. El Instituto fue el promotor y organizador del V Congreso Nacional de Institutos y Organismos de Estudios e Investigaciones Legislativas, celebrado en marzo del 2003. Por otra parte, se impartió la maestría en Derecho Constitucional y Democracia, en coordinación con la Universidad Anáhuac del Sur México.

También hubo desencuentros entre el bloque parlamentario PRI-PRD y la bancada del PAN, como fue el caso del nombramiento del titular de la Dirección de Radio y Televisión pública, que en un primer término recayó en el perredista Rubén Jiménez Ricárdez, quien no contó con la aprobación del coordinador del PAN, por lo que promovió un punto de acuerdo para que fuera el pleno del Congreso quien realizara el nombramiento, lo que ocurrió durante la sesión del pleno de 22 de noviembre del año 2000.<sup>10</sup> Otro de los motivos de desencuentro entre los grupos parlamentarios fue provocado por la decisión del PAN de interponer una controversia constitucional contra algunas de las reformas a la Constitución que había aprobado la anterior legislatura.

---

<sup>10</sup> Congreso del Estado de Morelos, *Semanario de los Debates*, año 1, periodo ordinario 1, tomo 1, núm. 13 (22 de noviembre de 2000): 18-24.

## Relación del Congreso del Estado con el Ejecutivo estatal

La relación entre la XLVIII Legislatura y el primer gobierno de alternancia quedó definida en dos momentos cardinales, el primero ocurrió en la sesión solemne de instalación de la legislatura ocurrida el 1 de septiembre del 2000<sup>11</sup> y el segundo en la sesión solemne de toma de protesta del Gobernador del Estado el 1º de octubre del mismo año.<sup>12</sup> Durante la sesión de instalación y apertura del primer periodo ordinario de sesiones cada uno de los grupos parlamentarios fijó su postura respecto al nuevo panorama político. Para los diputados del PAN era de gran importancia actuar con prudencia y tolerancia, y bajo la ética de la responsabilidad, mientras que para los Diputados del PRI era necesario replantear las reglas del juego ante la nueva realidad política y aprender a vivir sin el tutelaje del gobernador. Por su parte, los diputados del PRD se sentían comprometidos en la construcción de un nuevo régimen político basado en la democracia, en la alternancia y en el Estado de derecho, ya que para ellos el triunfo del PAN no era garantía de democratización del régimen político, y además se sentían subrepresentados.

En la sesión del Congreso local dedicada a la toma de protesta del gobernador electo, Sergio Estrada Cajigal, los grupos parlamentarios fijaron posiciones políticas. La postura del grupo parlamentario del PRD fue en tono desafiante y de advertencia hacia el nuevo gobierno. Su interpelación principal se centró en la respuesta a la disyuntiva entre lo que denominaron una

---

<sup>11</sup> Congreso del Estado de Morelos. *Semanario de los Debates*, año 1, periodo ordinario 1, tomo 1, núm. 1 (1 de septiembre de 2000): 9-16.

<sup>12</sup> Congreso del Estado de Morelos. *Semanario de los debates*, año 1, periodo ordinario 1, tomo 1, núm. 5 (1 de octubre de 2000): 76-89.

democracia de conflicto o una democracia de consenso. Siempre mantuvieron su actitud crítica y escéptica hacia el gobernador. La bancada del PRI resaltó el papel que había jugado en el proceso de democratización del país y de Morelos. El grupo parlamentario del PAN centró su posicionamiento en la necesidad del diálogo y la concertación para lograr acuerdos, reservándose el derecho a interponer los recursos constitucionales, en contra de las reformas aprobadas por la anterior legislatura. Finalmente, el gobernador Sergio Estrada Cajigal Ramírez, sin aludir a los discursos de los grupos parlamentarios en torno al proceso democrático, se centró en expresar su perspectiva sobre el desarrollo de Morelos a partir de las acciones de su gobierno.

Durante la primera legislatura de alternancia (2000-2003) hubo desencuentros y confrontaciones en torno al perfil de los integrantes del gabinete. La oposición consideraba que les faltaba experiencia profesional y que conformaban más bien un equipo de cuates del gobernador. Por otro lado, el conflicto generado por la autorización para la construcción de una megatienda de la cadena Costco en el recinto de lo que fuera el emblemático Casino de la Selva, combinada con la falta de sensibilidad en la conducción de la política laboral y el desarrollo económico de Morelos, provocaron que en la sesión ordinaria del 22 de noviembre del año 2000 el diputado priista Vinicio Limón Rivera, líder de la CTM, hablara de la posibilidad de una ruptura y de que no habría acuerdos para reformar la Constitución local.

Pese a los desencuentros entre el Gobierno y el Congreso local se logró consensar el nombramiento del procurador general de justicia, así como la designación del presidente y de cuatro consejeros electorales del Instituto Estatal Electoral del Estado para el periodo 2000-2003. El proceso electoral intermedio del 2003, en el que se renovó la legislatura al Congreso del Estado y

los gobiernos municipales, contó con la participación en la conducción y arbitraje de la elección de un órgano electoral equilibrado que garantizó la competencia entre las diferentes fuerzas políticas. Se registró una nueva reconfiguración política y la XLIX Legislatura quedó integrada de la siguiente manera: el PAN obtuvo el mayor número de diputados, pero a diferencia de la anterior legislatura sólo obtuvo nueve escaños; el PRI obtuvo la segunda fuerza con ocho legisladores, lo que significó una reducción respecto a la anterior legislatura; la tercera fuerza la ocupó el PRD, que aumentó su número a ocho legisladores, número mayor al que había obtenido en el anterior proceso electoral. Además, se incorporaron nuevas fuerzas políticas; tres diputados del PVEM y dos diputados del Partido Convergencia. En esa legislatura se contó con la representación de cinco fuerzas políticas. Este escenario no fue favorable al gobierno, ya que en su conjunto la oposición contaba con 21 diputados contra 10 diputados del PAN.

La relación entre la XLIX Legislatura y el primer gobierno de alternancia se caracterizó por la confrontación, la cual se vio materializada en la resolución definitiva y condenatoria de fecha de 13 de octubre del 2004 dictada por el pleno del Congreso del Estado, por el cual se incoó juicio político en contra de Sergio Estrada Cajigal Ramírez. El Congreso en su carácter de jurado de procedencia remitió al Tribunal Superior de Justicia del Estado el expediente para que en su carácter de jurado de sentencia declarara la inhabilitación y separación del cargo del gobernador, situación que no ocurrió. Se absolvió al gobernador de las imputaciones formuladas por el Congreso, por lo que pudo terminar su periodo gubernamental en un ambiente político polarizado y crispado. A pesar de ello, en el proceso electoral del 2006 el PAN ganó las elecciones y la gubernatura fue encabezada por el panista, Marco Antonio Adame Castillo.

## Consideraciones finales

La derrota del PRI en las elecciones para gobernador de Morelos en el año 2000, así como la pérdida de su predominio sobre el Congreso local, abrieron un horizonte propicio para impulsar y aprobar reformas constitucionales y legales que reconfiguraron el régimen político en el Estado de Morelos. Pese a la incertidumbre que se generó por el desplazamiento del poder del partido hegemónico y la pérdida de control sobre el Poder Legislativo, en el marco de la XLVIII Legislatura se generaron los consensos políticos necesarios para tomar decisiones de gran calado. Una vez que la coyuntura política caracterizada por la tolerancia quedó atrás al concluir esa legislatura la confrontación, la falta de acuerdos y las rencillas volvieron a caracterizar la vida política y legislativa de la entidad, incluso hasta los tiempos que corren.

## Bibliografía

- Casar, María Amparo. 2002. “Perspectivas políticas de un gobierno dividido en México.” En *Gobernar sin mayoría*. Coords. Amparo Casar e Ignacio Marván. México: Taurus, CIDE.
- Congreso del Estado de Morelos. 2000. *Semanario de los debates*. Año I. Periodo Ordinario I. Tomo I. Núm. 13 (22 de noviembre).
- Congreso del Estado de Morelos. 2000. *Semanario de los debates*. Año I. Periodo Ordinario I. Tomo I. Núm. 1. (1 de septiembre).
- Congreso del Estado de Morelos. 2000. *Semanario de los debates*. Año I. Periodo Ordinario I. Tomo I. Núm. 5. (1 de octubre).
- Rosales, María Dolores. 2022. *Proceso político de creación del Estatuto Constitucional y Legal de la transparencia y el Acceso a la información Pública*. México: INFOEM /IMIPE.

Vargas, Rosa Elvira. Zedillo: Morelos no seguirá siendo ‘nido de ratas inmundas’. *La Jornada*, 29 de mayo de 1998. <https://www.jornada.com.mx/1998/05/29/zedillo.html>

## Documentos complementarios en formato digital

Carvero, Ernesto. *Ver\_ Resultados electorales de las entidades federativas 1987-2005*. Centro de Estudios y Sociales y de Opinión Pública. 2023. [https://1drv.ms/b/s!Ao6xY5G5gAnpwFo7U6fVzWoXrh7\\_?e=4tGb4y](https://1drv.ms/b/s!Ao6xY5G5gAnpwFo7U6fVzWoXrh7_?e=4tGb4y) (consultado el 19 de mayo de 2023).

Decreto Núm. 562. *Ver\_ Periódico Oficial “Tierra y Libertad”*, núm. 3787. 13 de marzo de 1996. Vigencia 14 de marzo 1996. <https://1drv.ms/b/s!Ao6xY5G5gAnpwFET8JGvCvSZDS-x?e=BvPo8M>

Decreto Núm. 789. *Ver\_ Periódico Oficial “Tierra y Libertad”*, núm. 3824. 30 de octubre de 1996. Vigencia 31 de octubre de 1996. <https://1drv.ms/b/s!Ao6xY5G5gAnpwFET8JGvCvSZDS-x?e=BvPo8M>

Decreto Núm. 1234. *Ver\_ Periódico Oficial “Tierra y Libertad”*, núm. 4073. 1 de septiembre del 2000. Vigencia 2 de septiembre de 2000. <https://1drv.ms/b/s!Ao6xY5G5gAnpwFVCmTLvg7kzXQVM?e=FG326c>

Hernández, María Cristina. “Composición e integración del Poder Legislativo en Morelos.” Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <https://1drv.ms/b/s!Ao6xY5G5gAnpwFsjbhWyEztCm7p6?e=vJiBJ6> (consultado el 19 de mayo de 2023).



# LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN EL CONGRESO DE MORELOS: ATOMIZACIÓN PARTIDISTA Y CRISIS DE LA PLURALIDAD DEL 2000 AL 2023

Leticia Neria Monroy<sup>1</sup>

## Introducción

Los partidos políticos son organizaciones de interés público que expresan los intereses de los ciudadanos y permiten la representación democrática en el Poder Legislativo. A partir del año 1997, en México, el pluralismo se hizo presente y reconfiguró la composición del Congreso Federal y del Congreso del Estado de Morelos, con estos cambios formalmente concluyó la hegemonía parlamentaria del PRI a nivel nacional y local.

Se considera que el pluralismo es valor y fortaleza de la democracia, pues refleja los intereses diversos de la sociedad. En Morelos, a partir de la alternancia del año 2000, un mayor número de candidatos de partidos políticos de reciente creación ha obtenido cargos de elección popular y escaños en el

---

<sup>1</sup> Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Maestra en Ciencias Políticas por el Centro de Investigación y Docencia en Humanidades del Estado de Morelos, ahora El Colegio de Morelos. Maestra en Administración y Gestión Pública por la Universidad de Bretaña Occidental, Francia. Actualmente se desempeña como jefa de la Licenciatura en Administración y Políticas Públicas de la Facultad de Informática, Contaduría y Administración de la UAEM.

Congreso del Estado de Morelos, el espacio de deliberación en el que se procesan las decisiones más importantes para la vida política y social del estado, por lo que el estudio sobre lo que ocurre en el Poder Legislativo de Morelos es del mayor interés público.

### **Marco de referencia**

A partir de la transición política del año 2000, el Congreso de Morelos se convirtió en el espacio público en el que se expresó de manera más evidente el pluralismo partidista y donde se forjaron los consensos para garantizar la gobernabilidad en la entidad. A partir de ese año, han transcurrido ocho legislaturas integradas por diversas fracciones parlamentarias. Durante la primera legislatura de la alternancia, y aún en la siguiente, la mayor presencia parlamentaria la aportaron los partidos tradicionales: PRI, PAN y PRD, y sólo marginalmente se advirtió la presencia de legisladores que representaban a partidos locales. Posteriormente se integraron nuevos partidos, como el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido del Trabajo (PT), Partido de la Social Democracia (PSD), Partido Nueva Alianza (PANAL); Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) y Movimiento Ciudadano (MC); Partido Humanista (PH) y Partido Encuentro Social (PES), además de un mayor número de partidos políticos locales.

Entre los comportamientos típicos de la vida política local, destaca el transfuguismo partidista propiciado por el debilitamiento de los partidos políticos tradicionales, dando lugar a coaliciones y alianzas partidistas fugaces y de corto alcance que se han formado en torno a objetivos políticos e intereses coyunturales. El pluralismo en Morelos es el reflejo del desarrollo de

un sistema de partidos competitivo, pero al mismo tiempo muy volátil. Este fenómeno es aceptado y estimulado por los ciudadanos a través del voto.

La reconfiguración político-partidista que trajo como consecuencia el desplazamiento de los partidos tradicionales encontró su punto de inflexión a partir de los resultados electorales del 2018, pero al mismo tiempo, y de manera vertiginosa, se precipitó una crisis de representación local. El pluralismo partidista ha generado inestabilidad en todas las legislaturas que se conformaron desde que el PRI perdió el control hegemónico del Poder Legislativo de Morelos. El número de partidos y de legisladores que han pasado por el Congreso local, así como las fracciones parlamentarias que han integrado cada una de las ocho legislaturas, ha sido tan diverso que es muy pronto para identificar tendencias al respecto. De acuerdo con la teoría de partidos políticos, es importante el número de fracciones políticas que están representadas en el parlamento, ya que de ello depende la gobernabilidad. De ahí la importancia del análisis de los sistemas partidistas, ya que ofrecen pistas sobre la fragmentación, dispersión y fortaleza del poder político.

El bipartidismo, explica Duverger<sup>2</sup> es un fenómeno específicamente de los países anglosajones. Considera el modelo norteamericano como una categoría imperfecta, ya que a pesar de la existencia de pequeños partidos políticos locales prevalecen el Partido Demócrata y el Partido Republicano, en tanto que al bipartidismo perfecto lo representa el modelo inglés, integrado por el Partido Conservador y el Partido Laborista. Este sistema

---

<sup>2</sup> Maurice Duverger, *Los partidos políticos* (México: Fondo de Cultura Económica, 1987).

partidista denominado *first past the post*<sup>3</sup> limita la representación de los partidos minoritarios y facilita la permanencia de los partidos y coaliciones hegemónicas.

De acuerdo con Giovanni Sartori<sup>4</sup> el bipartidismo también se expresa en otras regiones del mundo. En América Latina este esquema se manifiesta en diversas vertientes, que también suelen derivar en manipulaciones electorales y golpes de Estado. Un ejemplo relevante y estable de bipartidismo se desarrolla en Uruguay, cuyo sistema partidista está dominado por el Partido Blanco y el Partido Colorado.

Para Sartori, el multipartidismo surge primero de un dualismo que luego da lugar a partidos centristas, con lo que se alcanza un tripartidismo, y conforme se van fraccionando los partidos en un espectro de izquierda, derecha y centro se multiplican las organizaciones políticas.<sup>5</sup> En este sentido, Sartori señala que hasta cinco partidos constituyen un número que permite la representación adecuada de los diferentes sectores sociales y políticos. Si bien el multipartidismo contribuye a la democracia, también es un signo de fragmentación política, ya que si se multiplica de forma anárquica y desordenada los efectos políticos serán negativos. Sartori<sup>6</sup> también considera

---

3 Duverger señala que el método de escrutinio uninominal mayoritario se expresa cuando el partido ganador obtiene un escaño mientras que al perdedor no se le asignará ninguna representación.

<sup>4</sup> Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partido*, (México: Alianza Editorial, 1992).

<sup>5</sup> Sartori llama a este fenómeno polipartidismo porque tiende a una multiplicación partidista pero con variables de aislamiento, que puede entenderse en un eje izquierda - derecha, pero no necesariamente, ya que puntualiza que tienen una tendencia nacionalista o perfil étnico propio de países divididos en grupos históricos o raciales.

<sup>6</sup> Sartori, *op. cit.*

que de tres a cinco partidos conforman un sistema moderado, pero si existen entre siete y 10 el sistema se polariza, y si son más de diez partidos el sistema se atomizará. Entonces, el número de partidos importa porque caracteriza al sistema político, y ese factor tiene impacto en la conformación de las fracciones parlamentarias representadas en el Poder Legislativo, así como en el sentido de las votaciones parlamentarias. Mientras mayor sea el número de partidos la complejidad del sistema político se incrementará.

Otro indicador es el criterio numérico, relacionado con el valor de los partidos políticos, que se expresa en la posibilidad de generar coaliciones electorales o coaliciones de gobierno. Este esquema propicia el chantaje partidista que suele tener lugar en cada ocasión en la que se hace necesario conformar la mayoría necesaria para votar una iniciativa o proyecto de ley. Si tomamos como marco de referencia las afirmaciones de Duverger y de Sartori en el sentido de que la multiplicación de los partidos y la fragmentación de la representación parlamentaria incentivan la inestabilidad y dificultan los acuerdos, en Morelos este problema se ha manifestado de manera evidente y reiterada. Algunos partidos políticos lograron mantenerse en la alianza con el partido gobernante, pese a la pequeña, pero indispensable, cuota de poder que aportaban en el Congreso local para aprobar proyectos legislativos; no obstante que por los magros resultados electorales algunos partidos habían perdido su registro, como fue el caso del Partido Humanista (PH) y del Partido Encuentro Social (PES).<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Antonieta Sánchez, “Oficial: 10 partidos políticos perdieron el registro estatal”, *Diario de Morelos*, 15 de enero de 2022, <https://www.diariodemorelos.com/noticias/oficial-10-partidos-pol-ticos-perdieron-el-registro-estatal>

## Representación y pluralismo en Morelos

A partir de las elecciones del año 2000, en las que se expresó por primera vez el nivel de la competencia política que provocó un realineamiento electoral a nivel nacional con efectos en Morelos; se acentuó el proceso que ha permitido la multiplicación de las fracciones partidistas representadas en el parlamento local. En la XLIX Legislatura, en el Congreso de Morelos, se ha expresado un pluralismo partidista moderado que, de acuerdo con la definición de Sartori,<sup>8</sup> comprende entre tres y cinco partidos, en donde además se conformaron dos coaliciones partidistas: el PRI y el PAN, por una parte, y, por la otra, la Alianza por México, integrada por el PRD, Convergencia, Centro Democrático y Sociedad Nacionalista.

En las Legislaturas XLIX y L, que comprenden los periodos 2003-2006 y 2006-2009 respectivamente, la representación política pluralista se mantuvo en un límite de cinco partidos políticos. En la Legislatura LI, que comprende el periodo 2009-2012, se aumentó a siete el número de partidos representados en el Congreso local, por lo que se trata de un esquema de pluralismo no limitado, sino polarizado, ya que se expresa una tendencia que tiende a superar el tope de siete partidos. Por su parte, en la Legislatura LII, que comprende el periodo 2012-2015, el número de partidos representados se elevó a ocho, nuevamente con la presencia de partidos embrionarios a nivel local que sin tener presencia como los partidos tradicionales cumplieron con los requisitos mínimos para obtener escaños por la vía plurinominal, pese a que no consiguieron mantener el registro como partidos políticos, como el caso del Partido de la Social-

---

<sup>8</sup> Sartori, *supra op. cit.*

democracia que obtuvo un escaño y coexistió con los diputados locales del PRI, PAN, PRD, PVEM, Nueva Alianza, Movimiento Ciudadano y Partido del Trabajo (PT). Así, en la Legislatura LIII, que corresponde al periodo 2015-2018, tuvieron representación 11 partidos, y la Legislatura LIV, que comprendió el trienio 2018-2021, se integró con representantes de 10 partidos. De acuerdo con las categorías de Sartori, el Congreso de Morelos fue el espejo de un sistema de partidos atomizado que derivó en una acentuada fragmentación política.<sup>9</sup>

En este juego incesante de cambios, unos partidos permanecen y otros surgen y desaparecen de la escena pública. Los partidos que subsistieron en las legislaturas referidas son los siguientes: PRI, PAN, PRD, Nueva Alianza, Movimiento Ciudadano, Partido del Trabajo, PSD, PH, MORENA, PES. Así, la Legislatura LV que comprende del 2021 al 2024 está conformada al cierre de este artículo por representantes de los siguientes partidos: MORENA, PAN, Movimiento Ciudadano, Nueva Alianza, Partido del Trabajo, Morelos Progresista, Redes Sociales Progresistas y Partido Encuentro Social. El fenómeno del transfuguismo en este periodo legislativo se ha expresado de manera reiterada, así como una presencia significativa de legisladoras.

