

Desempeño Legislativo

Congreso del Estado de Puebla

LX Legislatura

Segundo Año Legislativo

(15 septiembre 2019 – 14 septiembre 2020)



Informe del Desempeño Legislativo

Congreso del Estado de Puebla

LX Legislatura (septiembre 2019 – septiembre 2020)

Segundo Año Legislativo

Presentación	3
Capítulo I. Indicadores básicos	4
Capítulo II. Presupuesto legislativo	17
Capítulo III. Iniciativas y su fomento a las dinámicas de bien común	20
Capítulo IV. Observaciones	38
Conclusiones y Recomendaciones	41
Apéndice metodológico	43
Anexos	46

PRESENTACIÓN

El Informe del Desempeño Legislativo del Congreso de Puebla, es la cuarta publicación de la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla en el ámbito legislativo, a través del Instituto Promotor del Bien Común, con el fin de contribuir al mejoramiento del desempeño del Poder Legislativo y colaborar con la garantía constitucional del derecho a la información. Esta es una iniciativa que nace en convenio con Integralia Pública A.C, y que actualmente depende del Instituto Promotor del Bien Común.

A través de este informe se busca generar indicadores cuantitativos para conocer el trabajo del poder legislativo en el estado, y en esta ocasión se ha realizado una aproximación de análisis cualitativo para comenzar a observar el trabajo legislativo desde los contenidos de los productos de los legisladores *-las leyes-* y los procesos que siguen para elaborarlas, relacionándolos con el aporte del Instituto Promotor del Bien Común en cuanto a las dinámicas generadoras de bien común.

UPAEP

Emilio José Baños Ardavín

Rector

Antonio Sánchez Díaz de Rivera

Presidente del Instituto Promotor del Bien Común

Mathias Nebel

Director del Instituto Promotor del Bien Común, analista de la Ley de Educación

Herminio Sánchez de la Barquera

Decano de Ciencias Sociales

María del Rosario Andrade Gabiño

Coordinadora académica del Instituto Promotor del Bien Común

Coordinadora e investigadora del Observatorio Legislativo

José Antonio Sánchez Balderas

Alumno y analista del Presupuesto Legislativo

Juan Pablo Aranda Vargas

Profesor-investigador, analista de la Ley de Víctimas del Estado de Puebla

Luis Ignacio Arbesú Verduzco

Profesor-investigador, analista de la Ley de Planeación para el Desarrollo

El presente informe se realizó con información disponible en la página electrónica del Congreso (congresopuebla.gob.mx). Su carácter es informativo y carece de validez oficial.

Capítulo I. Indicadores básicos

1. Composición del Congreso

El Congreso del estado de Puebla se conforma por 41 legisladores y legisladoras, que pertenecen a los principales 10 partidos políticos que contendieron en las elecciones de julio del 2018. Actualmente la LX legislatura de Puebla sigue manteniendo dichas fuerzas políticas, presentando variaciones de representatividad, con el tiempo, de acuerdo a las decisiones de los legisladores de no seguir perteneciendo a los partidos que los respaldaron en las elecciones.

Partido	Primer periodo	Segundo periodo	Tercer periodo
PAN	4	4	4
PRI	4	4	5
PRD	2	2	2
PT	5	5	5
PVEM	1	1	1
MC	2	3	2
PANAL	1	1	1
PCPP	1	1	1
MORENA	14	14	14
PES	3	3	3
Sin partido	4	3	3
Total	41	41	41

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas del 15 de septiembre de 2019 al 14 de septiembre de 2020.

2. Sesiones

En el periodo comprendido del 15 de septiembre de 2019 al 14 de septiembre de 2020, el Congreso de Puebla sesionó en 67 ocasiones, 46 de ellas fueron correspondientes a sesiones ordinarias, 3 de manera extraordinaria, 2 solemnes y 16 de la comisión permanente (de las cuales en una ocasión no se obtuvo quórum). Durante este periodo se obtuvo un promedio de 32 minutos de retraso¹ en el inicio de sesiones.

¹ El retraso en el comienzo de las sesiones se calcula por la diferencia entre la hora programada de inicio y cuando el presidente de la Mesa Directiva verifica el quórum y abre la sesión. En ocasiones se reprograma la hora de inicio de la sesión y es esa la que se toma en cuenta, de acuerdo al acta publicada de la sesión anterior.

	Primer periodo	Segundo periodo	Tercer periodo	Total por tipo de sesión
Ordinarias	25	11	10	46
Extraordinarias	0	1	2	3
Solemnes	2	0	0	2
Sin quórum	0	1	0	1
Comisión Permanente	3	6	6	15
Total por periodo	30	19	18	67

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las Gacetas Legislativas de septiembre 2019 a septiembre 2020.

Dentro de las 67 sesiones se enlistaron en los órdenes del día un total de 1996 puntos a tratar, de los cuales solo se desahogaron 938 puntos, es decir el 47% de lo que los legisladores pretendían abordar en el segundo año legislativo. La tabla siguiente muestra los puntos desahogados por periodo, incluyendo los puntos de la Comisión Permanente.

Puntos en el orden del día	1° periodo en lista	1° periodo abordados	2° periodo en lista	2° periodo abordados	3° periodo en lista	3° periodo abordados	Total en lista	Total abordados
Ordinarias	543	326	295	126	455	159	1293	611
Extraordinarias	0	0	4	4	11	11	15	15
Solemnes	6	6	0	0	4	4	10	10
Comisión Permanente	64	64	331	139	283	99	678	302
Total	613	396	630	269	753	273	1996	938

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas del 15 de septiembre de 2019 al 14 de septiembre de 2020.

3. Iniciativas y puntos de acuerdo presentados

En el segundo año legislativo se presentaron 441 iniciativas con proyecto o decreto de ley, de las cuales 108 (24.5%) fueron aprobadas y 333 iniciativas permanecen en calidad de pendientes. Cabe destacar que del 100% de las iniciativas propuestas y aprobadas durante el segundo año legislativo, el 40.7% corresponde a iniciativas propuestas por el Poder Ejecutivo del Estado, contando con la tasa de aprobación más alta entre todos los presentadores (83%).

Además de las 108 iniciativas presentadas y aprobadas este año, se aprobaron 50 iniciativas presentadas en el primer año legislativo y una iniciativa presentada el 29 de julio del 2015.

Individuales	347	51	296	41	14.7%
Conjunto^[1]	33	7	26	8	21.2%
Ejecutivo	53	44	9	0	83%
Comisiones^[2]	5	4	1 ^[3]	0	80%
C. de la Unión	3	2	1	0	66.7%
Legislatura anterior	N/A	1	N/A	1	N/A
Total	441	108 ^[4]	333	50	24.5%^[5]

[1] Las propuestas en Conjunto son las presentadas por dos o más legisladores y que no emana de alguna comisión.

[2] Se incluyen iniciativas de la Comisión Inspectoral aprobados con fecha de 2 octubre, 13 de noviembre, 23 de enero y 12 de febrero que se encuentran mencionadas como dictámenes en las actas de dichas sesiones pero los documentos no se encuentran en el portal de internet, por lo que se desconoce la fecha de presentación al Congreso.

[3] Con el tema de la Ley de Educación hubieron dos iniciativas presentadas: por la Comisión de Educación el 6 de mayo y por el Ejecutivo del Estado con fecha 11 de mayo. La iniciativa de la Comisión de Educación se consideró en la tabla como presentada pero no como aprobada ya que el dictamen de dicha ley menciona únicamente como antecedente la iniciativa presentada por el Ejecutivo del Estado con fecha 11 de mayo.

[4] La cifra 108 no incluye la iniciativa aprobada de la legislatura anterior

[5] La cifra 24.5% no incluye la iniciativa aprobada de la legislatura anterior, ni las 50 iniciativas aprobadas presentadas en el primer año legislativo.

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas y dictámenes del 15 de septiembre de 2019 al 14 de septiembre de 2020.