## Los dilemas del pluralismo

En un Estado democrático la representación de la pluralidad partidista es deseable, pero no agota la pluralidad social que se manifiesta a través de las organizaciones civiles y las múltiples formas de expresión de intereses y objetivos de carácter social, político, económico y cultural que suelen existir en un orden

---

<sup>9</sup> En la contienda electoral del 2021 se registraron 25 partidos políticos.

político democrático. Para Robert Dahl<sup>10</sup> el pluralismo además de dar cauce a las libertades debe ejercer funciones de control del poder.

El Poder Legislativo como componente del Estado ejerce funciones de contrapeso en su relación con los otros poderes, y en especial respecto del Poder Ejecutivo. Esta es una de las razones que explican el constante enfrentamiento ideológico y de intereses que se observa en el Congreso local, particularmente en una etapa en la que ningún partido político tiene el control hegemónico como ocurría en la época del predominio del PRI. El fenómeno que se presenta en Morelos derivado del pluralismo polarizado y la pulverización partidista ha provocado que la autonomía y libertad de las organizaciones partidistas quede constreñida a la defensa y preservación de intereses personales y de grupo por encima de la búsqueda de coincidencias entre las distintas fracciones parlamentarias para defender el interés general. En ese sentido, los problemas se prolongan y los conflictos que debería atender el Poder Legislativo local se difieren y se agudizan.

El pluralismo tiene defectos que pueden distorsionar la agenda pública y enajenar el control final sobre la misma.<sup>11</sup> Estas anomalías también se ven reflejadas en el Congreso del Estado de Morelos, donde en las últimas dos legislaturas destaca el alto número de legisladoras, no obstante, aún con la amplia presencia de mujeres parlamentarias, este factor número no se ha reflejado en la agenda y en los acuerdos. A este respecto, en un estudio sobre la presencia de las mujeres en el Congreso de Morelos, las autoras consideran que “convirtiéndose en el

---

<sup>10</sup> Robert A. Dahl, *La democracia y sus críticos*, (México: Editorial Paidós, 2008).

<sup>11</sup> Dahl, *op. cit.*

Congreso con el mayor número de legisladoras en su historia no ha podido avanzar en términos de representación simbólica ni sustantiva, ya que, a pesar de las transformaciones normativas realizadas, los obstáculos (institucionales, partidistas y actitudinales) persisten e impiden que las mujeres participen en igualdad con los hombres dentro de la política morelense”.<sup>12</sup>

En cuanto al proceso de formación de la conciencia cívica, cuando una organización y sus integrantes se expresan libremente y defienden sus intereses tal y como ellos los perciben, tanto las organizaciones como los líderes restan importancia a conflictos potenciales, pero exageran los conflictos con elementos externos. Al respecto, Robert Dahl indica:

El pluralismo organizacional ayuda a producir en los actores políticos un conjunto de percepciones y creencias, incluso una cultura política persistente, en donde la ausencia de un conjunto común, público o ampliamente compartido de intereses es una profecía que se cumple a sí misma. Yo y mis intereses nos unimos a mi segmento social y a mis organizaciones y mi líder a mis nexos.<sup>13</sup>

Este comportamiento se suele presentar en el grupo parlamentario mayoritario que, junto con sus aliados, se niega al diálogo, por lo que las posibilidades de avanzar en los temas relevantes de la agenda pública simplemente se estancan.

---

<sup>12</sup> Flavia Freidenberg y Karolina Gilas, “¡Ellas tienen los escaños, ellos el poder! Representación legislativa de las mujeres en el estado de Morelos”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LXV, núm. 240, México: 2020, 327-358.

<sup>13</sup> Dahl, *supra op. cit.*

## Pluralismo polarizado en el Poder Legislativo

En el Congreso de Morelos se expresa una pluralidad partidista atomizada y polarizada derivado del incremento del número de partidos. Ello ha provocado tensiones que llegaron a paralizar el funcionamiento del parlamento local, así como a distorsionar reiteradamente a la agenda legislativa, dado la fuerte tendencia a gestionarla con un enfoque centrado en la consecución de objetivos personales y grupales, y menormente bajo una perspectiva de atención de los intereses generales.

En la práctica legislativa se han hecho evidentes los desacuerdos entre las fracciones partidistas, por ejemplo en el primer trienio del gobierno actual (2018-2021) no se concretaron los acuerdos políticos necesarios para autorizar el presupuesto para la realización de la obra “Morelobús”, que consistía en una vía troncal y una terminal multimodal de conectividad en la zona conurbada de la capital morelense. Este también fue el caso del Libramiento norponiente, con lo que se pretendía solucionar el tráfico vehicular que transita hacia el sur del país; y de Ferrosur, que consistía en la construcción de una vía de tren para impulsar la conectividad entre la zona oriente de la entidad, el Estado de México y la Ciudad de México; así como la construcción de una Central Camionera donde se concentraría la llegada y salida de autobuses de transporte público de pasajeros.<sup>14</sup>

En lo que respecta al inicio de la LV Legislatura, la falta de acuerdos políticos y el incremento de la violencia afectaron sensiblemente el trabajo legislativo. El asesinato de la diputada suplente Gabriela Marín Sánchez, quien tenía únicamente

---

<sup>14</sup> Kathy Cárdenas, “Los proyectos que quedaron en el olvido”, *El Sol de Cuernavaca*, 18 de marzo de 2022, 36.

cuatro meses como legisladora tras la sentencia del Tribunal Electoral que había determinado su integración al Congreso local, se convirtió en la expresión más contundente de la violencia impune y la incompetencia de las instituciones públicas estatales para enfrentar el clima creciente de inseguridad. Una periodista local, describió el hecho en los siguientes términos:

El asesinato de quien era legisladora apenas desde el 15 de julio pasado, fue aparentemente planeado con semanas de antelación y se trató de un ataque directo, de acuerdo con las primeras indagatorias de la Fiscalía General del Estado, que trata el tema como un feminicidio y tiene como principales hipótesis las relacionadas con la actividad política de la víctima, postulada en 2021 por el Partido Morelos Progresista, uno de los que lograron el registro para contender en la elección de ese año y que estaba formado por ex legisladores que, la *vox populi* local identifica como afines al exgobernador Graco Ramírez Garrido.<sup>15</sup>

El panorama político que se deriva de la atomizada representación partidista que prevalece en el Congreso de Morelos constituye un síntoma del proceso de inestabilidad, así como de los riesgos que corren los actores sociales y políticos que inciden en la escena pública. Las instituciones democráticas se encuentran debilitadas, se advierte un deficiente desempeño del Congreso local y, en general, de los poderes públicos estatales. En paralelo, se configura un escenario donde tiende a prevalecer el

---

<sup>15</sup> Rocío Del Pilar, “Violencia derrumba la política en Morelos”, *El Sol de Cuernavaca*, 10 de octubre de 2022.

nuevo partido hegemónico que después de más de dos décadas viene a reemplazar al PRI como partido del régimen. Intuyo que en las próximas elecciones locales el sentido del voto de los electores será dilemático: tendrán que elegir entre la continuidad que regresa hacia el pasado o una propuesta difusa para transitar hacia el futuro en medio de la incertidumbre.

## Anexo

No.	LEGISLATURA	PARTIDO	DIPUTADOS POR MAYORÍA RELATIVA	DIPUTADOS POR REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	TOTAL DE DIPUTADOS
1	Legislatura XLVIII 2000-2003	PRI	8	4	12
		PAN	10	5	15
		Alianza por México	0	3	3
		<b>Total por legislatura</b>			<b>30</b>
2	Legislatura XLIX 2003-2006	PRI	5	3	8
		PAN	9	0	9
		PRD	4	4	8
		PVEM	0	3	3
		Convergencia	0	2	2
		<b>Total por legislatura</b>			<b>30</b>
3	Legislatura L 2006-2009	PRI	0	4	4
		PAN	9	3	12
		PRD-C-PT	9	2	11
		PVEM	0	1	1
		Nueva Alianza	0	2	2
		<b>Total por legislatura</b>			<b>30</b>
4	Legislatura LI 2009-2012	PRI	15	0	15
		PAN	3	3	6
		PRD	3	0	3
		PVEM	0	2	2
		Nueva Alianza	0	1	1

		Convergencia	0	2	2
		PT	0	1	1
		<b>Total por legislatura</b>			<b>30</b>
5	Legislatura LII 2012-2015	PRI	4	4	8
		PAN	0	4	4
		PRD	8	0	8
		PVEM	1	2	3
		Nueva Alianza	0	1	1
		M Ciudadano	2	0	2
		PT	3	0	3
		PSD	0	1	1
		<b>Total por legislatura</b>			<b>30</b>
6	Legislatura LIII 2015-2018	PRI	4	2	6
		PAN	3	2	5
		PRD	8	0	8
		PVEM	1	1	2
		Nueva Alianza	2	1	3
		M Ciudadano	0	1	1
		PT	0	1	1
		PSD	0	1	1
		PH	0	1	1
		MORENA	0	1	1
		PES	0	1	1
		<b>Total por legislatura</b>			<b>30</b>
7	Legislatura LIV 2018-2021	MORENA	8	0	8
		PES	3	0	3
		PT	1	1	2
		PRI	0	1	1
		PAN	0	1	1

		Nueva Alianza	0	1	1
		M Ciudadano	0	1	1
		PRD	0	1	1
		PSD	0	1	1
		PH	0	1	1
		<b>Total por legislatura</b>			<b>20</b>
8	Legislatura LV 2021-2024	MORENA	5	1	6
		PAN	3	1	4
		PRI	1	1	2
		M Ciudadano	1	1	2
		Nueva Alianza	2	0	2
		PT	0	1	1
		P Morelos Progresista	0	1	1
		P Redes Sociales Progresistas	0	1	1
		P Encuentro Social	0	1	1
		<b>Total por legislatura</b>			<b>20</b>

*Nota 1:* Elaboración propia con información del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.

*Nota 2:* Las legislaturas estuvieron conformadas por 30 diputados hasta el año 2017 en el que se reformaron artículos de la Constitución del estado de Morelos en materia político electoral, lo que impactó en la reorganización de distritos electorales disminuyendo de 18 a 12 y donde la representación proporcional se contrajo de 12 a 8, derivando en que las Legislaturas LIV y LV estuvieran conformadas por 20 diputados.

## Consideraciones finales

Entre los efectos que han provocado la pluralidad partidista y la ausencia de una mayoría parlamentaria persistente en el Congreso de Morelos hay que registrar el debilitamiento de las lealtades políticas que han derivado en un intenso desplazamiento y desvinculación de militantes y dirigentes partidistas en la búsqueda de opciones triunfadoras. Este fenómeno, conocido como transfuguismo, ha tenido impactos significativos en la vida parlamentaria, especialmente ante la imposibilidad de que se configuren mayorías parlamentarias estables y hegemónicas como en la época del predominio del PRI.

Es posible concluir que los partidos políticos emergentes suelen servir más para satisfacer intereses particulares de los grupos que representan que para tomar acuerdos parlamentarios y enriquecer con nuevas ideas y propuestas el debate y la vida política de Morelos. Parecería que los nuevos partidos políticos vendrían a sustituir a los partidos tradicionales; sin embargo, no siempre ha sido así, ya que en algunos casos los nuevos partidos sólo han servido para enmascarar viejos intereses y reproducir añejas formas de hacer política.

## Bibliografía

- Cárdenas, Kathy. 2022. Los proyectos que quedaron en el olvido. *El Sol de Cuernavaca*, 18 de marzo.
- Dahl, Robert. 2008. *La democracia y sus críticos*. México: Editorial Paidós.
- Del Pilar, Rocío. 2022. Violencia derrumba la política en Morelos. *El Sol de Cuernavaca*, 10 de octubre.

- Duverger, Maurice. 1987. *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Freidenberg, Flavia y Gilas, Karolina. 2020. ¡Ellas tienen los escaños, ellos el poder! Representación legislativa de las mujeres en el estado de Morelos. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* LXV, núm 240.
- Sánchez, Antonieta. 2022. Oficial: 10 partidos políticos perdieron el registro estatal. *Diario de Morelos*, 15 de enero. <https://www.diariodemorelos.com/noticias/oficial-10-partidos-politicos-perdieron-el-registro-estatal>
- Sartori, Giovanni. 1992. *Partidos y sistemas de partidos*. México: Alianza Editorial.



# DECISIONES POLÍTICAS RELEVANTES DEL CONGRESO DE MORELOS: ANÁLISIS DE LOS JUICIOS POLÍTICOS

José Luis Del Valle Adame<sup>1</sup>

## Introducción

Los mecanismos de control constitucional sirven para limitar al poder, evitar sus excesos, y en caso de que éstos ocurran se activen los dispositivos necesarios para detenerlos o restaurarlos. Este marco institucional y normativo se denomina Justicia Constitucional. Entre las garantías constitucionales para controlar al poder se encuentra el juicio político, que en este ensayo se analiza de manera somera en su diseño federal para contrastarlo con el diseño y funcionamiento del juicio político en Morelos, a la luz de algunos de los juicios políticos que se han procesado en el Congreso de Morelos en el último cuarto de siglo.

## Marco de referencia histórico

El juicio político tiene sus antecedentes en la familia del *Common Law*, es decir, en el derecho anglosajón, sin embargo; también hay referencias históricas en la familia romano-germánica

---

<sup>1</sup> Doctor en Derecho por el Centro de Investigación y Docencia en Humanidades del Estado de Morelos, actualmente Colegio de Morelos. Profesor de la UAEM en la Unidad Académica de Atlatlahucan, Morelos.

con el juicio de residencia en el derecho español.<sup>2</sup> La Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 contempla el *impeachment*, también conocido como juicio político. En el numeral 5 de la segunda sección de dicha Constitución se establece: “5. La Cámara de Representantes elegirá su presidente y demás funcionarios y será la única facultada para declarar que hay lugar a proceder en los casos de responsabilidades oficiales.”<sup>3</sup> Asimismo, en el numeral 7 de la tercera sección señala:

7. En los casos de responsabilidades oficiales, el alcance de la sentencia no irá más allá de la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier empleo honorífico, de confianza o remunerado, de los Estados Unidos; pero el individuo condenado quedará sujeto, no obstante, a que se le acuse, enjuicie, juzgue y castigue con arreglo a derecho.<sup>4</sup>

Una de las preocupaciones de los pueblos que tienen interés por preservar sus libertades y la protección de sus derechos se expresa en la búsqueda de formas para controlar a los que ejercen alguna responsabilidad política y que, en el ejercicio de su autoridad, violentan los derechos de los ciudadanos. En España una de las formas de controlar a los funcionarios públicos consistía en someterlos al juicio de residencia. Esta práctica también se estableció en la Nueva España; por lo que

---

<sup>2</sup> Juan Pablo Bolio Ortiz, “Juicio de residencia: mecanismo de control a las autoridades coloniales”, *Antrópica, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, núm. 9 (enero-junio 2019).

<sup>3</sup> Constitución de los Estados Unidos de América.

<sup>4</sup> *Ibid.*, Tercera sección, numeral 7.

el funcionario virreinal que concluía un cargo público era sometido a este juicio con el fin de fiscalizar el desarrollo de sus actividades. El funcionario no podía abandonar su lugar de residencia, permanecía arraigado hasta que concluía el proceso. Si resultaba culpable se le imputaban los cargos y, además de suspenderlo de sus funciones, era inhabilitado para ocupar otro cargo público, sin embargo; si el funcionario fiscalizado resultaba inocente podía continuar ocupando algún otro cargo público. Se puede apreciar que en ambas familias de la cultura occidental ya se establecían formas de control político sobre quienes ejercían algún cargo público.

### **El juicio político en México**

El juicio político en México constituye un mecanismo de control sobre quienes ejercen alguna responsabilidad en los diferentes poderes del Estado, ya sean parte del gobierno federal o bien se trate de los constitucionales autónomos. Se aplica a los funcionarios que enuncia el artículo 110 de la Constitución Política, sin embargo; a diferencia de otros países donde opera el *impeachment* como mecanismo de control, que le puede ser incoado al jefe de Estado, en México esto no es posible.

En el artículo 108 de la Constitución Política se establece que “El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común”,<sup>5</sup> por lo que no existe un control efectivo sobre las funciones del jefe del Estado Mexicano, es decir, es irresponsable frente a la administración pública federal, de

---

<sup>5</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 108, párrafo segundo.

acuerdo con lo que dispone el artículo 92 constitucional. Al no tener responsabilidad directa en el ejercicio de la función pública, aunque tome decisiones en la designación de los secretarios de Estado y sea cabeza de la administración pública centralizada, se le exime de cualquier responsabilidad concediéndole un fuero especial y blindándolo ante un probable juicio político.

El juicio político en México ha servido para ajustar cuentas entre la clase política y, en algunos casos, para hacer uso de la fuerza política al interior de algunas de las cámaras del Congreso de la Unión o en los congresos locales para destituir a algún gobernador o funcionario público. Amenazar con juicio político a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, cuando alguno de ellos no vota de manera sumisa para acatar órdenes políticas que consisten en pasar por alto la inconstitucionalidad de algunas iniciativas de ley o algún decreto presidencial, constituye una evidencia de los alardes autoritarios del Poder Ejecutivo federal. A este respecto, Elisur Arteaga Nava considera que:

El juicio de responsabilidad del que conoce la Cámara de Senadores en su actuación de jurado de sentencia es un acto eminentemente político. No busca la justicia ni castigar a fin de enmendar. No es imparcial ni está exento de prejuicios. No busca la verdad; no siempre castigará al culpable y absolverá al inocente. Es ante todo un instrumento de poder; tiende a hacer llevaderas las relaciones de sometimiento y obediencia. Responde a una moral: la del dominio. En casos extremos, cuando una clase política está en peligro, cuando existe el riesgo de un desplazamiento inesperado del poder o en un grado más allá de lo

políticamente aceptable, una forma de salvar el establecimiento es recurrir a una medida extrema y extraordinaria; se prescinde, temporalmente, del principio de solidaridad y se opta por sacrificar a uno de sus miembros prominentes.

Es la amputación llevada al campo de las relaciones de poder. Un órgano se automutila con el fin de sobrevivir. Eso es todo. Lo demás: el imperio del derecho, el principio de igualdad ante la ley, la invidencia de la justicia y el mundo del deber ser quedan como meras utopías, figuras retóricas, vanas ilusiones; poco o nada tienen que ver con ese mundo de la *verità effectuale* de la que habla Maquiavelo.<sup>6</sup>

El Congreso en este caso actúa materialmente de manera jurisdiccional, ya que sin ningún rasgo de secrecía somete al escarnio público al indiciado, incluso ante la prensa y hace uso de todos los medios que tiene a su alcance el sistema; Arteaga Nava añade:

Cuando se ha sacrificado a un grande, nadie o muy pocos se opondrán a que se sometan a proceso a disidentes grandes, medianos o pequeños. Es preciso aprovechar el viaje. Todo gobernado debe temer por su suerte. El acto de expiación debe ser útil a la clase gobernante. La víctima, previamente aleccionada o atemorizada, debe prestarse al sacrificio. Se espera de ella un comportamiento institucional. Es contrario a la moral del poder actuar de

---

<sup>6</sup> Elisur Arteaga, *Tratado de Derecho Constitucional Volumen 4*, (México: Oxford, 1999), 1207.

manera diversa. Hay muchos valores de por medio. No puede oponerse ni enlodar el resto de la clase gobernante. Reticencias pasadas han hecho dulcificar el sistema, que excluye la pena la de muerte o el destierro a uno, como el mexicano, que tiene como consecuencias la destitución y la inhabilitación. También se ha modernizado el derecho penal político.<sup>7</sup>

El juicio político en México es una institución ineficiente. El presidente de la República está exento de ser juzgado por esa vía. Aunque es una copia del modelo norteamericano, allá si se le aplica al presidente. En México sólo se aplica a los funcionarios públicos que se mencionan en el artículo 110 de la Constitución Política,<sup>8</sup> lo que mantiene incólume la figura presidencial. Para Elisur Arteaga:

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, 2018.

<sup>8</sup> El artículo 110 de la Constitución Política señala: “Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de Despacho, el Fiscal General de la República, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, el Consejero Presidente, los consejeros electorales y el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los integrantes de los órganos constitucionales autónomos, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Ejecutivos de las entidades federativas, diputados locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, así como los miembros de los organismos a los que las Constituciones Locales les otorgue autonomía, solo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de éste Título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda”.