En cuanto al análisis cuantitativo de las iniciativas presentadas a partir de la representación de los partidos políticos dentro del Congreso (se tomaron en cuenta las iniciativas individuales y en conjunto de todas las bancadas legislativas), se encontró que MORENA es el mayor proponente, seguido por el PAN y el PES; en cuanto al mayor número de iniciativas aprobadas, la lista de los partidos es encabezada por MORENA, seguida del PRI, PAN y PES, aunque la tasa de aprobación no indique la misma congruencia.

Desde el inicio de la LX legislatura, el PRD, MC y PCPP conformaron un grupo conocido como "G5" (el cual se modificó por unos meses a G6, cuando el diputado Héctor Alonso Granados se unió a la banca de MC) para proponer iniciativas de manera conjunta, lo cual pudiera explicar que el PRD y PCPP no tuvieran ninguna iniciativa presentada durante el año aunque no fue una limitante para que MC sí presentara como fuerza política individual. El PAN fue el partido que más iniciativas (8 iniciativas) presentó de manera conjunta con los mismos integrantes dentro de la bancada, MORENA y el PES presentaron una iniciativa cada quien bajo la misma dinámica, mientras que el PRI, PT y MC solo presentaron iniciativas en lo individual al interior de su bancada.

Partido	Presentadas	Aprobadas	Tasa de aprobación
PAN	50	9	18%
PRI	49	10	20.4%
PRD	0	0	N/A
PT	48	2	4.2%
PVEM	3	1	33.3%
MC	3	0	0%
PANAL	15	2	13.3%
PCPP	0	0	N/A
MORENA	101	14	15.8%
PES	50	9	18%
Sin partido	38	3	7.9%
PRD/MC/PCPP	12	3	25%
PRD/MC/PCPP/PRI	2	1	50%
PRD/MC/PCPP/Héctor Alonso	3	0	0%
PT/MORENA/PES	2	2	0%
PVEM/PES	2	1	50%
PES/MORENA	2	1	50%
Total	380	58	15.3%

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas y dictámenes del 15 de septiembre de 2019 al 14 de septiembre de 2020.

En el segundo año legislativo se presentaron 277 puntos de acuerdo, de los cuales 107 (38.6%) fueron aprobados, 8 fueron rechazados (2.9%) y 162 (58.5%) permanecen en calidad de pendientes.

Además de los 107 puntos de acuerdo presentados y aprobados este año, se aprobaron 39 puntos de acuerdo presentados en el primer año legislativo.

Presentador	Presentadas	Aprobadas	Pendientes	Rechazados	Aprobadas del año anterior	Tasa de aprobación
Individuales	216	71	139	6	34	32.9%
Conjunto ^[1]	41	17	23	1	4	41.5%
JUGOPO	12	11	0	1 ^[2]	0	91.7%
Comisiones	7	7	0	0	1	100%
Fiscalía	1	1	0	0	0	100%
Total	277	107	162	8	39	38.6%^[3]

[1] Las propuestas en Conjunto son las presentadas por dos o más legisladores y que no emana de alguna comisión.