Los constituyentes, sin comprender la profundidad del modelo estadounidense, se limitaron a copiarlo; inconscientemente previeron ilícitos abstractos; se habían abstenido de determinar qué debía entenderse por delitos graves, no obstante que la doctrina había conminado a los legisladores a hacerlo.<sup>9</sup>

En México, el juicio político tiene un sesgo excesivamente político, ya que el indiciado más que someterlo a un debido proceso, es sometido a la mayoría de una fuerza política que bien podría actuar de manera justa o incluso de manera irracional imponiendo el criterio de la mayoría.

Las características del juicio político las explica Elisur Arteaga, por lo que me permito traer a colación una cita larga de este autor:

El juicio político es un procedimiento de excepción. Lo es en muchos sentidos: porque se sigue a funcionarios que están al margen del sistema ordinario de persecución y castigo de ilícitos; porque sólo en forma aislada y ocasional el Congreso de la Unión abandona sus funciones naturales de legislar, vigilar y ratificar y se aboca a la de juzgar; porque es un juicio entre partes: la misma clase gobernante juzga a uno de sus miembros, y porque es de esperarse que los servidores públicos, en virtud de la protesta que han rendido de guardar la constitución y las leyes que de ésta emanan, se conduzcan en forma apropiada.

---

<sup>9</sup> Elisur Arteaga, *op. cit.*, 1210.

El juicio político es uninstancial; se inicia con el acuerdo que emite el presidente del senado en el sentido de declararse constituido en jurado de sentencia y concluye con la resolución que condena o absuelve al reo. No hay instancia posterior. No hay primera ni segunda instancias. No hay recursos ni quién conozca de ellos. También tiene la característica de ser sumarísimo; no existen ni admite excepciones dilatorias; no puede haber incidentes de previo y especial pronunciamiento.<sup>10</sup>

Para concluir este punto, me permito citar el tercer párrafo del artículo 110 constitucional:

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acu-

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, 1211.

sado. Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.<sup>11</sup>

## **El juicio político en Morelos**

El juicio político en Morelos no varía mucho en relación con lo establecido en la Constitución General de la República. En la práctica se utiliza la fuerza de la mayoría para llevar a un funcionario de los que se mencionan en el artículo 137 de la Constitución Política de Morelos a un escenario donde padezca el escarnio público.

En el caso de Morelos, especialmente en el segundo trienio de un gobierno, y con la integración del Congreso local adverso al gobernador, es muy probable que se intente iniciarle un juicio político. En cierta forma se trata de descarrilar al Ejecutivo en turno para colocarlo ante los ojos de la ciudadanía como un gobernante ineficiente que no ha sabido responder a las expectativas populares. Con el simple hecho de anunciar un juicio político se da un golpe certero a quienes integran la administración pública local. La división de poderes se utiliza para hacer alarde de fuerza política e intimidar al gobernador y a sus colaboradores, aunque no existan razones suficientemente documentadas para iniciar un juicio político.

Hacer uso irracional de la fuerza política no conduce a nada positivo. Provoca caos y exhibe inmadurez política de los opositores; ya que una verdadera división de poderes debe de ser utilizada para activar el mecanismo de los pesos y contrapesos, pero no para violentar el Estado de derecho, y menos aún para dar paso a intentos de venganza política. A este respecto,

---

<sup>11</sup> Artículo 110 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

en el artículo 134 de la Constitución Política de Morelos, se establece lo siguiente:

Para los efectos de las responsabilidades a que se refiere este título se reputan como servidores públicos a los integrantes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como de los Ayuntamientos, el Consejero Presidente y los consejeros electorales del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, el Comisionado Presidente y los comisionados del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística, los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, el Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia para Adolescentes y en general todo aquel que desempeñe un cargo, comisión empleo de cualquier naturaleza en la Administración Pública Estatal o Paraestatal o en las Entidades, organismos públicos autónomos e instituciones mencionadas en esta Constitución.

El sistema estatal contará con un Comité de Participación Ciudadana, integrado por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley.<sup>12</sup>

En tal sentido, al gobernador sólo se le podrá exigir responsabilidad durante su cargo, mediante juicio político, por violación expresa y calificada como grave en los términos establecidos en la Constitución, por ataques a la libertad electoral y

---

<sup>12</sup> Párrafos tercero y cuarto del artículo 134 de la Constitución Política del Estado de Morelos.

al derecho de participación ciudadana y por delitos graves del orden común. Por su parte, en el artículo 137 se señala que:

Son responsables y serán sometidos a juicio político por actos y omisiones en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, los Diputados al Congreso del Estado, el Gobernador del Estado, los Secretarios de Despacho, el Fiscal General del Estado, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, el Magistrado del Tribunal Unitario de Justicia Penal para Adolescentes, los Jueces de Primera Instancia del Poder Judicial, el Presidente y los Comisionados del Instituto Morelense de Información Pública y Estadística, los miembros de los Ayuntamientos y el Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.<sup>13</sup>

Ahora bien, aunque en el artículo 110 de la Constitución General de la República se menciona a las autoridades que pueden ser sometidas a juicio político ante la Cámara de Diputados como jurado acusador, entre ellas las autoridades locales, es preciso aclarar que la resolución únicamente será declarativa, dejando que en ejercicio de sus atribuciones los congresos locales procedan como corresponda.

Los congresos locales son unicamerales, y de ello surge un problema de procedimiento, ya que un juicio político que se desarrolla en el Congreso de la Unión se desarrolla en ambas cámaras, de modo que la Cámara de Diputados se erige como jurado acusador y la Cámara de Senadores como jurado de

---

<sup>13</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, artículo 137.

sentencia. Ambas cámaras cumplen con el debido proceso, ya que se respeta el derecho de audiencia del acusado. Pero, ¿cómo se sustancia un juicio político en un congreso local? En el caso de Morelos, la legislatura local se erige como jurado de declaración mientras que el Tribunal Superior de Justicia lo hace como jurado de sentencia. Al respecto, en la Constitución Política de Morelos se establece lo siguiente:

Artículo 138. En los casos del artículo anterior, el Congreso erigido en jurado de declaración oírá al acusado, a su defensor o [a] ambos si quisieren, y previa lectura del expediente respectivo decidirá si es no responsable. Si la declaración fuere absolutoria el servidor público continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará suspenso y a disposición del Tribunal Superior de Justicia para los efectos del artículo siguiente.<sup>14</sup>

Asimismo, en el artículo 139 se señala:

El Tribunal Superior de Justicia como jurado de sentencia, previa audiencia del acusador, del fiscal general del Estado y del acusado, su defensor o de ambos, procederá por mayoría absoluta de votos, a dictar la resolución que en derecho proceda. Si el hecho motivo del procedimiento ameritare sanción penal conforme a la ley, el responsable quedará a disposición de la autoridad competente para que se le instruya el proceso respectivo. Cuando el acusado sea el fiscal general del Estado ejercerá las funciones de tal el que designe el Ejecutivo o el servidor pú-

---

<sup>14</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, artículo 138.

blico que deba suplirlo con arreglo a la ley. Tanto la declaración del Congreso como la resolución del Tribunal Superior de Justicia son inatacables.<sup>15</sup>

### Juicio político a Jorge Carrillo Olea

Morelos no ha estado exento de la violencia, es decir, de actos delictivos en contra de la población. Desde que inició, el sexenio de Jorge Carrillo Olea estuvo marcado por esta patología que corroe a la sociedad morelense. A partir de que tomó posesión en 1994 su gobierno quedó estigmatizado por hechos bochornosos como la venta de alcohol adulterado en el municipio de Temixco. César Aquiles Cruz Ortiz, presidente municipal emanado del PRI, al igual que el gobernador, permitió de manera irresponsable la instalación de establecimientos para la venta de este producto, lo que provocó que fuese llevado a juicio político.

La XLVI Legislatura del Congreso local, con fundamento en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, lo encontró responsable de las acciones imputadas. Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia estableció la sentencia en el sentido de destituirlo como presidente municipal de Temixco, además de inhabilitarlo para ocupar algún cargo público durante un periodo de ocho años. Este mecanismo de control constitucional se ejerció por primera vez en Morelos y de esa forma se estableció un precedente para que en lo sucesivo los servidores públicos se sujetaran al Estado de derecho.

En el contexto del juicio político a Carrillo Olea ocurrió otro polémico caso el cual fue provocado por la pretensión de

---

<sup>15</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, artículo 139.

construir un club de golf en Tepoztlán. Se trataba de un proyecto a cargo de la empresa Servicios Integrales de Comercialización Inmobiliaria. Ni el gobierno ni los inversionistas contaban con el rechazo del pueblo de Tepoztlán ni de la defensa del entorno ecológico, sin embargo, después de diversos conflictos y actos de violencia se dio marcha atrás a la construcción del club de golf, dando fin al conflicto.<sup>16</sup>

El gobierno de Carrillo Olea se encontraba inmerso en el grave problema de la inseguridad, reflejado en un alto número de secuestros que la opinión pública relacionaba con funcionarios del gobierno estatal. Al respecto, la periodista Minerva Delgado, publicó la siguiente nota en *El Sol de Cuernavaca*:

La historia política de Morelos, al menos desde el año de 1997 a la fecha, está marcada invariablemente por los juicios políticos a los que han sido sometidos los gobernadores en turno de Morelos. El primero que enfrentó un juicio político fue el gobernador priista Jorge Carrillo Olea. En este caso las versiones apuntan a que su “caída” fue dictada desde la presidencia de la República encabezada por Ernesto Zedillo.

En el año 1998, Morelos enfrentaba una ola de secuestros e inseguridad de la que no se tenía precedentes. Las manifestaciones de la sociedad civil iban en ascenso. Carrillo finalmente dimitió, pero no se libró del juicio político que abrió la XLVII Legislatura local. El 25 de mayo de 1999, la Comisión de Gobernación del Congreso de Morelos, convertida en Gran Jurado, declaró culpable al

---

<sup>16</sup> María Victoria Crespo y Oscar Sergio Hernández, *La construcción de la democracia en Morelos* (México: Nostromo Ediciones, 2010), 126.

exgobernador Jorge Carrillo Olea en cuatro de las acusaciones incluidas en el juicio político iniciado en 1998, días después de que renunció a la gubernatura.

El entonces presidente de la Comisión, Hugo Carbajal Aguilar, explicó que Carrillo Olea, enfrentaba cargos por el delito de incumplimiento de funciones públicas al omitir denuncias ciudadanas que vinculaban a autoridades estatales con el crimen organizado. La juez primera de lo penal en Morelos, María del Rosario Rojas, determinó la libertad del exfuncionario, argumentando que no había encontrado elementos suficientes para afirmar que Carrillo Olea fuera responsable por no denunciar uno de los primeros secuestros cometidos en su administración. Fue así como el exgobernador de Morelos quedó exonerado de los cargos por los que enfrentó un juicio político desde 1998, y tras el cual fue inhabilitado para desempeñar puestos públicos durante 12 años. La exoneración no liberó sin embargo al exmandatario de esa inhabilitación.<sup>17</sup>

## **La reforma al artículo 44 de la Constitución Política del Estado de Morelos**

Una de las decisiones relevantes de la legislatura que estaba por concluir sus actividades, consistió en reformar el artículo 44 de la Constitución Política del Estado de Morelos<sup>18</sup> con el fin de

---

<sup>17</sup> Minerva Delgado, *El Sol de Cuernavaca*, 25 de abril de 2022.

<sup>18</sup> La Constitución Política de Morelos en su artículo 44 establece: “Para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto, necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la legislatura; la sanción y promulgación del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado; excepto en los casos expresamente determinados por esta Constitución”.

establecer una mayoría calificada de dos tercios de los integrantes del Congreso en las iniciativas que tengan el carácter de ley o decreto. Esto con el fin de impedir que la legislatura entrante tuviera el control de las iniciativas con la mayoría absoluta que se integraba con la mitad más uno de los diputados presentes, siempre que existiera quórum, y de esa manera forzar las negociaciones con los grupos parlamentarios minoritarios.

El Congreso local se integraba con 30 diputados, de los cuales 18 habían sido elegidos por el principio de mayoría relativa y 12 por el de representación proporcional. Es importante tener en cuenta que los dos tercios a los que se refiere la reforma se obtienen a partir del total de los integrantes de la legislatura y no sobre el número de diputados presentes en una sesión. Esta reforma ha tenido un impacto decisivo en la vida política de la entidad, ya que dada la imposibilidad de que un sólo partido político disponga del número suficiente de escaños para decidir unilateralmente se ha impuesto la necesidad de involucrar a todos para lograr acuerdos relevantes, pues para ello se requería de un mínimo de 20 diputados. Pero, por otra parte, al forzar una negociación de ese tipo se incrementa el precio del apoyo de los partidos minoritarios que pueden ejercer, como lo han hecho desde entonces, un poder de veto que bloquea la toma de decisiones.

En el sexenio del gobernador Graco Ramírez se llevó a cabo una reforma constitucional para disminuir el número de los diputados integrantes del Congreso. Al reducirse a 20 escaños las proporciones cambiaron y ahora se necesitan 14 diputados para formar una mayoría calificada de dos tercios, tal y como lo estableció la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una resolución específica sobre esa cuestión, y no 13 votos como adujeron ciertos legisladores, cuyas decisiones fueron precisamente impugnadas ante el máximo tribunal del país.

## Juicio político a Sergio Estrada Cajigal

En el año 2000, como consecuencia de los resultados electorales adversos al PRI, tuvo lugar la primera alternancia en la gubernatura de Morelos. Se agotó el despliegue hegemónico del viejo partido del régimen pero, antes de que concluyera la legislatura del Congreso local, aprobó reformas constitucionales que tenían el propósito de limitar las decisiones de la legislatura entrante al establecer la regla de la mayoría calificada para que las decisiones parlamentarias fuesen procedentes. Tal reforma quedó consignada en el artículo 44 de la Constitución de Morelos.

Sergio Estrada Cajigal Ramírez se convirtió en el primer gobernador de la alternancia. Su llegada fue vista como una esperanza de cambio, pero al final de su administración el balance sobre su desempeño no era positivo. La correlación en la segunda legislatura de su gobierno le fue adversa, tan así que se le inició juicio político. Este juicio tuvo algunas similitudes con el de Jorge Carrillo Olea, ya que en ambos casos el factor que desencadenó la decisión de enjuiciarlo derivó de los severos problemas de inseguridad que se vivían en la entidad. De manera específica, los problemas habían sido causados por la policía ministerial. Los órganos que en cierta forma deben de dar certeza y confianza a los ciudadanos en el ámbito de la procuración de Justicia, suelen convertirse en la parte oscura del Gobierno. La periodista Minerva Delgado, a quien me permito citar de nuevo, captó con precisión el momento social y político:

Llegó el año 2000 y con él la alternancia política a México y a Morelos. Por primera vez asumía la gubernatura un hombre emanado del Partido Acción Nacional, su nombre:

Sergio Estrada Cajigal Ramírez quien venía de ser presidente municipal de Cuernavaca, cargo que ganó en el año 1997 cuando la alternancia política se veía lejana en la entidad.

Pasada la primera mitad de su sexenio, Sergio Estrada enfrentó un juicio político por la presunta relación de su excoordinador de la policía ministerial, José Agustín Montiel López, con el narcotráfico y la protección que el entonces mandatario habría dado a capos de la droga.

El 5 de mayo de 2004, con 18 votos a favor y 10 en contra, el pleno del Congreso local aprobaba enjuiciar a Estrada Cajigal. Apenas un día antes en la Junta de Coordinación Política el dictamen sólo había alcanzado 19 votos a través del sistema de voto ponderado que mandata obtener (para su aprobación) las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura, es decir 20 votos. El gobernador recurrió a acciones legales como la promoción de acciones de inconstitucionalidad y controversias para defenderse de la ofensiva del Congreso local. El 30 de marzo de 2006, el Tribunal Superior de Justicia, erigido en jurado de sentencia, afirmó la inexistencia de conducta ilícita alguna por parte del Ejecutivo y la comisión de hechos delictivos, como se afirmó en el inicio del juicio político.

Previamente resolvieron que el Congreso de Morelos no había reunido los 20 votos necesarios para iniciar el proceso, como marca la Ley Orgánica del Poder Legislativo estatal, y tampoco se sustentó la presunta relación del excoordinador de la policía ministerial, José Agustín Montiel López, con el narcotráfico ni la protección que Estrada supuestamente habría dado a capos de la droga.

Los magistrados aseguraron que actuaron con apego estricto a la ley.<sup>19</sup>

Cabe señalar que el caso llegó al pleno del Congreso, y por alguna extraña razón el día de la votación se ausentó un diputado de la oposición, ya que el Congreso estaba integrado por 10 diputados del partido del gobernador y 20 de oposición; por lo que al llevarse a cabo la votación el resultado fue 19 votos a favor de la procedencia del juicio político contra 10. La reforma del artículo 44 de la Constitución local favoreció al gobernador Sergio Estrada Cajigal. Este asunto quedó aclarado cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la Controversia Constitucional al respecto, al establecer que el número mínimo que debía considerarse como mayoría calificada era de 20 votos.

### **Juicio político a Marco Adame Castillo**

El juicio político en contra del gobernador Marco Adame también tuvo su origen en las áreas de seguridad, pero esta vez por el nombramiento y desempeño del secretario de Seguridad Pública, Luis Ángel Cabeza de Vaca. El pleno del Congreso turnó el 22 de febrero a la Junta Política y de Gobierno la solicitud de juicio político. En relación a lo anterior, me permito citar nuevamente a la periodista Minerva Delgado:

La solicitud fue entregada y suscrita por Juan Ignacio Suárez Huape, de la organización ciudadana El Observatorio por la Transparencia; José Antonio Montes Ramírez,

---

<sup>19</sup> Minerva Delgado, *El Sol de Cuernavaca*, 25 de abril de 2022.

del Comité Ciudadano por el juicio político a Marco Adame; Nicanor Pérez, del Movimiento Magisterial de Base, y Héctor Salazar Porcayo, del Sindicato Mexicano de Electricistas.

Los cinco argumentos integrados en la demanda de juicio político son: La omisión por el nombramiento del secretario de Seguridad Pública de Morelos, Luis Ángel Cabeza de Vaca, quien supuestamente había dado protección al cártel de los Beltrán Leyva.

También se enlistaron las omisiones de la Procuraduría de Justicia que encabezaba en ese momento Pedro Luis Benítez Vélez, debido al rezago de 5 mil carpetas de investigación, además de 314 expedientes de asesinatos que se registraron en el 2010 y que no habían sido investigados ni resueltos. Al final este juicio político no prosperó. Previamente el entonces diputado local del PRI, Omar Guerra, había advertido intentos desde el Ejecutivo “por desactivar” ese juicio.<sup>20</sup>

### **Juicio político a Graco Ramírez**

El gobernador Graco Ramírez Garrido Abreu fue el funcionario público que más solicitudes de juicio político acumuló. La que mayor resonancia tuvo fue la que presentó el ciudadano Valentín Pobedano Arce, declarada improcedente el 12 de enero de 2016 en el pleno de la LIII Legislatura local del Congreso del Estado de Morelos. Aunque se habla de la “presión” que se ejerció sobre los diputados opositores, incluso sumando algunos de ellos al partido del gobernador, mismo que operaba

---

<sup>20</sup> Minerva Delgado, *El Sol de Cuernavaca*, 25 de abril 2022.

su hijo Rodrigo Gayosso. Hubo otros intentos de incoar juicio político en contra del entonces gobernador. Entre ellos destacan las solicitudes de Matías Nazario y Rosalina Mazari. Cabe mencionar que ninguno de los intentos prosperó, por lo que el gobernador Graco Ramírez salió ileso.

En Morelos, la mayoría de los juicios políticos a los gobernadores tuvieron lugar cuando los partidos que los postularon perdieron la mayoría en el Congreso local. No pueden descartarse las motivaciones políticas, el deseo de venganza, ni las estrategias políticas para desacreditarlo y debilitar con ella la candidatura a gobernador de su partido. En segundo término, se localizan las razones constitucionales y legales para fundar los juicios políticos.

### **Consideraciones finales**

Considero que el juicio político debe ser objetivo y no debe usarse para desacreditar a algún funcionario por el simple hecho de pertenecer al gabinete de gobierno. Tampoco se debe usar como instrumento de venganza para aprovechar la circunstancia de que el partido al que se pertenece no dispone del número suficiente de diputados locales para impedirlo. Si hay elementos para incoarlo, se debe iniciar juicio político a los funcionarios que pertenezcan al partido o coalición mayoritaria en el Congreso siempre que se reúnan los supuestos que establece el artículo 137 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. Se trata de cumplir con el mandato constitucional en materia de juicio político sin excepciones.

## Bibliografía

- Arteaga, E. 1999. *Tratado de Derecho Constitucional Volumen 4*. México: Oxford.
- Bolio Ortiz, Juan Pablo. 2019. Juicio de residencia: mecanismo de control a las autoridades coloniales. *Antrópica, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, núm. 9, (enero-junio).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política de los Estados Unidos de América.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.
- Delgado, Minerva. 2022. *El Sol de Cuernavaca*, 25 de abril.
- Hernández, Oscar. 2010. *La construcción de la democracia en Morelos*. México: Nostromo Ediciones.

# LA POLÍTICA DE COMUNICACIÓN DEL CONGRESO DE MORELOS

Ethel Barbara Hernández Téllez<sup>1</sup>

## Introducción

El objetivo de este ensayo consiste en indagar sobre la política de comunicación del Congreso del Estado de Morelos. Busca conocer el plan de trabajo del área y los documentos normativos que guiaron el trabajo de quienes han ocupado el cargo, así como identificar los alcances y limitaciones funcionales de dicha área técnica. Incluso, indaga sobre la forma como llegaban al cargo las personas en ese lugar.

Para la búsqueda inicial me concentré en localizar información sobre el tema, pero muy pronto comprobé que la tarea era infructuosa. En el Congreso de Morelos no se ha tenido el cuidado de documentar los procedimientos y cambios internos. Con indicios e información de diversas fuentes conseguí conformar la narrativa que expongo a continuación. Los lugares, documentos y personas son tres de las principales fuentes a las que recurrimos las y los periodistas cuando se trata de realizar una investigación. He aquí mi aproximación sobre el tema.

---

<sup>1</sup> Licenciada en Ciencias de la Comunicación por la Universidad Autónoma de Guerrero. Profesora de la Facultad de Diseño de la UAEM. Actualmente se desempeña como Coordinadora de Prensa en la Dirección de Comunicación Universitaria de la UAEM.

## Mirar por la ventana

El Congreso de Morelos se renueva en su totalidad cada tres años mediante un proceso de elección en coincidencia con las elecciones federales, debiendo tomar posesión de su cargo los integrantes de la nueva legislatura el día 1 de septiembre del año de la elección. El ejercicio de las funciones de los diputados durará tres años y ese período es el que constituye una legislatura, que se identificará con el número ordinal sucesivo que le corresponda. A partir del 2021, funciona la Legislatura LV.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso de Morelos, el Poder Legislativo procurará un orden público justo y eficaz mediante la expedición de leyes y decretos, conciliando e incorporando los legítimos intereses de la sociedad. Sin embargo, estos intereses no incluyen la información ni la comunicación sobre lo que se hace en el máximo recinto legislativo del estado, pues la difusión de las acciones se limita al esporádico recuento de algunos acuerdos que se alcanzan en las sesiones legislativas.

En este sentido, es necesario dirigirse a la persona titular de la Coordinación de Comunicación Social para solicitar información, pero su nombre no se encuentra disponible en el directorio de la página de internet y hay que solicitarlo por la vía de la Plataforma Nacional de Transparencia, o bien acudir directamente a las oficinas del Congreso, acreditarse como periodista y esperar. Esta dinámica para obtener información genera una brecha entre la sociedad, las personas interesadas en algún tema relacionado con el Congreso local y el funcionario público en turno. Se trata de una relación distante que está supeditada a la recomendación de algún conocido y, en todo momento, las solicitudes de información son tratadas con desconfianza.

Las funciones públicas deberían tener carácter público, accesibles, transparentes, comprobables, verificables y evaluables, ya que se trata de la realización de actividades pagadas por la ciudadanía y que disponen de presupuesto, mismo que debería destinarse a la difusión del quehacer legislativo de las y los diputados. En el artículo 50, fracción IV, de la Ley Orgánica del Congreso, con fecha de última reforma el 11 de enero de 2023, se señala que es atribución exclusiva de la Junta Política y de Gobierno “designar al Coordinador del área de Comunicación del Congreso del Estado”.

A partir de marzo de 2023 este cargo lo ocupa Asveide Valle Sandiyero, a quien se le dirigió un oficio solicitándole la lista de las personas que han sido titulares de la Coordinación del 2000 a la fecha. La solicitud se realizó también a través de la Plataforma Nacional de Transparencia con el folio de la solicitud 171235123000074, sin embargo, no fue atendida y generó un recurso de queja que hasta el momento tiene el estatus de impugnación. Esta omisión informativa demuestra la falta de atención del Congreso local en una materia que debería ser prioritaria.

La tarea de la Coordinación de Comunicación del Congreso del Estado es la de comunicar e informar a la sociedad sobre qué, para qué, con qué fin y para quién legisla, cuáles son los ordenamientos y leyes a las que las y los ciudadanos están sujetos y los resultados de aquellas iniciativas que se convierten en leyes. Y más aún, debe reunir toda esa información para su consulta y conservación histórica. Estas acciones abren la posibilidad de mirar por la ventana para conocer lo que hace una institución que decide el destino del estado en materia legislativa. Actualmente el Poder Legislativo local exhibe una evidente omisión en el campo de la comunicación social.

## Que no somos iguales

Cuando nos referimos a la comunicación social hablamos de un concepto compuesto, es decir, de un concepto integrado por dos palabras, que se deriva operativamente en el ejercicio de una actividad profesional, especializada y directamente relacionada con los medios de comunicación. La comunicación social es un fenómeno que se da en toda organización, cualquiera que sea su tipo o tamaño. En cuanto a la palabra social, las organizaciones sociales necesitan de la comunicación para construirse e interrelacionarse. Para el filósofo Ernst Cassirer:

Lo que distingue al hombre de los otros animales no es tanto la razón, sino la capacidad de simbolizar, es decir, de representar de diversas maneras sus ideas y emociones para que sus congéneres las conozcan y, a su vez, puedan expresar las suyas. No es posible imaginar una organización sin comunicación.<sup>2</sup>

En lo que respecta a María José Canel:

La comunicación incide substancialmente en esa actividad de adopción y aplicación de decisiones en y para la comunidad. La comunicación es esencial, en primer lugar, a la actividad de toma de decisiones, en el sentido de que la adopción de medidas necesita de información, un conocimiento de la situación, una recogida de datos y de un intercambio de opiniones entre aquellos que están

---

<sup>2</sup> Horacio Andrade Rodríguez de San Miguel, "Definición y alcance de la comunicación organizacional", en *La comunicación en las organizaciones*, comp. Carlos Fernández Collado (México: Trillas, 2003), 11.

implicados. Por tanto, todos los procesos de toma de decisiones requieren de la comunicación, de una concatenación de intercambio de signos, señales y símbolos.<sup>3</sup>

La autora subraya la importancia de la comunicación para influir y permear en las personas a quienes van dirigidas las leyes, pues determinan las acciones que tomarán en diversos sentidos, situaciones y momentos. Asimismo, el poder requiere de actos comunicativos consumados que le confirmen que esas personas le reconocen, le atienden y hasta le siguen. Aún sin agregar la palabra social al concepto, el proceso de comunicación, por su naturaleza, infiere que puede sumar otros a manera de apellido: comunicación social, comunicación estratégica, comunicación corporativa, comunicación política. En este sentido:

Comunicación Política es la actividad de determinadas personas e instituciones (políticos, comunicadores, periodistas, ciudadanos), en la que, como resultado de la interacción, se produce un intercambio de mensajes con los que se articula la toma de decisiones políticas, así como la aplicación de éstas en la comunidad.<sup>4</sup>

Cuando hablamos de comunicación social ineludiblemente viene a la mente la imagen de una oficina deteriorada que se dedica a informar sólo aquellas acciones del poder que le convienen. Su función social, implícita en el propio nombre de la oficina, queda difuminada hasta casi desaparecer. Esta

---

<sup>3</sup> María José Canel, *Comunicación política. Una guía para su estudio y práctica* (España: Tecnos Universitario; 2ª ed., 2006), 18.

<sup>4</sup> *Ibid.*, 19.

percepción se deriva de la función que han tenido las oficinas de comunicación social desde su creación. Francisco Hernández Lomelí, investigador de la Universidad de Guadalajara, en el libro *Las oficinas de comunicación social en México*, hace un recuento de la creación de estas áreas y su transformación. Refiere que en 1936 se estableció la Dirección de Publicidad y Propaganda como parte integrante de la Secretaría de Gobernación. Al respecto señala:

Con la puesta en marcha de esta dependencia, el gobierno encabezado por Lázaro Cárdenas formalizó –a nivel institucional– su primer modelo de información. Con ello buscó centralizar el control de los medios de difusión estatales, además de justificar, explicar y difundir las acciones del Poder Ejecutivo federal, de manera especial durante la crisis política suscitada a raíz de las medidas tomadas para terminar con el Maximato instaurado por el expresidente Calles. En síntesis, la función de esta institución fue dar a conocer a la opinión pública nacional y extranjera, la versión oficial de los acontecimientos en que intervenía el gobierno mexicano. Es decir, una oficina de difusión de las acciones del titular del Poder Ejecutivo.<sup>5</sup>

Por otra parte, si bien la publicidad se enfoca en la difusión y divulgación de aquello que es público a través de un canal masivo con el objetivo de poner en venta un producto o servicio, incluidas sus múltiples y vistosas estrategias, la propaganda coloca en bandeja de plata las ideas que difunde y divulga

---

<sup>5</sup> Carlos Hernández Lomelí, “Comunicación y Sociedad”, *DECSU*, Universidad de Guadalajara, México, núms. 25-26 (septiembre 1995-abril 1996).

como una tarea exclusiva del ámbito político, brillante sí, pero cuyo contenido tiene una mala percepción construida a lo largo del tiempo y que hasta la fecha provoca rechazo en la ciudadanía. Los términos publicidad y propaganda suelen utilizarse como sinónimos, pero no significan lo mismo. Estos términos también suelen añadirse al concepto de comunicación social. En su origen, las áreas de comunicación social se llamaron oficinas de publicidad y propaganda.

Hay un tercer concepto que recupera Belén Amadeo en su investigación *El estudio de la comunicación gubernamental: líneas de investigación y futuros desafíos*. La autora afirma que “Las relaciones públicas consisten en el proceso estratégico de comunicación que construye relaciones mutuamente beneficiosas entre las organizaciones y sus públicos”.<sup>6</sup>

La comunicación social ha sido definida de diferentes formas, pero con un propósito claro: difundir el desempeño de las instituciones. Cuando se trata de empresas se habla de comunicación corporativa, y cuando se trata de gobiernos se habla de comunicación política. Desde la perspectiva de María José Canel, la comunicación política utiliza a las oficinas de comunicación social como herramienta para cumplir con sus responsabilidades, las cuales permiten la cohesión entre conceptos hasta desdibujar fronteras. Sin ser iguales, funcionan para lo mismo.

Las áreas de comunicación política deben ceñirse a sus componentes esenciales, arriba referidos, pero también se encuentran subordinadas a las políticas y prioridades que establecen las autoridades que las crearon. Claudia Cecilia Flores Pérez en *La comunicación social en México y la lucha fallida por*

---

<sup>6</sup> Belén Amadeo, *El estudio de la comunicación gubernamental: líneas de investigación y futuros desafíos*, Facultad de Ciencias Sociales (Argentina: Universidad de Buenos Aires, 2016).

*la transparencia: Del Imperio Azteca a la Ley Chayote*<sup>7</sup> señala que actualmente hay una crisis comunicacional recurrente, que falta información oficial y sistematizada, que no hay estrategias precisas, y que se advierte un vacío en los argumentos para justificar el presupuesto destinado a los medios de comunicación. En suma, que no hay una política de comunicación con reglas claras y políticas estratégicas. El tema se maneja con discrecionalidad en todos sus aspectos, incluyendo desde luego el uso del presupuesto público que se asigna a las áreas de comunicación del gobierno federal y de los poderes públicos locales.

### **Siguiendo el rastro**

Hagamos un nuevo y breve salto temporal, de la década de 1930 al año 2019, para entender básicamente los motivos que llevaron a los gobiernos federales en México a modificar las funciones de las oficinas de comunicación social y convertirlas en aparatos burocráticos al servicio del Estado, destinándoles altos montos presupuestales. La Dirección de Publicidad y Propaganda del Gobierno federal creada en 1936, se mantuvo en funciones sólo cuatro meses. Pasarían décadas hasta que en el gobierno de José López Portillo (1976-1982) se establecieron nuevas reglas del juego entre el gobierno, los medios de comunicación y los periodistas. Se creó la Dirección General de Información y Relaciones Públicas en la estructura orgánica de la Secretaría de Gobernación. En 1978 se asignaron a la política de comunicación social poco más de 200 millones de pesos; tres años después la cantidad ascendía a 1967 millones de pesos.

---

<sup>7</sup> Claudia Cecilia Flores Pérez, *La comunicación social en México y la lucha fallida por la transparencia: Del Imperio Azteca a la Ley Chayote* (México: Universidad Autónoma de Zacatecas, 2019).

Antes de concluir el sexenio dicha oficina cambió de nombre para ser denominada Coordinación General de Comunicación Social, ahora para depender directamente de la Oficina de la Presidencia de la República.

En 1983, durante el Gobierno federal de Miguel de la Madrid (1982-1988) se crearon la Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República y la Unidad de Crónica Presidencial. En el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se ampliaron las funciones de la Dirección General de Comunicación Social, desplazando a la Secretaría de Gobernación en el manejo de la política de comunicación del Gobierno federal. También, durante ese sexenio, se redujo el presupuesto en un 50 % y se pusieron a disposición del mercado algunos medios de comunicación del Estado.

Durante el periodo de gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), las oficinas de comunicación social, tanto federal como de los gobiernos estatales, se enfrentaron a diversos problemas para funcionar como lo habían hecho en el pasado. No hubo forma de que las versiones oficiales tuvieran eco en la sociedad frente al movimiento zapatista, la guerra contra el narcotráfico, el “efecto tequila” o el “error de diciembre”, este último producto de los efectos de la crisis financiera. El gobierno de Vicente Fox Quesada (2000-2006) contó con cinco coordinadores de comunicación social y durante el último periodo de su administración:

Se lograron estabilizar las relaciones del llamado “presidente del cambio” con los medios de comunicación, subsanando mediante las funciones de la vocería de la presidencia, los problemas derivados de la imprecisión de los mensajes presidenciales. El vocero, Rubén Aguilar

Valenzuela es recordado por su frase: “lo que el presidente quiso decir...”<sup>8</sup>

En la administración de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) se enfatizó en el posicionamiento de su persona como presidente, sin embargo, se enfrentó a las restricciones legales establecidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), que limitaba la promoción de la imagen del presidente. Cuando Enrique Peña Nieto llegó al poder (2012-2018), nuevamente se cuestionó el gasto destinado a las oficinas de comunicación social, que alcanzó cifras escandalosas. Entre el 2013 y el 2014 se gastaron más de 14 663 millones de pesos en publicidad oficial, de acuerdo con los datos del Informe sobre Libertad de expresión, presentado por las organizaciones Artículo 19 y Fundar. No existen antecedentes sobre otro presidente que haya gastado tal cantidad de recursos públicos en materia de publicidad.

A partir del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018) la estrategia de comunicación fue la misma que implementó cuando ocupó el cargo de jefe de gobierno del entonces Distrito Federal (2000-2005). Las conferencias de prensa y el centralismo en la emisión de las noticias vuelve a desplazar a un papel secundario a la oficina de comunicación social. La versión oficial la fija directamente el presidente del país. Al respecto, Rubén Aguilar Valenzuela hace un recuento del papel de las oficinas de comunicación social:

En el ámbito informativo, los responsables de la comunicación de los gobiernos deben enfrentar la difícil y com-

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, 100.

pleja tarea de atender todo lo que se relaciona con las exigencias de los medios. Del lado del gobierno, esto se traduce en la operación de la publicidad gubernamental en un amplio sentido de la palabra, que considera no sólo la mercadotecnia destinada a promover sus logros, sino todo lo referente a la información sobre las iniciativas presidenciales y a explicar las razones de esas acciones, con el fin de dar respuesta a las inquietudes de la prensa y de la opinión pública. Esta labor se traduce, asimismo, en el establecimiento de una compleja red de contactos y negociaciones, cuya finalidad es conseguir un lugar en la agenda mediática para los mensajes que el gobierno quiere transmitir a la sociedad.<sup>9</sup>

Actualmente, el presidente no sólo ha centralizado el ejercicio del poder político, también se adueñó de la vocería, imagen, agenda y expresiones discursivas del Gobierno federal. No hay intermediarios, no hay informes especiales, mensajes a la nación en horario estelar, ni entrevistas a modo, porque el presidente se entrevista, se pregunta y se responde. La función de la oficina de comunicación social ha quedado relegada y subutilizada.

### **Mirarse el ombligo**

Veamos qué ocurre en el estado de Morelos. La Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, en el Capítulo IV de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, artículo 38, señala que tiene como atribuciones designar al director general

---

<sup>9</sup> Yolanda Meyenberg Leycegui y Rubén Aguilar Valenzuela, *La comunicación presidencial en México (1988-2012)*, (México: UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, 2015).

del Instituto de Investigaciones Legislativas, al secretario técnico de la propia Comisión y al director del Área de Comunicación Social del Congreso. En el artículo 172 del Reglamento Interno del Congreso se establece que la Coordinación de Comunicación Social depende de la Junta Política y de Gobierno, y que esta “deberá implementar los mecanismos necesarios para ordenar, preparar y difundir la información inherente a los actos que realizan los diputados, así como aquellas actividades que son inherentes a la labor legislativa en todos sus aspectos.”

En la fracción III del artículo 173 del Reglamento se prescribe que el área de Comunicación Social deberá planear y ejecutar campañas de difusión y sondeos de opinión de las actividades legislativas, las cuales, a su vez, deberá informar a través de la estrategia de comunicación social que, de acuerdo con en el artículo 23 de la Ley General de Comunicación Social, aprobada en 2018 y reformada en el año 2022, todo ente público tiene obligación de presentar. Sin embargo, hasta el momento no existe un documento que refiera cuáles son dichas campañas o si se han realizado sondeos de opinión, tampoco los objetivos generales, específicos, metodología, alcances o resultados.

En el artículo 147 de dicho reglamento se contempla que el Congreso tendrá una página de internet que deberá contener, por lo menos, la siguiente información: convocatorias, iniciativas y dictámenes, lista de los acuerdos y decretos emitidos, la legislación de Morelos, información de prensa, así como datos biográficos, académicos y profesionales de los integrantes de la legislatura. Además, señala que el contenido de la página será responsabilidad de la Coordinación de Comunicación Social, la cual, de acuerdo con la fracción IV del mencionado artículo, no deberá contener propaganda, publicidad o información comercial ni de proselitismo político.

El contenido que se encuentra en la página de internet <<<http://congresomorelos.gob.mx/>>> es variable, incluso en algunas semanas aparece un aviso que alerta sobre visitar el sitio, pues no es seguro. Se advierte que la ventana pública de información del Poder Legislativo se encuentra descuidada. Actualmente se encuentran publicadas las convocatorias vigentes, las transmisiones de las sesiones legislativas, así como boletines de prensa, redes sociales disponibles, ubicación del recinto, formulario de contacto, sección de transparencia, liga de acceso al sistema INFOMEX, liga de acceso a la Secretaría de Finanzas y las fotografías de quienes integran la actual legislatura por partido político y comisiones, aunque no aparecen los datos biográficos, académicos y profesionales de las y los diputados. Tampoco hay ligas de acceso a la legislación estatal conforme a su publicación en el Periódico Oficial, ni a la información general e histórica del Congreso, mientras que la sección de Comunicación Social está deshabilitada.

La Ley General de Comunicación Social indica que la estrategia de comunicación social debe contener la misión y visión del ente público, los objetivos generales en materia de Comunicación Social relacionados con sus funciones y los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y temas específicos que se prevean abordar en las Campañas de Comunicación Social, entre otros aspectos. Además, de acuerdo con esta Ley, la Unidad Administradora evaluará la estrategia de comunicación social presentada por cada ente público con base en el contenido señalado y, en su caso, realizará las observaciones pertinentes. El artículo 24 especifica que el ente público deberá entregar un Programa de Comunicación Social que incluya el conjunto de campañas de comunicación que se difundirán durante el año fiscal que corresponda. No parece que el Congreso

de Morelos se hubiese percatado de la existencia y carácter obligatorio de esta Ley, ya que no hay evidencias por ningún lado de que la cumplan.

El artículo 30 de la Ley antes referida se indica que “Los Poderes Legislativos y Judiciales, de la Federación y de las Entidades Federativas, así como los organismos constitucionales autónomos locales deben prever en su Reglamento Interior u ordenamiento equivalente el mecanismo para la elaboración y aprobación de sus estrategias y programas anuales” de comunicación social. No obstante, hasta el momento de escribir este artículo, en el Congreso de Morelos no hay documentación pública disponible que indique claramente cuáles son los objetivos de comunicación social, el plan anual, la estrategia y campañas anuales que emprenderá y mucho menos los recursos destinados al área.

La legislación marca el camino que deben seguir los entes públicos, con especial énfasis en la regulación de los recursos que se destinan a la propaganda en medios, para evitar que el manejo del presupuesto se realice de manera discrecional e ilegal. Por lo tanto, no queda claro en la legislación vigente, ni en la normatividad interna del Congreso de Morelos, cuáles son las funciones específicas de la persona titular del área de comunicación social, ni los procedimientos y criterios a seguir para su elección o nombramiento, los perfiles profesionales que debe presentar y comprobar, cuáles son las políticas de comunicación social en general o el procedimiento para elegir los temas a difundir, etc.