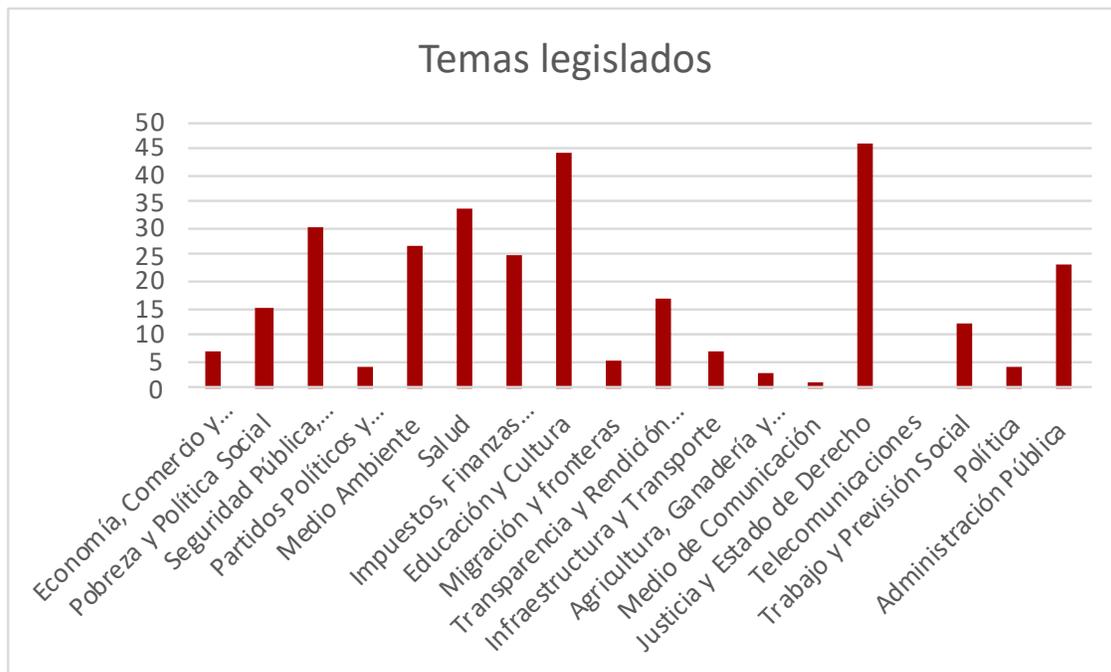
[2] El punto de acuerdo rechazado de la Junta de Gobierno y Coordinación Política corresponde al presentado el 11 de septiembre con elección de las y los Consejeros del Consejo Consultivo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla ya que en la discusión se pidió la reposición del proceso y elaborar una convocatoria nueva.

[3] La cifra 38.6% no incluye los puntos de acuerdo aprobados que se presentaron en el primer año legislativo.

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas del 15 de septiembre de 2019 al 14 de septiembre de 2020.

4. Temas abordados a través de las iniciativas y puntos de acuerdo presentados

Dentro de las categorías de temas abordados en las iniciativas y puntos de acuerdo presentados durante el segundo año legislativo encontramos que los temas más tratados fueron los relacionados a Justicia y Estado de Derecho, y Educación y Cultura, mientras que el tema de Medios de comunicación fue poco abordado y el de Telecomunicaciones no fue atendido.



Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas del 15 de septiembre de 2019 al 14 de septiembre de 2020.

5. Legisladores: presencia, participaciones y trabajo individual.

A continuación se presenta la lista de diputados y el partido político al que pertenecen de acuerdo a la actualización del día 14 de septiembre del 2020, además se presenta en la columna "Presencia" los porcentajes de asistencia que tuvieron a las sesiones del segundo año legislativo (sin incluir las sesiones de la Comisión Permanente). En asistencia a las sesiones los diputados que obtuvieron el 100% de ellas son Gabriel Biestro Medinilla, Guadalupe Esquitín Lastiri, Uruviel González Vieyra, Mónica Rodríguez Della Vecchia, Paola Ruíz García y Fernando Sánchez

Sasia; mientras que los dos diputados más faltantes fueron Gerardo Islas Maldonado y Javier Casique Zarate.

En la columna “Participación” se encuentran los porcentajes de su trabajo legislativo de acuerdo a los votos que emitieron en relación a las votaciones correspondientes al segundo año legislativo. Los diputados que participaron en el 100% de las votaciones de las sesiones a las que asistieron fueron: Rocío García Olmedo, Mónica Lara Chávez, Carlos Alberto Morales Álvarez, Paola Ruíz García, Fernando Sánchez Sasia y José Miguel Trujillo de Ita; mientras que los diputados con menos del 80% de participación en las votaciones fueron Héctor Alonso Granados, Javier Casique Zarate, Marcelo García Almaguer, Vianey García Romero y Gerardo Islas Maldonado.