### **Para muestra un botón**

La lucha por el control de los medios de comunicación es continua, sin tregua. Es casi una guerra donde, dice el refrán, todo

se vale. Porque al poder le sirve controlar los medios de comunicación, pero, además, le gusta mirarse, ama el reflejo que le devuelve el espejo que él mismo eligió.

María Dolores Rosales Cortés narra en su tesis de maestría *Hacia un modelo regional de medios públicos: el caso de Morelos* el paso del Sistema Morelense de Radio y Televisión del Poder Ejecutivo al ámbito del Poder Legislativo, así como la designación del director general que estaba en manos del gobernador en turno. En ese trabajo de investigación se describe el cambio de esta dependencia, de Sistema a Dirección de Radio, Televisión y Comunicación, su composición y desempeño a lo largo de las legislaturas de los años recientes, así como la definición del director en turno. Me permito citar a la autora:

Una vez que el canal 3 de televisión y las estaciones de radio que manejaba el Sistema Morelense de Radio y Televisión quedaron bajo el control del Poder Legislativo, además de la legislación federal aplicable, el Sistema empezó a ser regulado de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Congreso de Morelos, publicada el 1 de septiembre del año 2000. Una de las primeras decisiones relevantes de la XLVIII Legislatura, fue el nombramiento del funcionario que estaría al frente de la nueva dependencia del Congreso. El artículo 68 de dicha ley establece los requisitos para ocupar el cargo de titular de la Dirección de Radio, Televisión y Comunicación, pero no se establecía como requisito que el aspirante a ocupar el cargo contara con estudios profesionales, ni tampoco que tuviera experiencia en medios de comunicación. Ya en 2002, nuevamente se modifica el nombre de la dependencia, y pasa de Dirección de Radio, Televisión y Comunicación (DRTC)

a Dirección General de Radio y Televisión (DGRT). La Junta de Coordinación Política de la XLIX Legislatura decidió continuar con el mismo esquema de funcionamiento del Comité de Radio y Televisión. En un lapso de poco más de 2 años, entre agosto de 2003 y octubre de 2005, la XLIX Legislatura tuvo en al cargo a tres diferentes directores generales de Radio y Televisión.<sup>10</sup>

Entre los años 2000 y 2003, fue la propia autora de la tesis citada quien ocupó la titularidad de la Coordinación de Comunicación Social del Congreso local, para luego ser directora general de Radio y Televisión hasta octubre de 2005, cuando los integrantes de la XLIX Legislatura la sustituyeron por Javier Pineda Castillo. Sobre esta decisión política la autora refiere en su investigación:

El nombramiento se hizo, no obstante, la pública y notoria violación de la fracción III del artículo 77 de la Ley Orgánica del Congreso, que establece como requisito para ser nombrado director general de Radio y Televisión, acreditar los conocimientos, experiencia y capacidad de acuerdo al cargo y contar con título de licenciatura legalmente expedido. Este último requisito hasta el momento de escribir estas líneas aún no había sido acreditado por el beneficiario de la decisión de los legisladores.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> María Dolores Rosales Cortés, *Hacia un modelo de regional de medios públicos: el caso de Morelos*, (tesis de maestría en Comunicación, Universidad Iberoamericana, México, 2006), <https://ri.iberomx.mx/handle/iberomx/807>

<sup>11</sup> *Ibid.*, 85-86.

## Ahora lo ves, ahora no lo ves

Fue el 24 de octubre de 2012 cuando se aprobó mediante el Decreto Núm. 7 del *Periódico “Tierra y Libertad”*, una reforma a la fracción VI del artículo 40, que adiciona la fracción XIII del artículo 70 de la Constitución Política del Estado de Morelos, con el cual se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica y su reglamento. En ese decreto, en el artículo quinto transitorio, se señala que: “El Ejecutivo del Estado deberá designar al profesional responsable que junto con el encargado de despacho del Sistema Morelense de Radio y Televisión inicie el cambio y la transición de dicho Sistema del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo, cambio que no podrá durar más de 30 días hábiles a partir de la entrada en vigor del presente decreto.”

Fue así como el Sistema Morelense de Radio y Televisión regresó nuevamente al mando del Poder Ejecutivo en Morelos y como desapareció el control que había tenido el Congreso de Morelos sobre ese ente, ahora bajo la figura de organismo público descentralizado del gobierno estatal, creado mediante el Decreto Núm. 5088 publicado del *Periódico Oficial “Tierra y Libertad”*, emitido el 2 de mayo de 2013, durante el gobierno de Graco Ramírez Garrido Abreu. En ese decreto se señaló lo siguiente:

Los instrumentos jurídicos que han dado origen al Instituto Morelense de Radio y Televisión, resultan insuficientes para contar con un ente paralelo al Estado, que pueda cumplir con todas y cada una de las atribuciones jurídicas y técnicas necesarias; por lo que el presente cuerpo normativo de carácter orgánico, constituye en el plano de la operatividad la suma de funcionarios y facultades indispensables para consolidar un verdadero sistema de

medios públicos, competitivos con los medios privados, pero también complementarios de la actividad del Estado de sus tres niveles de Gobierno.<sup>12</sup>

En una búsqueda realizada en la Plataforma Nacional de Transparencia, aparece el acta 05 de la Junta Política y de Gobierno del 3 de octubre de 2016, que señala en el orden del día, como punto número 5, la designación del Coordinador de Comunicación Social y la propuesta del diputado Julio Espín Navarrete para que ocupe el cargo Javier Ruiz Almanza. También, se señala en el acta que Espín Navarrete expuso su experiencia laboral, siendo aprobado por los presentes para asumir la entonces vacante del cargo. En otra búsqueda aparece como coordinador de Comunicación Social adscrito al Congreso de Morelos José Alberto Millán Toledo, dado de alta en el cargo el 1 de marzo de 2017. Además, se encuentra que del 19 de septiembre de 2021 al 31 de octubre del mismo año este cargo lo ocupó Issac Ricardo Almanza Guerrero, información que se acompaña de una fotografía, así como de la ficha del funcionario público con nombre, cargo y periodo.

Además de los señalados, no hay más datos ni documentos en la plataforma, excepto una lista de la nómina del mes de septiembre de 2016, firmada por la Secretaría de Administración y Finanzas, en la que se refieren los sueldos que percibieron los funcionarios del Poder Legislativo. En la lista hay datos sobre los salarios que percibe el personal del área de Comunicación Social, los cuales oscilan entre los 3000 y los 17 000 pesos, de acuerdo al puesto del que se trate. Por otra parte, la documentación relativa a la estrategia anual de comunicación social, los

---

<sup>12</sup> Congreso del Estado de Morelos, última reforma, 2 de noviembre de 2016.

criterios para la difusión de mensajes sobre programas y actividades legislativas y todo aquello relacionado con las personas que ocupan el cargo, los requisitos para su designación y plan de trabajo, siguen sin aparecer.

## Tejido de redes

El Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del estado de Morelos es presidido por Francisco Rubén Sandoval Vázquez, que publica a través de la red social Facebook, diversas actividades. En febrero de 2022 inició en conjunto con la Escuela de Humanidades y Educación Tec Campus Cuernavaca el proyecto titulado “Parlamento 55”, que se presenta como “un espacio para conocer más de cerca a los y las diputadas del Congreso y sus colaboradores”, y que funciona como un programa de televisión, de media hora a la semana cuya transmisión se realiza a través de YouTube. Llama la atención este proyecto puesto que difunde la información que no se encuentra en la página de internet del Congreso local, y la tarea que debiera realizar la Coordinación de Comunicación Social del Congreso pareciera suplida por el referido Instituto.

En el mes de mayo de 2023, se difundía el programa “Parlamento 55” en la página de internet del Congreso estatal con el vínculo directo a la transmisión más reciente, para julio del mismo año dicho vínculo dejó de aparecer. En relación con las redes sociales, la cuenta de Twitter del Congreso (@MorelosCongreso) abierta en 2012, refiere ser administrada por la LV Legislatura, cuenta con más de 19 000 seguidores y cuyo contenido se enfoca en replicar los boletines de prensa publicados en la página de internet, así como en la página de Facebook (<https://www.facebook.com/CongresoMor>), cuenta

con más de 26 000 seguidores donde se difunde el programa “Parlamento 55”.

Como ha ocurrido con la aparición de nuevas redes sociales, las instituciones se acoplan poco a poco a la difusión de sus contenidos de acuerdo con las modalidades que ofrecen estas aplicaciones. En el caso de Instagram, el Congreso de Morelos abrió su cuenta en marzo de 2022 (@congreso\_morelos), y hasta el mes de julio de 2023 registraba apenas 96 publicaciones y 190 seguidores, lo que refleja una deficiente atención de esta red social. En esta cuenta destacan los videos breves (*reels*) y postales con felicitaciones a las y los diputados que cumplen años. Cada una de estas publicaciones cuenta con mínimo 3 *likes* y hasta más de 2000 reproducciones cada una, lo que en términos métricos indica un buen impacto en la comunidad a la que se dirige, dada lo pequeña que esta es.

La evidente “mudanza” de una red a otra es paulatina y merece destacarse que el uso de Instagram para difundir el quehacer legislativo es equilibrado y actual, pues se elige un tema, se realiza un video menor a un minuto y se comunica a través de la imagen, los rostros y las voces, tanto de diputadas como de diputados, en la misma proporción de tiempo y espacio, con movimientos atractivos para el público. La aparición de las redes sociales representa un reto para los organismos e instituciones dedicadas a la legislación y regulación de su uso, y que es el propio órgano legislativo morelense el que no cuenta con un trabajo en este sentido, aunque sea mínimo, y ante la rapidez con la que transcurre el tiempo en las redes sociales parece que esta tarea es imposible de lograr.

El funcionamiento de las redes sociales supera en gran medida las formas y métodos tradicionales para comunicar, pero ello no debería limitar o relegar la tarea de poner sobre papel

la legislación respecto a los planes de comunicación, objetivos, metas, presupuestos, estrategias, operatividad, nombres, cargos, sueldos de los puestos, reglamentos de elección, documentos comprobatorios, archivos y, ahora, métricas. Todo transparente y accesible para la ciudadanía que poco a poco también migra a las redes sociales en la busca de información en tiempo real.

El desarrollo de la inteligencia artificial (IA) en aplicaciones que redactan textos en minutos podría, por una parte, agilizar y modernizar la documentación legislativa, a su vez, escribir decretos que estén casi listos para publicar, reglamentos, ordenamientos e incluso leyes. Nos enfrentamos a un cambio radical con doble filo, ya que la tarea que implica mayor tiempo es la de redactar proyectos de ley. Pero antes es necesario reflexionar sobre los dilemas éticos y morales que implicaría suplantarse a las personas que redactan los contenidos de los proyectos de ley por la inteligencia artificial. ¿Cuáles serán los resultados de este tipo de cambios? Nos queda esperar.

Así, mientras estos cambios se fraguan, la tarea del área de Comunicación Social del Congreso de Morelos se circunscribe a la producción de boletines de prensa, función con la que cumple, sin embargo, no hay información que permita responder ¿cómo lo hace?, ¿por qué? y ¿para qué? La información sobre el área de comunicación social del Poder Legislativo de Morelos es limitada e inaccesible, cuando debería ser todo lo contrario. Si respondiéramos a la incógnita de cuáles deberían ser las políticas de comunicación en el Congreso local, mi propuesta consistiría en abrir la posibilidad de que participen todas las partes involucradas, darlo a conocer, someterlo al escrutinio de profesionales y de los partidos.

La Junta de Coordinación Política de la legislatura en turno debería proponer que la oficina de Comunicación Social sea

dirigida de forma autónoma y rotativa por cada una de las fuerzas políticas y tenga la misma vigencia que el periodo legislativo. Que cada partido aporte un integrante con probada capacidad y experiencia en medios de comunicación. Que al final de cada periodo esta oficina realice un ejercicio de reflexión y análisis sobre su desempeño, donde además se aporten propuestas de trabajo. Se trata de que las políticas, los principios, métodos y procesos de trabajo sean claros y públicos.

Una oficina de comunicación social para el Congreso de Morelos debe contar con tres áreas para las tareas básicas: la atención a los públicos, la recopilación del quehacer de cada área y un sistema de revisión constante al cumplimiento de los puntos plasmados en las políticas de comunicación. Definir la planeación, estrategia, análisis, comunicación interna y responsabilidad en la relación con los diversos partidos políticos, públicos y otros poderes, no parece complejo si se trata de reconocer en la comunicación la función básica para cualquier institución pública. Pero el ideal en política no existe, aunque los ideales en la política sí.

### **Consideraciones finales**

La política de comunicación social del Congreso de Morelos no ha recibido la atención técnica y política que merece. Se advierten a lo largo de las últimas dos décadas, políticas y acciones difusas. El tema debe ser objeto de un exhaustivo análisis y de un riguroso diseño técnico y organizativo. No es posible seguir improvisando en un área tan importante y definitoria para la legitimidad del Congreso de Morelos. En ese contexto debe ser leído el presente ensayo.

## Bibliografía

- Amadeo, Belén. 2016. *El estudio de la comunicación gubernamental: líneas de investigación y futuros desafíos*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Andrade Rodríguez de San Miguel, Horacio. 2003. "Definición y alcance de la comunicación organizacional." En *La comunicación en las organizaciones*, comp. Carlos Fernández Collado. México: Trillas.
- Canel, María José. 2006. *Comunicación política. Una guía para su estudio y práctica*. 2ª ed. España: Tecnos. Universitario.
- Flores Pérez, Claudia Cecilia. 2019. *La comunicación social en México y la lucha fallida por la transparencia: Del Imperio Azteca a la Ley Chayote*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Hernández Lomelí, Carlos. 1996. Comunicación y Sociedad. DECSU., núm. 25-26, septiembre 1995-abril 1996. México: Universidad de Guadalajara.
- Meyenberg Leycegui, Yolanda y Aguilar Valenzuela, Rubén. 2015. *La comunicación presidencial en México (1988-2012)*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales, Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza.
- Rosales Cortés, María Dolores. 2006. *Hacia un modelo de regional de medios públicos: el caso de Morelos*. Tesis de Maestría en Comunicación, México: Universidad Iberoamericana, <https://ri.ibero.mx/handle/ibero/29/browse?type=author&value=Rosales+Cort%C3%A9s%2C+Mar%C3%ADa+Dolores>



# EL CONGRESO DE MORELOS EN DOS TIEMPOS (1990 -2000): LA AUSENCIA DE UNA BUROCRACIA CULTURAL

Ricardo Aguirre Jaimes<sup>1</sup>

## Introducción

A partir del marco de referencia que ofrece la historia en relación con la cultura y las políticas culturales que ha impulsado el Estado mexicano, se analizarán las políticas y decisiones legislativas que el Congreso de Morelos ha tomado en relación con la política cultural de la entidad. Se anticipa un escenario en el que, además de las omisiones legislativas, se hacen evidentes los enfoques limitados que en el ámbito de la cultura han caracterizada a las políticas y decisiones del gobierno estatal hasta el momento de escribir este ensayo.

## Nacionalismo cultural

El origen de las pautas de la política cultural nacionalista que persisten hasta nuestros días lo podemos ubicar en el gobierno del general Álvaro Obregón (1920-1924). La cultura formó parte del discurso político: aquel México donde los bandoleros y

---

<sup>1</sup> Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UAEM. Maestro y doctorado en Ciencia Política por el Centro de Investigación y Docencia en Humanidades del Estado de Morelos.

turbas saquean las propiedades para posteriormente fusilar a sus habitantes en las calles<sup>2</sup> era parte del pasado. México dejaba de lado el antiguo régimen y emanaba otro, en donde la paz y legalidad se acompañaron de la creación de nuevas instituciones como la Secretaría de Educación Pública (SEP). Para contextualizar la cuestión, es preciso citar a Carlos Monsiváis:

La cultura es un conjunto de productos restringidos, de productos superiores del quehacer humano; en consecuencia, es patrimonio de pocos y la demostración de la cultura consiste, especialmente en que esos pocos enseñan a los demás la capacidad para aprender la verdadera cultura. Hay que llevar la cultura al pueblo, es la premisa de todo programa cultural.<sup>3</sup>

En su momento, José Vasconcelos, fundador de la SEP y del Instituto Nacional de Bellas Artes (INBA),<sup>4</sup> consideró la enseñanza como una extensión de las artes.<sup>5</sup> Para lograr tal cometido ofreció los muros de diversas instituciones gubernamentales a

---

<sup>2</sup> Carlos Monsiváis. “La nación de unos cuantos y las esperanzas románticas. Notas sobre la historia del término ‘cultura nacional en México’” en: José Emilio Pacheco, *et al.*, *En Torno a la Cultura Nacional*, tomo 51 (México: Fondo de Cultura Económica, 1983), 188.

<sup>3</sup> Guillermo Bonfil Batalla, *De culturas Populares y Cultura Popular*, 1ª reimpresión (México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Dirección General de Culturas Populares e Indígenas 2002), 13.

<sup>4</sup> A partir de su instauración en 1946, el INBA estaba adscrito a la Subsecretaría de Cultura de la Secretaría de Educación Pública, según el texto *Creación de INBAL*, <http://inba.gob.mx/ConoceInbal>.

<sup>5</sup> Eduardo Cruz Vázquez, *Sector Cultural. Claves de Acceso* (México: Editorial Universidad Autónoma de Nuevo León, Editarte Publicaciones, 2016), 89.

los pintores Diego Rivera, David Alfaro Siqueiros y José Clemente Orozco.<sup>6</sup> El muralismo fue elevado a la categoría de cultura nacional en la creación de los valores patrios de la población.<sup>7</sup> En el estado de Morelos una muestra representativa del muralismo se encuentra en el Museo Regional de los Pueblos de Morelos, Palacio de Cortés,<sup>8</sup> en cuyo segundo piso se halla una galería con una superficie de 149 m<sup>2</sup> donde Diego Rivera pintó, entre los años 1929 y 1930, el mural titulado “Historia del Estado de Morelos, Conquista y Revolución”.<sup>9</sup>

Durante el siglo xx la cultura adquirió su carácter nacional, un aparato que reprodujera las prácticas y sentidos de un proyecto en común de nación, al mismo tiempo que articulaba cuestiones políticas, sociales, económicas, ideológicas y culturales.<sup>10</sup> Fue Álvaro Obregón quien estableció las piedras de toque

---

<sup>6</sup> Rafael Tovar, *Modernización y Política Cultural: Una visión de la modernización de México*, (México: Fondo de Cultura Económica, 1994), 38.

<sup>7</sup> Laura Collin, *Mito e historia en el muralismo mexicano*, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14802502>.

<sup>8</sup> El 30 de marzo de 2023 el Museo Regional Cuauhnáhuac abrió nuevamente sus puertas, después de cinco años de restauración por los daños ocasionados en el sismo del 19 de septiembre de 2017. Además de un nuevo contenido museográfico y museológico, tiene un nuevo nombre: “Museo Regional de los Pueblos de Morelos”, según indica Víctor Hugo Valencia Valera. “Bienvenidos Todos a la Reapertura de su Nuevo Museo” en *Museo Regional de los Pueblos de Morelos. Palacio de Cortés, Suplemento Cultural El Tlacuache*, núm. 1074, (México: INAH Morelos, 2023), <http://www.inah.gob.mx/images/suplementos/tlacuache/1074/web/>

<sup>9</sup> Diego Rivera, *Catálogo general de obra mural y fotografía personal*, (México: Secretaría de Educación Pública, Instituto Nacional de Bellas Artes, 1988), 103.

<sup>10</sup> José Luis Mariscal Orozco: “Introducción. Política Cultural y modelos de Gestión Cultural”, en José Luis Mariscal Orozco, *Políticas culturales. Una revisión desde la gestión cultural*, (México: Universidad de Guadalajara, Sistema de Universidad Virtual, 2007), 23.

de las instituciones educativas y culturales. A través de los años algunas instituciones habrían de permanecer, como la Secretaría de Educación Pública (SEP), el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) y el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura (INBAL), otras surgirían y desaparecerían, como el CONACULTA, que fue sustituido por la Secretaría de Cultura.

Dentro de un sistema político democrático, la permanencia y evolución de las instituciones es propicia para dar continuidad a los proyectos, en este caso culturales. En una sociedad heterogénea y compleja ninguna fuerza social puede dominar si no se crean instituciones políticas, porque entre éstas y la sociedad civil debe existir cierta compatibilidad de intereses.<sup>11</sup> Las metamorfosis de las instituciones también reflejan la complejidad de la sociedad y la especialización que se requiere para atender sus diferentes demandas en un contexto histórico particular.

La cultura es siempre dinámica y no estática. En México, el Estado ha sido el actor principal en la difusión de ciertos aspectos culturales que van desde la pintura, el ballet, la literatura hasta las artes populares, entre otras. Empero, actores privados y organizaciones de la sociedad civil opinan y participan cada vez más en la vida cultural del país.

## Lo simbólico

¿Cómo es que los individuos asimilan una cultura nacional? El Estado suele extender su estructura e incidir a través de políticas sobre aspectos económicos, políticos y culturales e incluso

---

<sup>11</sup> Samuel Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, 2ª ed. (España: Paidós Ibérica, 1972), 19.

sobre la vida cotidiana. Esto es posible por la necesidad de todo individuo de ser socializado, de tener un sentido de pertenencia, de adaptarse a algún tipo de estructura social, lo que le brinda la posibilidad de un desarrollo personal, al mismo tiempo, que encuentra seguridad efectiva.<sup>12</sup> La satisfacción de estas necesidades está relacionada con el instinto más elemental del ser humano que se manifiesta en el imperativo de persistir el mayor tiempo posible.

Ese perdurar tiene que ver con el legado que se deja a las futuras generaciones. Este aspecto nos conduce a otras interrogantes: ¿Cómo se aprecia el legado de las anteriores generaciones?, ¿qué criterio se emplean para saber qué conservar y qué no? A través de la educación impartida por el Estado se acerca a los individuos ese legado, que también contribuye a desarrollar la capacidad de desciframiento y decodificación de lo que se observa. El poder de entender los distintos códigos culturales de los individuos es denominado *habitus* por el sociólogo Pierre Bourdieu, y “Puede describirse como las disposiciones aprendidas –tales como el porte cultural, la forma de hablar, o las maneras de pensar o actuar– que las personas adoptan en relación con las condiciones sociales en las que se mueven”.<sup>13</sup>

La otra dimensión de lo simbólico es el espacio público: plazas, calles, avenidas y parques llevan el nombre de hechos históricos o personajes ilustres de la política o el arte. Además, los inmuebles gubernamentales como las escuelas, museos, sitios arqueológicos, monumentos artísticos, e incluso las cosas tales como billetes, monedas, timbres y postales, forman parte

---

<sup>12</sup> Néstor García Canclini, *Culturas populares en el capitalismo*, 1ª reimpresión (México: Random House Mondadori, 2007), 80.

<sup>13</sup> Anthony Giddens, *Sociología*, 6ª ed. (España: Alianza Editorial, 2010), 891.

de la cultura. Se trata de objetos que están a la vista, pero de las que pocas veces reparamos en su significado cultural.

Lo anterior no significa que unas personas son más cultas que otras, ya que todo individuo posee un capital cultural. La conformación de un capital cultural principia: “Dentro del entorno familiar y a través de la educación, y normalmente supone la obtención de certificados, como diplomas y otras credenciales”. Si bien es cierto que la formación escolástica es básica en la conformación de una cultura, esto, no quiere decir que sea determinante, ya que hay otros aspectos sociales, económicos y políticos que deben considerarse.<sup>14</sup> No es sólo una esfera la que incide en los individuos. Ninguna persona está aislada, al contrario, todo cuenta e influye en los individuos en mayor o menor medida.

## **Infraestructura**

Por medio de leyes y programas el Estado encamina sus políticas culturales. Las leyes facultan y conforman los institutos culturales, mientras que los programas van dirigidos a un sector o sectores en particular, por ejemplo, el arte popular. Ambos aspectos se concatenan con el fin de aplicar una política cultural del Estado.

Lo que podríamos denominar la parte material del Estado se realiza por medio de la infraestructura cultural. A partir de los datos arrojados por el *Atlas de infraestructura del patrimonio cultural de México 2010*, podemos clasificar la infraestructura de la siguiente forma:

1. Bibliotecas
2. Centros culturales y casas de cultura.

---

<sup>14</sup> *Idem.*

3. Museos (Antropología e historia, arte, ciencia y tecnología, interactivos, público infantil, comunitarios, etc.)
4. Teatros
5. Instituciones de Educación Superior. Centros de Educación Artística y Cultural (CEAC)

De acuerdo con los datos del Atlas referido, los estados de Morelos y Guerrero contaban con el menor número de CEAC, es decir 6, que representan el 0.88 % de total nacional. Es pertinente aclarar que el cine está considerado en el apartado de industrias culturales.<sup>15</sup> Si bien es cierto que la cultura podría parecer algo etéreo, la cultura está presente en la vida de todo ser humano, inclusive, el propio Estado es una creación cultural. La conformación de esta infraestructura suele estar en la esfera de lo público, no de lo privado. Dicho en otras palabras “construir el espacio social, esa realidad invisible que no se puede mostrar ni tocar con los dedos y que organizan las prácticas y las representaciones de los agentes”, un lugar donde todos convivan y se identifiquen, es donde radica la importancia de su conformación.<sup>16</sup>

## Presupuesto

Una vez que ya tenemos leyes e instituciones, edificios, espacios públicos, entre otros, ese entramado nos permite identificar políticas culturales encaminadas a ciertas áreas, eligiendo y relegando otras. El Estado no puede abarcar todo ese quehacer

---

<sup>15</sup> CONACULTA, *Atlas de infraestructura del patrimonio cultural de México 2010*, (México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 2010), 103-137.

<sup>16</sup> Pierre Bourdieu, *Capital cultural, escuela y espacio social*, 6ª ed. (México: Siglo XXI Editores, 2005), 34

humano llamado cultura, indiscutiblemente sólo puede optar por unos aspectos, ya que las necesidades son muchas y los recursos escasos. Primordialmente, el financiamiento a la política cultural proviene de los recursos públicos.

Durante la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales efectuada en la Ciudad de México (1982) una de las propuestas más relevantes consistió en la necesidad de determinar un porcentaje anual “para la cultura en los presupuestos nacionales, así como el aprovechamiento de otras fuentes de financiamiento y una mejor distribución de los recursos. En la actualidad, la UNESCO ha recomendado un mínimo equivalente al 1 % del presupuesto nacional de egresos”.<sup>17</sup>

En términos del presupuesto federal, los montos asignados a la cultura han sido los siguientes: en 2012 al sector cultural recibió 17 300 millones de pesos y para el 2018 fueron 12 900 millones de pesos. De hecho, el presupuesto para cultura en México perdió casi 26 % entre los años 2012 y 2018.<sup>18</sup> En 2019 “sufrió recortes de más de mil millones de pesos” y en 2020 se le asignaron 13 363 millones de pesos. “El presupuesto se incrementó en términos reales en 2 % pero la letra pequeña en subsidios, gastos de operación y otras actividades culturales, se redujo hasta en 40 %”.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Jorge Ruiz Dueñas, *Cultura ¿para qué? Un examen comparado*, (México: Océano, 2002), 28-29.

<sup>18</sup> Respecto a los años 2012 y 2018 la información se consultó en el sitio web de *La Jornada* [www.jornada.com.mx/2018/12/09/política/007n1pol](http://www.jornada.com.mx/2018/12/09/política/007n1pol)

<sup>19</sup> Por cuanto a los años 2012 y 2018 la información se consultó en Sara Pozos Bravo, “El presupuesto de Cultura para 2022”, *Milenio*, 20 de noviembre de 2021, <https://www.milenio.com/opinion/sara-pozos-bravo/columna-sara-pozos-bravo/el-presupuesto-de-cultura-para-2022>

En 2021 fueron otorgados 18 400 millones de pesos,<sup>20</sup> lo que representa un aumento de 4.6 % respecto al año 2020, no obstante, diversas instituciones que dependen de la Secretaría de Cultura sufrieron recortes. El presupuesto asignado a la cultura representa el 0.12 % del PIB, cifra que ha sido una constante durante más de 10 años.<sup>21</sup> En 2023 el presupuesto fue de 15 925 millones de pesos, lo que significa un incremento real del 0.9 %, ya que en 2022 le fueron asignados 15 028 millones de pesos.

Por lo que respecta al presupuesto otorgado a la Secretaría de Turismo y Cultura del gobierno del Estado, por la LI Legislatura del Congreso del Estado de Morelos, entre los años 2018 y 2022 ascendió aproximadamente a 600 millones de pesos.<sup>22</sup> A diferencia del presupuesto asignado a nivel federal, no se logra determinar si hubo un aumento. ¿Dónde se asignó?, ¿a qué programas?, ¿a qué instituciones? En suma, estamos ante una opacidad, toda vez que tenemos un organismo bicéfalo, el cual deja una pregunta clave pendiente de contestar: ¿Dónde empieza y termina el presupuesto a cultura y dónde el de turismo?

---

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> Manuel Grajales, “Paquete económico 2021: Cultura aumenta 4.6 %”, *Forbes*, 8 de septiembre de 2020, <http://www.forbes.com.mx/forbes-life/cultura-paquete-economico-2021--cultura/>

<sup>22</sup> Gustavo Yitzaack Garibay L, Opinión. “Presupuesto cultural ¿el gasto y el gusto de lo público? Un apunte”, *La Jornada Morelos*, <http://www.lajornada.demorelos.mx/opinion/presupuesto-cultura-el-gasto-y-el-gusto-de-lo-publico/>

## El Congreso del Estado de Morelos en dos momentos: 2010-2020

El Estado de Morelos, en 2010, tenía 33 municipios. La gubernatura estaba a cargo del panista Marco Adame Castillo (2006-2012). La Secretaría de Turismo era encabezada por Hugo Salgado Castañeda y la subsecretaría de Turismo era encabezada por Margarita González Saravia. El Instituto de Cultura de Morelos (2006-2012)<sup>23</sup> era el órgano encargado de la política cultural, siendo directora general Martha Ketchum Mejía (1960-2013), “tiempo durante el cual la entidad se posicionó en el noveno lugar entre los estados de la República Mexicana con mayor desarrollo cultural”.<sup>24</sup>

La LI Legislatura del Congreso de Morelos, que comprende del periodo del 1 de septiembre de 2009 al 31 de agosto de 2012, “estuvo conformada por 30 diputados, 18 electos por mayoría relativa y 12 por representación proporcional”.<sup>25</sup> El diputado Luis Arturo Cornejo Alatorre, coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Convergencia, fue designado Presidente de la Comisión Especial de colaboración para los festejos del Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución Mexicana.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> Decreto que crea el Instituto de Cultura del Estado de Morelos. *Periódico Oficial “Tierra y Libertad”*, <http://sic.cultura.gob.mx/documentos/1902.pdf>

<sup>24</sup> NOTIMEX, “Fallece la promotora cultural Martha Ketchum Mejía”, en *La Razón*, <http://www.razon.com.mx/cultura/fallece/la/promotora/cultural/martha/ketchum/mejia/>

<sup>25</sup> Wikipedia. “Anexo: LI Legislatura del Congreso de Morelos” en *Wikipedia*, [http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:LI\\_Legislatura\\_del\\_Congreso\\_de\\_Morelos](http://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:LI_Legislatura_del_Congreso_de_Morelos)

<sup>26</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, ed. comentada, *LI Legislatura*, (México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de Morelos, 2010), 15.

Actualmente Morelos tiene 36 municipios, ya que en el año 2017 se crearon tres nuevos municipios indígenas: Coatetelco, Hueyapan y Xoxocotla. Como resultado de las elecciones del 2018 la gubernatura es ocupada por Cuauhtémoc Blanco Bravo (1 de octubre de 2018 y concluirá el 30 de septiembre de 2024.). Blanco Bravo fue candidato del Partido Encuentro Social (PES) en coalición con MORENA y el Partido del Trabajo. “Cuauhtémoc Blanco resultó electo con el apoyo del 52 % de los votos emitidos, equivalentes a 373 mil sufragios, de los cuales 217 mil fueron recibidos a través de MORENA”.<sup>27</sup>

A nivel institucional el Gobierno integró a la política cultural a la Secretaría de Turismo y Cultura.<sup>28</sup> La primera secretaria fue Margarita González Saravia, cargo que dejaría para asumir la dirección de la Lotería Nacional.<sup>29</sup> La segunda secretaria es, hasta la fecha, Julieta Goldzweig Cornejo.

## La conformación de la Secretaría de Cultura y Turismo

La LIV Legislatura del Congreso del Estado de Morelos aprobó la iniciativa de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado Libre y Soberano de Morelos por medio de la cual se conformaba la nueva Secretaría de Turismo y Cultura (STYC). “Resulta indispensable para vincular a la cultura como

---

<sup>27</sup> Wikipedia, “Cuauhtémoc Blanco”, [http://es.wikipedia.org/wiki/Cuauhtémoc\\_Blanco](http://es.wikipedia.org/wiki/Cuauhtémoc_Blanco)

<sup>28</sup> \_\_\_\_, “Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado Libre y Soberano de Morelos. LIV Legislatura”, *Periódico Oficial 5641 “Tierra y Libertad”*, <http://controlssijan.morelos.gob.mx/leyOrganica>

<sup>29</sup> David Monroy, “Nombran nueva secretaria de turismo y cultura en Morelos”, en *Milenio*, 1 de octubre de 2020, sección Estados, <https://www.milenio.com/estados/nombran-a-nueva-secretaria-de-turismo-y-cultura-en-morelos>

motor fundamental y base del atractivo turístico de Morelos, a fin de proyectarlo como una Entidad abierta a las manifestaciones artísticas y a recibir visitantes locales, nacionales y del resto del mundo”.<sup>30</sup>

De esta forma, el Instituto de Cultura de Morelos se extinguió para dar lugar a una Secretaría, que además incorporó al área de Turismo. De las atribuciones conferidas a dicha institución sobresalen las fracciones XII, XIII y XXI del Artículo 34, respecto al tema que se aborda, a saber:

XII. Coordinar la elaboración, análisis y difusión de estadísticas y demás datos relativos al desarrollo cultural y turístico del Estado.

XIII. Diseñar, instrumentar y coordinar el manejo de un sistema de información de los diferentes servicios que se ofrecen, en materia cultural y turística;

XXII. Instrumentar programas y acciones para lograr la protección, identificación, investigación, catalogación, promoción, diagnóstico y conservación de los bienes artísticos y culturales del Estado.

Lo anterior se refuerza por la fracción II, artículo 21, que a la letra dice: “A la Secretaría de Educación le corresponde ejercer las siguientes atribuciones: II. Diseñar y formular los programas relativos a la educación, la cultura, el deporte y la recreación con base en la normativa vigente en materia de pla-

---

<sup>30</sup> Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, núm. 5641, <http://controlsijan.morelos.gob.mx/leyOrganica>

neación”. Y, es aquí donde podemos percibir el binomio cultura educación que va de la mano, cuyos antecedentes nos remiten al proyecto que el presidente Álvaro Obregón encargó a Vasconcelos: la cultura se aprende desde las aulas. Por tal motivo, cuando el Congreso requiere la comparecencia de la Secretaría de Turismo y Cultura lo realiza ante tres comisiones Turismo, Educación y Cultura.

Ahora bien, retomando el proyecto de creación de la Secretaría de Turismo y Cultura, destacan dos objetivos: 1) Institucionalmente, una política para hacer eficiente y racional el ejercicio del presupuesto. 2) Jurídicamente, tenía como finalidad el respeto a los derechos humanos, otorgándole a la cultura: “El carácter de la más alta manifestación del espíritu humano”. Asimismo, se remitió al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al señalar la obligación de los Estados de reconocer el derecho que tiene toda persona a participar en la vida cultural.<sup>31</sup> El proyecto reconoce la cultura como un Derecho Humano con base en instrumentos internacionales.

Por parte del Congreso, la aprobación de la creación de la Secretaría de Turismo y Cultura de Morelos requirió un análisis más a fondo, por lo que, de entrada, uno de los argumentos para su integración alude a problemas presupuestales. Sin embargo, un avance significativo hubiera sido aprobar un presupuesto sólo para cultura conforme la recomendación de la UNESCO y no solamente retomar aspectos jurídicos establecidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, siendo el acceso y participación a la cultura de las personas un derecho humano.

---

<sup>31</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en *Diario Oficial de la Federación*, 12 de mayo de 1981, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4646611&fecha=12/05/1981#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4646611&fecha=12/05/1981#gsc.tab=0)

Fuera del aspecto presupuestario, la diferencia entre las facultades relacionadas con el turismo y la cultura son imprecisas: ¿Dónde comienzan y terminan los ámbitos de uno y otro rubro?, ¿cómo se vinculan una y otra?, ¿cómo se relacionan con las instituciones nacionales de cultura y turismo? Al aprobarse la conformación de la Secretaría de Turismo y Cultura, en realidad se concentraron dos secretarías en una, situación que no ocurre a nivel Federal, donde existe una Secretaría de Cultura y una Secretaría de Turismo.

Otro problema de unir dos secretarías radica en la falta de una burocracia especializada<sup>32</sup> Hacia donde se decantan los funcionarios públicos, ¿hacia el turismo o hacia la cultura? No hay delimitación funcional adecuada y, además, no hay funcionarios especializados en cada materia. Lo que se advierte es que el eje rector descansa en el turismo y la cultura se ve como una herramienta. Es decir, prevalece una óptica económica. Estamos en presencia de un turismo cultural, el cual, la Ley Federal de Turismo define como “Aquel viaje turístico motivado por conocer, comprender y disfrutar el conjunto de rasgos y elementos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o grupo social de un destino específico”.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Dentro de los rasgos característicos de la burocracia, Weber nos dice: “Solo puede prestar servicios aquellas personas que, según reglas generales, están calificadas”. “La administración del cargo moderno se funda en documentos escritos (‘archivos’) que se conservan en forma original o como proyectos. Existe, así, un personal de subalternos y escribas de toda clase”. Max Weber, *¿Qué es la Burocracia?*, 2ª reimpresión (México: Ediciones Coyoacán, 2005), 22-23.

<sup>33</sup> Cfr: [http://cultura.gob.mx/turismocultural/pdf/Resumen\\_Ejecutivo.pdf](http://cultura.gob.mx/turismocultural/pdf/Resumen_Ejecutivo.pdf).

## Los otros datos

El Atlas de Infraestructura Cultural era editado cada diez años por el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA), sin embargo, la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Federal (Diario Oficial de la Federación. 17 de diciembre de 2015) instruyó la desaparición del CONACULTA para dar paso a la Secretaría de Cultura, cuyo titular fue Rafael Tovar y de Teresa, quien había estado al “frente de varias instituciones y proyectos culturales en el país, fue dos veces presidente de CONACULTA, primero en los noventa y en el 2012 hasta su actual desaparición”.<sup>34</sup> La fundación de la Secretaría de Cultura desafiaba la perspectiva neoliberal, si consideramos como uno de sus axiomas el adelgazamiento del Estado: no crear nuevas instituciones.

La siguiente edición del Atlas de Infraestructura Cultural, por ende, correría a cargo de la Secretaría de Cultura, para el 2020, cuya titular es Alejandra Frausto Guerrero, pero, hasta el momento no se ha realizado. Un Atlas Cultural hubiera sido esencial para entender diversos problemas, por ejemplo el terremoto del 19 de septiembre de 2017 que afectó diversos inmuebles que forman parte del Patrimonio Cultural de la Humanidad, particularmente en Morelos. Hasta la fecha no se han podido terminar las intervenciones a los edificios, como es el caso de la cúpula de la torre de la Catedral de Cuernavaca. Otro aspecto fue la emergencia sanitaria por el virus de covid-19 durante tres años, que trastocó tanto la esfera pública como la esfera privada. El turismo fue una de las áreas que más resintió la emergencia

---

<sup>34</sup> Miranda García, “Conaculta desaparece, nace Secretaría de Cultura. Conserva a su titular, Rafael Tovar y de Teresa”, *San Diego Red*, 21 de diciembre de 2015, <https://www.sandiegored.com/es/noticias/109996/Conaculta-desaparece-nace-Secretaria-de-Cultura>

sanitaria. Las actividades culturales no fueron la excepción, se volvieron virtuales al cerrarse los centros culturales.

La falta del Atlas Cultural a nivel nacional hubiera podido ser subsanado por alguna decisión legislativa al respecto, por parte de la LV Legislatura del Congreso de Morelos,<sup>35</sup> impulsada por los legisladores integrantes de las comisiones de educación, cultura y turismo. Si bien es cierto, la ley aprobada por el Congreso otorga las funciones necesarias para que la Secretaría de Turismo y Cultura pudiese haber elaborado el Atlas de Infraestructura Cultural con alcance estatal, al Congreso local le correspondía otorgarle presupuesto para su elaboración. Es evidente que, tanto en la secretaría referida del gobierno estatal, como en las comisiones del Congreso local, se advierte una omisión sobre el tema.