Diputado	Partido	Presencia	Participación
Alejo Domínguez Hugo	Sin partido	92.3%	94.6%
Alonso Granados Hector Eduardo	Sin partido	92.3%	77.4%
Atanacio Luna Raymundo	PT	96.2%	96.3%
Biestro Medinilla Gabriel Juan Manuel	MORENA	100%	99.6%
Cabrera Camacho María del Carmen	PT	90.4%	90.1%
Casique Zarate Javier	PRI	78.6%	79.6%
Collantes Cabañas Iván Jonathan	PRI	98.1%	89.1%
de Rosas Cuevas Arturo	MORENA	96.2%	93.2%
Espinosa Martínez Raúl	PAN	98.1%	99.6%
Espinosa Torres José Juan	PT	84.6%	84.6%
Esquitín Lastiri Alejandra Guadalupe	MC	100%	99.6%
Fernández Díaz Tonantzin	MORENA	98.1%	98.2%
García Almaguer Marcelo Eugenio	Sin partido	90.4%	74.7%
García Avendaño José Armando	PRD	92.3%	91%
García Hernández Josefina	PRI	96.2%	96.4%
García Olmedo María del Rocío	PRI	98.1%	100%
García Romero Rafaela Vianey	MORENA	84.7%	79.2%
González Vieyra Uruviel	PCPP	100%	99.1%
Hernández Sánchez Nibardo	PRI	88.5%	93.2%
Islas Maldonado Ángel Gerardo	PANAL	67.3%	68.3%
Jara Vargas Luis Fernando	MORENA	98.1%	95.9%
Jiménez López Gabriel Oswaldo	PAN	92.3%	93.2%
Jiménez Morales Nancy	PAN	94.2%	99.6%
Kuri Carballo Juan Pablo	PVEM	96.2%	96.8%

Lara Chávez Mónica	PES	94.2%	100%
Luna Aguirre Liliana	PRD	96.2%	98.7%
Maurer Espinosa Emilio Ernesto	MORENA	84.6%	93.7%
Medel Hernandez Valentin	PT	98.1%	97.3%
Merino Escamilla Nora Yessica	PES	98.1%	91.4%
Morales Álvarez Carlos Alberto	MC	96.2%	100%
Morán Añorve Barbara Dimpna	MORENA	96.2%	99.1%
Muciño Muñoz Guadalupe	PT	98.1%	98.6%
Rodríguez Della Vecchia Mónica	PAN	100%	99.6%
Rodríguez Sandoval Estefanía	MORENA	96.2%	90.1%
Romero Garci Crespo Olga Lucía	MORENA	98.1%	98.7%
Ruiz García Iliana Paola	MORENA	100%	100%
Saavedra Fernández María del Carmen	MORENA	96.2%	89.6%
Sánchez Sasia Fernando	MORENA	100%	100%
Tello Rosas Cristina	MORENA	92.3%	95%
Tlaque Cuazitl Guadalupe	MORENA	94.2%	93.2%
Trujillo De Ita José Miguel	PES	98.1%	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas, las asistencias y votaciones del 15 de septiembre de 2019 al 14 de septiembre de 2020.

Las tablas siguientes muestra el trabajo individual de los legisladores de acuerdo a las iniciativas y puntos de acuerdo presentados durante el segundo año legislativo. Como diputados con mayores iniciativas presentadas se encuentran Rocío García Olmedo, Mónica Lara Chávez e Iván Jonathan Collantes Cabañas, con más iniciativas aprobadas se encuentran Rocío García Olmedo y Mónica Rodríguez Della Vecchia, mientras que los diputados sin ninguna iniciativa individual propuesta son Arturo de Rosas Cuevas, José Armando García Avendaño, Uruviel González Vieyra y Liliana Luna Aguirre.

Diputado	Iniciativas presentadas	Iniciativas aprobadas	Iniciativas pendientes	Iniciativas aprobadas del año anterior
Alejo Domínguez Hugo	4	0	4	0
Alonso Granados Hector Eduardo	1	0	1	1
Atanacio Luna Raymundo	3	0	3	0
Biestro Medinilla Gabriel Juan Manuel	11	2	9	0