La materialización del Atlas Cultural del Estado de Morelos también es un tema del gobernador, pero lo que se ha visto hasta ahora en esa materia es una omisión. La elaboración del Atlas podría haberse convertido en un punto de inflexión para la política cultural local. Una obra de esta envergadura, además de contener aspectos técnicos culturales, podría incluir un apartado sobre aspectos presupuestales y señalar cuánto se asigna, a qué áreas y a cuáles programas, por citar algunas cuestiones. De hecho, este es un tema pendiente de analizar. Así pues, la elaboración del Atlas hubiera dado nuevas luces ante acontecimientos como el terremoto del 16 de septiembre y la crisis sanitaria por covid-19 que afectaron a los sectores culturales y turísticos en Morelos.

---

<sup>35</sup> Según NOTIMEX, la LV Legislatura se estableció el 1 de septiembre de 2021 y terminará el 31 de agosto de 2024. Está “integrada por 12 diputados electos por mayoría relativa y 8 designados mediante el principio de representación proporcional en las elecciones estatales de 2021”.

Uno de los temas pendientes para el siguiente gobierno y la próxima legislatura del Congreso local consistirá en definir la continuidad o no de la Secretaría de Turismo y Cultura, y será necesario responder qué tipo de estructura gubernamental se requiere, cuál secretaría y para qué tipo de sociedad. Las instituciones están para cubrir necesidades de los ciudadanos. En materia burocrática, al tener una institución bicéfala el resultado es deficiente. Lo que hoy se tiene es un esquema más parecido al sistema Toyota de producción, el cual se basa en que los trabajadores deben saber un poco de todas las áreas. Además, presupuestalmente no hay claridad, y no es posible definir claramente dónde empieza y termina el presupuesto para cultura, y dónde empieza y termina el presupuesto para turismo, o si el presupuesto es acorde a los programas y objetivos de cada área.

El fondo del estudio radica en cimentar una política cultural del estado de Morelos a corto, mediano y largo plazo, y no simplemente en realizar las eventualidades del día a día. Por tal motivo, la elaboración del Atlas de Infraestructura Cultural sería una piedra de toque para sustentar de mejor manera la política cultural. ¿Evolución o retroceso?

Ahora bien, de cara al próximo proceso electoral que permitirá elegir a un nuevo gobernador e integrar una nueva legislatura cobran pertinencia las siguientes preguntas: ¿Quién ocupará dichos cargos?, ¿quién gobernará?, ¿cómo va a gobernar? En ese contexto, se impone una pregunta final: ¿El nuevo gobierno se ocupará diseñar y aplicar adecuadas y eficaces políticas en materia cultural, o volverá a improvisar como hasta ahora ha ocurrido?

## Consideraciones finales

En la agenda política del Congreso de Morelos, la cultura y las políticas culturales han tenido una presencia marginal que persiste hasta el momento de concluir este ensayo. Los legisladores han pasado por alto la importancia estratégica de la cultura, así como la necesidad de intervenir en el diseño y aprobación de leyes que coloquen en un primer plano la agenda de la cultura en sus diversas expresiones. Los datos que se ofrecen en materia de infraestructura, presupuesto y políticas culturales confirman la situación adversa que prevalece en el ámbito cultural en la entidad. Este panorama incierto podría prolongarse de manera indefinida si no se le otorga la importancia que merece a la cultura, y si, además, no se dispone ni de la visión ni del proyecto estratégico para colocar a la cultura y a las políticas culturales en el centro de la agenda legislativa y gubernamental de Morelos.

## Bibliografía

- \_\_\_\_\_. 2010. *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos. Edición comentada*. México: LI Legislatura, Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de Morelos.
- Bonfil Batalla, Guillermo. 2002. *De culturas populares y cultura popular*. 1ª reimp. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Dirección General de Culturas Populares e Indígenas. 1ª reimpresión.
- Bourdieu, Pierre. 2005. *Capital cultural, escuela y espacio social*. 6ª ed. México: Siglo XXI Editores., 6ª ed.
- Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. 2010. *Atlas de infraestructura del patrimonio cultural de México*. México: CONACULTA.

- Cruz Vázquez, Eduardo. 2016. *Sector cultural. Claves de acceso*. México: Editorial Universidad Autónoma de Nuevo León, Editarte Publicaciones.
- García Canclini, Néstor. 2007. *Culturas populares en el capitalismo*. 1ª reimp. México: Random House Mondadori, 1ª reimpresión.
- Giddens, Anthony. 2010. *Sociología*. 6ª ed. España: Alianza Editorial, 6ª ed..
- Huntington, Samuel. 1972. *El orden político en las sociedades en cambio*. 2ª ed. España: Ediciones Paidós Ibérica, 2ª ed.
- Mariscal Orozco, José Luis. 2007. "Introducción. Política Cultural y modelos de Gestión Cultural." En *Políticas culturales. Una revisión desde la gestión cultural*. Comp. José Luis Mariscal Orozco. México: Universidad de Guadalajara, Sistema de Universidad Virtual.
- Monsiváis, Carlos. 1983. "La nación de unos cuantos y las esperanzas románticas. Notas sobre la historia del término 'cultura nacional' en México." En *En torno a la cultura nacional*. José Emilio Pacheco, Nicole Girón, José Joaquín Blanco, et al. México: Fondo de Cultura Económica. Tomo 51.
- Rivera, Diego. 1988. *Catálogo general de obra mural y fotografía personal*. México: Secretaría de Educación Pública, Instituto Nacional de Bellas Artes,
- Ruiz Dueñas, Jorge. 2002. *Cultura ¿para qué? Un examen comparado*. México: Océano.
- Tovar, Rafael. 1994. *Modernización y política cultural: Una visión de la modernización de México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Weber, Max. 2005. *¿Qué es la burocracia?* 2ª reimpresión. México: Ediciones Coyoacán.

## Documentos complementarios en formato digital

- \_\_\_\_. El turismo cultural en México. Resumen Ejecutivo del Estudio Estratégico de Viabilidad del Turismo Cultural en México. Secretaría de Turismo. [https://cultura.gob.mx/turismocultural/pdf/Resumen\\_Ejecutivo.pdf](https://cultura.gob.mx/turismocultural/pdf/Resumen_Ejecutivo.pdf)
- \_\_\_\_. Instituto Nacional de Bellas Artes: <http://inba.gob.mx/ConoceInbal>. <https://inba.gob.mx/ConoceInbal>
- \_\_\_\_. *La Jornada*: [www.jornada.com.mx/2018/12/09/politica/007n1pol](http://www.jornada.com.mx/2018/12/09/politica/007n1pol)
- \_\_\_\_. Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado Libre y Soberano de Morelos. LIV Legislatura. *Periódico Oficial 5641 "Tierra y Libertad"*. <http://controlssijan.morelos.gob.mx/leyOrganica>
- \_\_\_\_. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En *Diario Oficial de la Federación*. Promulgación: 12 de mayo de 1981. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4646611&fecha=12/05/1981#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4646611&fecha=12/05/1981#gsc.tab=0)
- \_\_\_\_. *Periódico Oficial "Tierra y Libertad"*. Núm. 5641. <http://controlssijan.morelos.gob.mx/leyOrganica>
- Collin, Laura. *Mito e historia en el muralismo mexicano*. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14802502>.
- Decreto que crea el Instituto de Cultura del Estado de Morelos. En *Periódico Oficial "Tierra y Libertad"*. <http://sic.cultura.gob.mx/documentos/1902.pdf>
- García, Miranda. 2015. Conaculta desaparece, nace Secretaría de Cultura. Conserva a su titular, Rafael Tovar y de Teresa. *San Diego Red*, 21 de diciembre. <https://www.sandiegored.com/es/noticias/109996/Conaculta-desaparece-nace-Secretaria-de-Cultura>
- Grajales, Manuel. 2020. Paquete económico 2021: Cultura aumenta 4.6 %. *Forbes*, 8 de septiembre. <http://www.forbes>.

com.mx/forbes-life/cultura-paquete-economico-2021--cultura/

Monroy, David. 2020. Nombran nueva secretaria de turismo y cultura en Morelos. *Milenio*, 01 de octubre. <https://www.milenio.com/estados/nombran-a-nueva-secretaria-de-turismo-y-cultura-en-morelos>

NOTIMEX. Fallece la promotora cultural Martha Ketchum Mejía. *La razón*. <http://www.razon.com.mx/cultura/fallece/la-promotora/cultural/martha/ketchum/mejia/>

Pozos Bravo, Sara. 2021. El presupuesto de Cultura para 2022. *Milenio*, 20 de noviembre. : <https://www.milenio.com/opinion/sara-pozos-bravo/columna-sara-pozos-bravo/el-presupuesto-de-cultura-para-2022>

Valencia Valera, Víctor Hugo. 2023. Bienvenidos Todos a la Reapertura de su Nuevo Museo. En: Víctor Hugo Valencia Valera, Rodolfo Candelas Castañeda, Eduardo Corona M., et. al. Museo Regional de los Pueblos de Morelos. Palacio de Cortés. *Suplemento Cultural El Tlacuache*. Núm. 1074 México: INAH, marzo. <http://www.inah.gob.mx/images/suplementos/tlacuache/1074/web/>

Wikipedia. Cuauhtémoc Blanco. En *Wikipedia*. [https://es.wikipedia.org/wiki/Cuauht%C3%A9moc\\_Blanco](https://es.wikipedia.org/wiki/Cuauht%C3%A9moc_Blanco)

Yitzaack Garibay, Gustavo. Opinión. Presupuesto cultural ¿el gasto y el gusto de lo público? Un apunte. *La Jornada de Morelos*. <http://www.lajornadademorelos.mx/opinion/presupuesto-cultura-el-gasto-y-el-gusto-de-lo-publico/>



# UNA APROXIMACIÓN A LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN MORELOS: ENFOQUES, REALIDAD, LEYES Y POLÍTICAS

Roselia Rivera Almazán<sup>1</sup>

## Introducción

El acceso de las mujeres a la política es una deuda histórica que persiste, pues no es suficiente la incorporación de sólo un tipo de mujer, ni es válido que mujeres en el poder utilicen las necesidades de otras para cumplir sus objetivos políticos personales. El enfoque de género nos remite a las demandas de atención prioritaria relacionadas con la violencia que sufren las mujeres, y que no sólo las afecta a ellas, sino a todas las personas sin distinción de género.

El Estado dispone de diversas vertientes para responder a estos problemas. Una de ellas corresponde al Congreso de Morelos que, a partir del ejercicio de sus funciones legislativas, promueve la deliberación y los acuerdos para crear leyes o reformar las ya existentes, con el objeto de resguardar la seguridad y los derechos de las mujeres. En ese contexto es necesario analizar la composición mayoritaria de diputadas mujeres en las Legislaturas LIV y LV del Congreso de Morelos, en relación con

---

<sup>1</sup> Doctora en Derecho y Globalización por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UAEM. Actualmente es Profesora Investigadora de Tiempo Completo de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UAEM.

el sentido y alcances de las normas que se aprobaron en favor de las mujeres.

Los trabajos en la Comisión de Igualdad de Género durante las Legislaturas LIV y LV se orientaron exclusivamente en favor de las mujeres. Se abrieron espacios a colectivas feministas y activistas, pero los trabajos de consulta y deliberación se limitaron a escuchar a las personas de la comunidad LGTBTTIQ+, excluyendo la posibilidad de conocer los problemas que en materia de violencia también viven los hombres. Lo paradójico es que, pese a las leyes y reformas realizadas, no se advierte un efecto directo y favorable que hubiese derivado en la disminución de los niveles de violencia contra las mujeres.

Por lo tanto, se advierte un protagonismo político estructurado con base en un discurso populista que se centra exclusivamente sobre mujeres, pero la normatividad producida no incide en beneficio de las mujeres, ni en la reconstrucción del tejido social. Este panorama permite establecer la hipótesis de que la composición mayoritaria de mujeres diputadas en el Congreso de Morelos, así como la producción de leyes en favor de las mujeres de Morelos, no garantiza la seguridad de las mismas ni ha tenido efectos que hayan servido para atenuar las expresiones de violencia que sufren diariamente.

### **Etiología del género**

El género es una categoría de clasificación que surgió a partir de las diferencias por el hecho de nacer como hombre o mujer, lo que implica que se esperarían determinadas conductas, apariencias, ideas, costumbres, valores y normas en cada individuo de acuerdo con su genitalidad. Desde la antigüedad se establecieron roles de género, que a su vez dieron lugar a la estructura

de los estereotipos que prevalecen en las relaciones asimétricas de poder que existen entre hombres y mujeres. Al respecto, Rousseau señaló lo siguiente:

Yo concibo en la especie humana dos clases de desigualdades, la una que llamo natural o física, en virtud de que se halla establecida por la naturaleza, y que consiste en la diferencia de edades, de la salud, de las fuerzas del cuerpo y de las cualidades del espíritu o del alma: la otra, que puede llamarse desigualdad moral o política, porque depende de un género de convención, y que se encuentra establecida, o cuando no autorizada por el consentimiento de los hombres. Esta consiste en los diferentes privilegios de que gozan algunos con perjuicio de los demás, como son, el ser, más ricos, más ennoblecidos, más poderosos, que ellos, y también el de hacerse obedecer.<sup>2</sup>

A las primeras diferencias basadas en rasgos naturales o biológicos le siguieron otras diferencias, basadas en aspectos morales, políticas o materiales. La fortaleza física por el sexo asignado al nacer se transformó en fortaleza pecuniaria, por lo tanto, la diferencia entre hombres y mujeres quedó establecida bajo la consideración del sistema patriarcal.

En el curso de la evolución humana se fueron atribuyendo a cada sexo prácticas, símbolos, representaciones, normas, valores sociales, a partir de la diferencia genital (mujer-hombre), lo que derivó en la asimilación de la mujer con lo femenino ante el sometimiento, y al hombre con lo masculino en el rol

---

<sup>2</sup> Jean Jacques Rousseau, *Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad de condiciones entre los hombres* (Madrid: Imprenta de José del Collado, 1820), 2.

dominante. La fuerza natural de los hombres se utilizó en las batallas para conformar los estados-nación y, una vez que los hombres tuvieron el poder, el sistema patriarcal colocó al grupo de los hombres como el género hegemónico.<sup>3</sup>

## Referencias internacionales

En el campo de las relaciones internacionales, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) estableció en 1946 la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer.<sup>4</sup> Desde entonces se impulsan políticas y acciones que prevalecen hasta nuestros días y que han servido de base para la definición, por ejemplo, de la Agenda 2030 que contiene los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), de los que se derivan líneas de acción específicas que cada Estado miembro de la ONU, que asumió como metas a alcanzar en el año 2030. El Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 establece “Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas en América Latina y el Caribe”.<sup>5</sup>

Trabajar en favor de las mujeres implica la necesidad de reconocer sus derechos: voto femenino, regulación laboral considerando a la maternidad, igualdad salarial, derechos en materia de familia, administración del patrimonio en el matrimonio, patria potestad, guarda y custodia de los menores y alimentos, entre muchas otras áreas en las que históricamente

---

<sup>3</sup> *Supra op. cit.*, 73-93.

<sup>4</sup> ONU Mujeres, “Breve historia sobre la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer”, (s.l.: ONU Mujeres, s.a.), <https://www.unwomen.org/es/csw/brief-history>

<sup>5</sup> Organización de las Naciones Unidas, *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*, (Santiago: 2018), 31.

no se reconocía a las mujeres. La conquista del derecho al voto de las mujeres es la piedra angular para conseguir el reconocimiento de los subsecuentes derechos. Una vez que las mujeres votaron se volvieron sujetos políticos, ya que no era conveniente para los grupos en el poder seguir ignorando las necesidades de las mujeres, pues se arriesgarían a perder su apoyo electoral.

A mitad del siglo xx, a la par de la lucha feminista, disciplinas como la medicina, la psicología y la psiquiatría avanzaron en los estudios sobre la homosexualidad. Se empezó a documentar la existencia de personas que habiendo nacido como hombres o mujeres no encontraban armonía entre el sexo que tenían, con lo que la sociedad esperaba de ellas. Se empezó a reconocer a las personas que no se identificaban con lo que de manera natural se les había asignado sexualmente, a manera de prisioneros en un cuerpo equivocado. Lo que se entendía por sexo alcanzó otras dimensiones, más allá de lo que tradicionalmente se había aceptado hasta entonces.

Históricamente, el concepto de género se acuñó en disciplinas como la medicina, la psicología y la sexología. Especialistas como el Dr. John Money abrieron la perspectiva de ir más allá de lo sexual para determinar la condición e identidad de los sujetos, ante los casos que atendía requirió de una noción que se aproximara a las diversas realidades del sexo, orientación e identidad de las personas, profundizando en las contradicciones y problemáticas que se presentaban en lo individual, o bien, en el quehacer cultural a partir de la genitalidad.<sup>6</sup>

Sobre el surgimiento del concepto de género, Ana García-Mina Freire señala que “Se necesitaba un constructo que

---

<sup>6</sup> Cfr. Concepció Garriga i Setó, “Recorrido del Concepto de Género en la Historia del Psicoanálisis y sus implicaciones Clínicas”, *Broca, Cuadernos de Investigación Histórica*, Número 35, (s.l.: 2011), 117-155.

recogiese el papel fundamental que la biografía social posnatal desempeña en el proceso de convertir a las personas en mujeres y varones. Un papel que incluso puede modificar los destinos de la biología”.<sup>7</sup> Las desigualdades, en un plano biológico tenían que ver con lo reproductivo de las mujeres contra lo productivo de los hombres, con el poder de los hombres y la sumisión de las mujeres, dejándolas en lo privado y a ellos en lo público. Con el avance de otras disciplinas científicas las diferencias se llevaron al plano de lo que era considerado normal y de lo que no lo era, y se habló de género para comprender lo que ocurría más allá del hecho de ser hombre o mujer, y que tenía relación con las personas que no entraban en la categoría de lo que se consideraba normal o común.

De esta forma, las problemáticas que atañen a las sociedades involucran la situación de mujeres y de los hombres, así como de toda persona con diversa orientación sexual e identidad de género. El género representa una nueva dimensión para reconocer y comprender a las personas, la cual dio paso a otro lenguaje que actualmente comprende términos como lo femenino, lo masculino, orientación sexual, identidad, expresión, roles, estereotipos, mandatos, perspectiva e ideología. Respecto a este proceso las respuestas del Estado han sido lentas y no siempre pertinentes. Las políticas gubernamentales siguen refiriéndose a la población por su sexo, es decir, a hombres y mujeres.

---

<sup>7</sup>Ana García-Mina Freire, *Desarrollo del género en la feminidad y la masculinidad* (s.l.: Narcea Ediciones, 2003).

## La perspectiva de género en las políticas del Estado mexicano

Las funciones básicas del Estado ejercidas por los poderes públicos, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, siguen clasificando a los individuos entre hombres y mujeres, pero debido a la presión internacional, así como a los movimientos feministas, este tipo de clasificaciones ha empezado a matizarse. El planteamiento de atender exclusivamente a las mujeres abonaría a la lógica de que al tomar acciones a su favor las problemáticas desaparecerían o se aminorarían, sin embargo, pese al trabajo formalmente realizado, esto no ha ocurrido.

El Estado trabaja en favor de la mujer desde la función legislativa. A partir de 1947 las mujeres empezaron a votar en elecciones municipales y en 1953 se les reconoció la ciudadanía y con ello el derecho a votar y ser votadas. Posteriormente, en 1960 se incorporó el principio de igualdad salarial entre hombres y mujeres en la Constitución Política. Además de la normativa interna, México ha suscrito instrumentos internacionales relacionados con la violencia y discriminación contra las mujeres, como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) en 1980<sup>8</sup> y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Belém do Pará) adoptada en 1994.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer* (México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, s.a.) <https://www.scjn.gob.mx/igualdad-de-genero/cedaw>

<sup>9</sup> Gobierno de México, *Convención Belém do Pará: 25 años de su adopción y 20 años de vigencia en México* (México: Gobierno de México, s.a.). <https://>

Para impulsar la participación política de las mujeres, en 1996 se legisló sobre cuotas electorales por razón de género, y se fijó el límite de 70 % de legisladores de un mismo género para integrarse como legisladores federales o locales.<sup>10</sup> Con la reforma constitucional del 2011 se estableció un hito en el sistema de impartición de justicia en México, con el reconocimiento del criterio de interpretación conforme, así como con el principio *pro persona*. En el 2012 se tipificó el delito de feminicidio y la medida afirmativa de cuota de género se convirtió en norma constitucional en 2014.<sup>11</sup> La relación del género con las mujeres implicó la generación de un vínculo entre el derecho penal y el derecho electoral al establecerse en 2019 un tipo penal directamente relacionado con la violencia política por razones de género.<sup>12</sup>

### Algunos datos necesarios

Una encuesta del INEGI conocida por el acrónimo ENDIREH (2021) estimó que de un total de 50.5 millones de mujeres de 15 años y más el 70.1 % ha experimentado al menos una situación de

---

[www.gob.mx/conavim/es/articulos/convencion-belem-do-para-25-anos-de-su-adopcion-y-20-anos-de-vigencia-en-mexico?idiom=es](http://www.gob.mx/conavim/es/articulos/convencion-belem-do-para-25-anos-de-su-adopcion-y-20-anos-de-vigencia-en-mexico?idiom=es)

<sup>10</sup> INE, *Evolución Normativa en México. Paridad* (México: Instituto Nacional Electoral, s.a.), <https://igualdad.ine.mx/paridad/evolucion-normativa-de-la-paridad-de-genero/>

<sup>11</sup> Gobierno de México, *La paridad de género, un asunto de igualdad y de justicia* (México: Gobierno de México, s.a.), <https://www.gob.mx/inmujeres/articulos/la-paridad-de-genero-un-asunto-de-igualdad-y-de-justicia?idiom=es>

<sup>12</sup> Cámara de Diputados, *Boletín N.º. 2806, La violencia política en razón de género será considerada delito electoral*, (México: Cámara de Diputados, 2019), <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/es/Comunicacion/Boletines/2019/Noviembre/28/2806-La-violencia-politica-en-razon-de-genero-sera-considerada-delito-electoral>

violencia a lo largo de su vida. En este tenor, la violencia psicológica es la que presentó mayor prevalencia (51.6 %), seguida de la violencia sexual (49.7 %), la violencia física (34.7 %) y la violencia económica, patrimonial y por discriminación (27.4 %). Con respecto a 2016, los resultados de 2021 mostraron un incremento de cuatro puntos porcentuales en la violencia total contra las mujeres a lo largo de la vida. La violencia sexual registró el mayor aumento con un 8.4 %.<sup>13</sup>

Los datos son contundentes, por lo que es imposible dejar de hablar de la violencia que sufren las mujeres en México. La problemática asociada con ese agudo problema debe prevenirse, sancionarse y erradicarse. Se trata de un asunto que concierne inexcusablemente al Estado, por lo que en sus políticas y acciones debe incluir a hombres, mujeres y a todas las diversidades. Sin embargo, la atención se enfoca principalmente en las mujeres y existe poca difusión de la violencia que viven los hombres:

De enero a diciembre de 2022, en México se registraron, de manera preliminar, 32 223 homicidios. A nivel nacional, la tasa fue de 25 homicidios por cada 100 mil habitantes... En el caso de los hombres, la tasa en 2022 fue de 44.4 homicidios por cada 100 mil habitantes; para las mujeres, fue de 5.8 por cada 100 mil.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> INEGI, *Encuesta nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares (ENDIREH) 2021*, Comunicado de prensa núm. 485/22 (México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2022), [www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/endireh/Endireh2021\\_Nal.pdf](http://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/endireh/Endireh2021_Nal.pdf)

<sup>14</sup> *Ibid*, *Defunciones por homicidio enero a diciembre de 2022 (preliminar)*, Comunicado de prensa núm. 418/23 (México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2023), [www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/DH/DH2022.pdf](http://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/DH/DH2022.pdf)

Entonces, si el Estado tuviera que dar prioridad en función de las cifras y porcentajes, tendría que trabajar prioritariamente en la atención de la violencia que viven los hombres. No es una cuestión de hacer que prevalezca una política por encima de la otra, sino de aplicar estrategias, políticas y acciones que atiendan simultáneamente a ambos segmentos sociales.

Para subrayar las paradojas sobre la cuestión, recupero algunas cifras sobre el trabajo de mujeres y hombres, así, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 23 942 606 mujeres realizaron algún trabajo remunerado en junio de 2023, lo que representa un aumento de 962 038 más mujeres que en el 2022. En contraste, sólo 288 073 hombres lograron ocuparse laboralmente durante el último año.<sup>15</sup> Es decir, entre junio 2022 y junio 2023, de cada hombre que obtuvo trabajo remunerado, obtuvieron trabajo tres mujeres. Esta relación de tres a uno en favor de la mujer nos muestra un escenario que no es del todo negativo para las mujeres.

Veamos ahora el campo político. De acuerdo con una encuesta de la organización Mexicanos contra la corrupción, durante el 2020 el 76 % de los mexicanos desconfiaba de los partidos políticos, colocándolos en el primer lugar de las instituciones con menor grado de confianza.<sup>16</sup> Por otra parte, una encuesta del INE sobre participación ciudadana en las elecciones federales de 2018 mostró que del 62.3 % de los ciudadanos

---

<sup>15</sup> INEGI, *Indicadores de Ocupación y Empleo. Agosto de 2023* (México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2023), [www.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=8471](http://www.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=8471)

<sup>16</sup> Leonor Ortiz Monasterio y Maite Laris García Urtiaga, *Los mexicanos frente a la corrupción y a la impunidad 2020* (México: Mexicanos Conta la Corrupción y la Impunidad, s.a.), <https://contralacorrupcion.mx/corrupcion-y-confianza-en-las-instituciones/>

que acudieron a votar la participación de las mujeres fue mayor que la de los hombres con una diferencia de 8 %.<sup>17</sup>

Otro aspecto relevante sobre la cuestión está relacionado con la organización de los grupos feministas, que representan una presión social importante, dado el gran número de mujeres que acuden a sus movilizaciones, así como por la fuerza de sus reclamos para marcar la agenda pública nacional. Sobre esta cuestión me permito citar un párrafo de un estudio publicado por El Colegio de Jalisco: “Desde nuestra perspectiva, el Movimiento Feminista actual tiene el potencial de convertirse en una fuerza capaz de generar un gran daño en la legitimidad y popularidad de uno de los gobiernos y de uno de los líderes políticos con más alta aceptación en la historia del México contemporáneo: Andrés Manuel López Obrador”.<sup>18</sup>

Más allá de las políticas gubernamentales que se han aplicado o no para atender a las mujeres, en el contexto de la contienda electoral del 2024, quienes aspiran a un cargo público van a dirigir sus estrategias políticas y acciones comunicativas con mayor énfasis hacia las mujeres. Su participación y voto será decisivo para definir a los ganadores y perdedores.

## Algunas pistas sobre la cuestión en Morelos

En paralelo a las cuestiones políticas, el panorama social es desalentador. Veamos algunos datos. Entre los problemas que

---

<sup>17</sup> INE, “En el Proceso Electoral 2017-2018 votaron más mujeres que hombres”, *Central Electoral*, julio 2019, <https://centralectoral.ine.mx/2019/07/18/proceso-electoral-2017-2018-votaron-mas-mujeres-hombres/>

<sup>18</sup> Paula E. Sánchez Luna y Mario A. Velázquez García, “La gobernanza en los tiempos de la 4T: el movimiento feminista y la agenda pública”, *Intersticios sociales*, núm. 24 (México: El Colegio de Jalisco A.C., 2022), 67-96.

enfrentan las mujeres en Morelos destaca el embarazo adolescente e infantil. En 2022 se superó la cifra de 4000 embarazos adolescentes en Morelos.<sup>19</sup> El *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2023* señala que el porcentaje de mujeres en pobreza es superior al de los hombres,<sup>20</sup> y que a su vez la pobreza se asocia directamente con la violencia que viven las mujeres. Desde el año 2015 Morelos emitió la Alerta de Violencia de Género en 10 municipios, sin embargo, este mecanismo en nada contribuyó a disminuir los casos de violencia. El año 2022 fue el año con mayores impactos feminicidas. La Comisión Independiente de los Derechos Humanos contabilizó 107 feminicidios.<sup>21</sup>

Veamos ahora lo que aconteció en el campo legislativo. La LIV Legislatura (2018-2021), se conformó por 20 diputados, de los cuales 11 eran mujeres y nueve hombres.<sup>22</sup> La LV Legislatura (2021-2024) se integró por 20 diputados, con paridad de 10 mujeres y 10 hombres. En ambas legislaturas se observa la misma pauta en relación con el tema de las mujeres, la cual consiste en capitalizar el discurso de apoyo a las mujeres, pero sin enfrentar sus

---

<sup>19</sup> INEGI, Porcentaje de nacimientos registrados de madres adolescentes (menores de 20 años) por entidad federativa de residencia habitual de la madre, serie anual de 2010 a 2022, (México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2022), [www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Natalidad\\_Natalidad\\_02\\_4e506333-fc26-4f8b-af82-575643de5fe2&idrt=126&opc=t](http://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Natalidad_Natalidad_02_4e506333-fc26-4f8b-af82-575643de5fe2&idrt=126&opc=t)

<sup>20</sup> Gobierno de México, *Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2023. Morelos* (México: Gobierno de México, s.a.), [www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/791857/17Morelos23.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/791857/17Morelos23.pdf)

<sup>21</sup> Verónica Bacaz, “Violencia contra las mujeres: 2022, el año con más feminicidios en Morelos”, *El Financiero*, 16 de febrero de 2023, [www.elfinanciero.com.mx/estados/2023/02/16/violencia-contra-las-mujeres-2022-el-ano-con-mas-feminicidios-en-morelos/](http://www.elfinanciero.com.mx/estados/2023/02/16/violencia-contra-las-mujeres-2022-el-ano-con-mas-feminicidios-en-morelos/)

<sup>22</sup> Congreso del estado de Morelos, *Diputados*, (México: Congreso del estado de Morelos, s.a.), <https://congresomorelos.gob.mx/diputados/>

problemas a fondo. Destacan las siguientes acciones: en 2020 se emitió la Ley del Instituto de la Mujer para el Estado de Morelos, se integraron mesas de trabajo en el llamado Parlamento de Mujeres, y se presentaron iniciativas de reformas relacionadas con la Ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia y al Código Electoral en materia de igualdad y contra la violencia política y de género. Con estas reformas se busca incorporar el concepto de violencia vicaria y obstétrica y, en materia electoral, se tipificó el delito contra la mujer por razón de género.

Los diputados hombres accedieron a aprobar las propuestas de las mujeres diputadas, pero en ningún momento dejaron de tener el control del poder en el Congreso local. Sobre la composición y decisiones que se tomaron en el Congreso de Morelos entre 2015 y 2021 se realizó un estudio a cargo de Flavia Freidenberg y Karolina Gilas, cuyas conclusiones son desalentadoras:

Un Congreso dominado por mujeres no implica un mayor compromiso con sus derechos. La comparación de la labor legislativa en los periodos de 2015-2018 y de 2018-2021 apunta a que la proporción de iniciativas que refleja la agenda feminista no se ha incrementado de manera significativa. Los datos señalan que las mujeres que constituían una minoría en la integración anterior eran más comprometidas con la agenda feminista.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Flavia Freidenberg y Karolina Gilas, “¡Ellas tienen los escaños, ellos el poder! Representación legislativa de las mujeres en el estado de Morelos”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* LXV, núm. 240, septiembre-diciembre (México: Universidad Nacional Autónoma de México Nueva Época, 2020), 327-358.

La problemática de las mujeres es muy rentable políticamente. Todos los actores políticos, hombres y mujeres se involucran con mayor o menor intensidad en las acciones que se emprenden para enfrentar sus problemas, pero hasta el momento no se advierte un cambio significativo a favor de las mujeres. Las mujeres diputadas se envuelven en esa bandera, pero su compromiso es fugaz, llegado el momento buscarán nuevos horizontes para su carrera política, sin que eso tenga ningún efecto sobre la suerte de las mujeres que afirman defender. Se aprecia una clara utilización del discurso feminista para abrirse camino entre las élites políticas, sin que eso implique un cambio en la difícil y vulnerable situación en la que se encuentran las mujeres que dicen representar.

Los productos normativos que han impulsado las diputadas mujeres tienen una fuerte carga retórica y no tienen el impacto que se anuncia cuando se debaten los proyectos en el seno del Congreso de Morelos. De cara al futuro será necesario que las iniciativas de ley en la materia sean sometidas al debate público. Deben pasar por el tamiz del parlamento abierto y estar precedidas por estudios de impacto regulatorio donde se defina con claridad la autoridad responsable de aplicarlas, así como los presupuestos que le darán soporte a las políticas y acciones previstas en las normas aprobadas. Si estos aspectos básicos no están considerados y previamente consolidados, la creación normativa con perspectiva de género, y toda la gama de reformas que en esa materia se intente impulsar, terminarán con el tiempo en el canasto de las leyes positivas pero no vigentes y sin aplicación posible, como ocurre con una buena parte de las normas que se aprueban en México.

Lo paradójico es que una mayoría o paridad de mujeres en el Congreso no implica en automático la renovación política

del parlamento. La visión cortoplacista prevalece, no hay perspectiva estratégica, y lo que se ha observado en las legislaturas en las que hubo paridad entre hombres y mujeres en el pleno del Congreso local es que prevalecieron más la simulación y la improvisación encubierta en buenas intenciones que el trabajo profesional, especializado y riguroso que es necesario que se realice al interior del parlamento de Morelos, para estar en condiciones de aplicar de manera eficiente y eficaz la perspectiva de género en el diseño de las leyes y reformas legales que es necesario ejecutar para enfrentar los agudos problemas de nuestro tiempo.

### **Consideraciones finales**

La agenda política y legislativa se ha colmado de referencias sobre la necesidad de desarrollar políticas y leyes con perspectiva de género, pero más allá de su grandilocuencia, las políticas y leyes hasta ahora producidas no han generado los efectos positivos sobre la vida de las mujeres morelenses que se anunciaron en su oportunidad. La llegada de mujeres a cargos de representación política no necesariamente ha generado beneficios para las mujeres, más allá de quienes ejercen dichos cargos. Además, la política de género no puede ni debe ser un pretexto para excluir a otros segmentos sociales que también deben ser objeto de las políticas que se desarrollan en Morelos.

### **Bibliografía**

Freidenberg Flavia y Gilas, Karolina. 2020. ¡Ellas tienen los escaños, ellos el poder! Representación legislativa de las mujeres en el estado de Morelos. En *Revista Mexicana de*

- Ciencias Políticas y Sociales*. Año LXV. Núm. 240. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Nueva Época, (septiembre-diciembre): 327-358.
- García-Mina Freire, Ana. 2003. *Desarrollo del género en la feminidad y la masculinidad*. Narcea Ediciones.
- Garriga i Setó, Concepció. 2011, "Recorrido del Concepto de Género en la Historia del Psicoanálisis y sus implicaciones Clínicas." En *Broca, Cuadernos de Investigación Histórica*. Núm. 35.
- ONU. *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe*. Santiago: Organización de las Naciones Unidas.
- Rousseau, Jean Jacques. 1820. *Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad de condiciones entre los hombres*. Madrid: Imprenta de José del Collado.
- Sánchez Luna, Paula E. y Velázquez García, Mario A. "La gobernanza en los tiempos de la 4T: el movimiento feminista y la agenda pública." *Intersticios sociales*, núm. 24 (2022): 67-96.

## Documentos complementarios en formato digital

- Bacaz, Verónica. 2023. Violencia contra las mujeres: 2022, el año con más feminicidios en Morelos. *El Financiero*, febrero. [www.elfinanciero.com.mx/estados/2023/02/16/violencia-contra-las-mujeres-2022-el-ano-con-mas-femicidios-en-morelos/](http://www.elfinanciero.com.mx/estados/2023/02/16/violencia-contra-las-mujeres-2022-el-ano-con-mas-femicidios-en-morelos/)
- Cámara de Diputados. 2019. Boletín N°. 2806, La violencia política en razón de género será considerada delito electoral. México: Cámara de Diputados. <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Noviembre/28/2806-La-violencia-politica-en-razon-de-genero-sera-considerada-delito-electoral>

- Congreso del estado de Morelos. s.a. Diputados. México: Congreso del estado de Morelos. <https://congresomorelos.gob.mx/diputados/>
- Convención Belém do Pará: 25 años de su adopción y 20 años de vigencia en México. En: <https://www.gob.mx/conavim/es/articulos/convencion-belem-do-para-25-anos-de-su-adopcion-y-20-anos-de-vigencia-en-mexico?idiom=es>
- Gobierno de México. s.a. Convención Belém do Pará: 25 años de su adopción y 20 años de vigencia en México. México: Gobierno de México. <https://www.gob.mx/conavim/es/articulos/convencion-belem-do-para-25-anos-de-su-adopcion-y-20-anos-de-vigencia-en-mexico?idiom=es>
- Gobierno de México. s.a. Informe anual sobre la situación de pobreza y rezago social 2023. Morelos. México: Gobierno de México. [www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/791857/17Morelos23.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/791857/17Morelos23.pdf)
- Gobierno de México. s.a. La paridad de género, un asunto de igualdad y de justicia. México: Gobierno de México. <https://www.gob.mx/inmujeres/articulos/la-paridad-de-genero-un-asunto-de-igualdad-y-de-justicia?idiom=es>
- INE. 2019. En el Proceso Electoral 2017-2018 votaron más mujeres que hombres. *Central Electoral*, q8 de julio. <https://centralelectoral.ine.mx/2019/07/18/proceso-electoral-2017-2018-votaron-mas-mujeres-hombres/>.
- INE. 2019. “En el Proceso Electoral 2017-2018 votaron más mujeres que hombres”. *Central Electoral* (julio). <https://centralelectoral.ine.mx/2019/07/18/proceso-electoral-2017-2018-votaron-mas-mujeres-hombres/>
- INE. s.a. Evolución Normativa en México. Paridad. México: Instituto Nacional Electoral. <https://igualdad.ine.mx/paridad/evolucion-normativa-de-la-paridad-de-genero/>

- INEGI. 2022. Encuesta nacional sobre la dinámica de las relaciones en los hogares (ENDIREH) 2021. Comunicado de prensa núm. 485/22. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. [www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/endireh/Endireh2021\\_Nal.pdf](http://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/endireh/Endireh2021_Nal.pdf)
- INEGI. 2022. Porcentaje de nacimientos registrados de madres adolescentes (menores de 20 años) por entidad federativa de residencia habitual de la madre, serie anual de 2010 a 2022. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. [www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Natalidad\\_Natalidad\\_02\\_4e506333-fc26-4f8b-af82-575643de5fe2&idrt=126&opc=t](http://www.inegi.org.mx/app/tabulados/interactivos/?pxq=Natalidad_Natalidad_02_4e506333-fc26-4f8b-af82-575643de5fe2&idrt=126&opc=t)
- INEGI. 2023. Defunciones por homicidio enero a diciembre de 2022 (preliminar),.Comunicado de prensa núm. 418/23. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. [www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/DH/DH2022.pdf](http://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2023/DH/DH2022.pdf)
- INEGI. 2023. *Indicadores de Ocupación y Empleo. Agosto de 2023*. México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía. [www.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=8471](http://www.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=8471)
- ONU Mujeres. s.a. Breve historia sobre la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. s.l.: ONU Mujeres. <https://www.unwomen.org/es/csw/brief-history>
- Ortiz Monasterio, Leonor y Maite Laris García Urriaga. s.a. Los mexicanos frente a la corrupción y a la impunidad 2020. México: Mexicanos Conta la Corrupción y la Impunidad. <https://contralacorrupcion.mx/corrupcion-y-confianza-en-las-instituciones/>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. s. a. *Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer*. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. <https://www.scjn.gob.mx/igualdad-de-genero/cedaw>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer. <https://www.scjn.gob.mx/igualdad-de-genero/cedaw>

*El Congreso de Morelos: luces y sombras (2000-2023)*  
de Juan Francisco Escobedo Delgado y María Dolores  
Rosales Cortés (coords.) se terminó en octubre de 2024.



La arena legislativa local ha sido crisol y vitrina de los cambios que se han registrado en la vida pública de Morelos. La política en la entidad, desde la fase final del régimen político centrado en el predominio de un solo partido hegemónico hasta los tiempos que corren, se ha caracterizado por los desencuentros y las excepcionales coincidencias de quienes han ocupado un escaño en el Congreso de Morelos.

En este libro se ofrecen pistas sobre algunos de los cursos de acción de la historia política local del último cuarto de siglo. En sus páginas se recogen ocho ensayos escritos por distintos autores que comparten sus conocimientos como profesores en distintas unidades académicas de la UAEM. Cada ensayo se refiere a un tema diferente, pero en su conjunto, tratan de dar cuenta de algunas de las políticas y decisiones más relevantes que se tomaron en el Congreso de Morelos, en el periodo que va del 2000 al 2023.

Esperamos que el libro estimule la actualización de los programas de estudio en los temas que le son próximos, sirva para alentar nuevos proyectos de investigación y difusión, y en especial, se le considere como insumo informativo para promover la deliberación pública sobre el estado que guardan las instituciones públicas locales, así como sobre la obligación de rendir de cuentas que recae sobre el Congreso de Morelos.

El ejercicio del poder público, en un régimen democrático, debe ser sometido a escrutinio público. Lo que esperan los ciudadanos son muestras claras y documentadas de que se ejercen las funciones parlamentarias de manera competente, razonable y honorable; como debe corresponder al desempeño de una responsabilidad pública en el marco de un Estado constitucional y democrático de derecho.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE MORELOS



Facultad de Contaduría,  
Administración e Informática



Observatorio  
Académico  
de Gobierno y Políticas Públicas