Cabrera Camacho María del Carmen	14	1	13	1
Casique Zarate Javier	4	0	4	1
Collantes Cabañas Iván Jonathan	21	2	19	5
de Rosas Cuevas Arturo	0	0	0	0
Espinosa Martínez Raúl	11	0	11	3
Espinosa Torres José Juan	13	0	13	0
Esquitín Lastiri Alejandra Guadalupe	1	0	1	0
Fernández Díaz Tonantzin	10	2	8	1
García Almaguer Marcelo Eugenio	14	0	14	0
García Avendaño José Armando	0	0	0	0
García Hernández Josefina	3	1	2	2
García Olmedo María del Rocío	35	9	26	2
García Romero Rafaela Vianey	11	6	5	0
González Vieyra Uruviel	0	0	0	0
Hernández Sánchez Nibardo	2	0	2	2
Islas Maldonado Ángel Gerardo	15	2	13	0
Jara Vargas Luis Fernando	3	0	3	1
Jiménez López Gabriel Oswaldo	5	0	5	1
Jiménez Morales Nancy	17	1	16	7
Kuri Carballo Juan Pablo	3	1	2	0
Lara Chávez Mónica	29	6	23	1
Luna Aguirre Liliana	0	0	0	0
Maurer Espinosa Emilio Ernesto	8	1	7	2
Medel Hernandez Valentin	2	1	1	0
Merino Escamilla Nora Yessica	10	2	8	1
Morales Álvarez Carlos Alberto	1	0	1	0
Morán Añorve Barbara Dimpna	12	0	12	1
Muciño Muñoz Guadalupe	16	0	16	0
Rodríguez Della Vecchia Mónica	17	7	10	3
Rodríguez Sandoval Estefanía	6	0	6	0
Romero Garci Crespo Olga Lucía	7	1	6	2
Ruíz García Iliana Paola	7	0	7	0
Saavedra Fernández María del Carmen	15	2	13	3

Sánchez Sasía Fernando	9	0	9	0
Tello Rosas Cristina	4	2	2	0
Tlaque Cuazitl Guadalupe	1	1	0	0
Trujillo De Ita José Miguel	11	1	10	1

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas del 15 de septiembre de 2019 al 14 de septiembre de 2020.

Diputado	Acuerdos presentados	Acuerdos aprobados	Acuerdos pendientes	Acuerdos desechados	Acuerdos aprobados del año anterior
Alejo Domínguez Hugo	2	1	1	0	0
Alonso Granados Hector Eduardo	3	0	3	0	0
Atanacio Luna Raymundo	6	1	5	0	0
Biestro Medinilla Gabriel Juan Manuel	3	1	2	0	0
Cabrera Camacho María del Carmen	3	2	0	1	0
Casique Zarate Javier	10	2	7	1	0
Collantes Cabañas Iván Jonathan	2	0	2	0	1
de Rosas Cuevas Arturo	8	3	5	0	0
Espinosa Martínez Raúl	6	3	2	1	3
Espinosa Torres José Juan	9	0	9	0	0
Esquitín Lastiri Alejandra Guadalupe	0	0	0	0	0
Fernández Díaz Tonantzin	6	3	3	0	0
García Almaguer Marcelo Eugenio	5	1	3	1	1
García Avendaño José Armando	0	0	0	0	0
García Hernández Josefina	4	1	3	0	0
García Olmedo María del Rocío	3	1	2	0	0
García Romero Rafaela Vianey	1	1	0	0	0
González Vieyra Uruviel	1	0	1	0	0
Hernández Sánchez Nibardo	17	6	10	1	4
Islas Maldonado Ángel Gerardo	19	6	12	1	1
Jara Vargas Luis Fernando	0	0	0	0	0
Jiménez López Gabriel Oswaldo	7	0	7	0	2
Jiménez Morales Nancy	7	2	5	0	2
Kuri Carballo Juan Pablo	4	0	4	0	1

Lara Chávez Mónica	4	1	3	0	3
Luna Aguirre Liliana	0	0	0	0	0
Maurer Espinosa Emilio Ernesto	8	6	2	0	0
Medel Hernandez Valentin	0	0	0	0	0
Merino Escamilla Nora Yessica	6	3	3	0	0
Morales Álvarez Carlos Alberto	0	0	0	0	0
Morán Añorve Barbara Dimpna	3	1	2	0	1
Muciño Muñoz Guadalupe	25	5	18	0	3
Rodríguez Della Vecchia Mónica	5	2	3	0	4
Rodríguez Sandoval Estefanía	0	0	0	0	0
Romero Garci Crespo Olga Lucía	2	0	2	0	2
Ruíz García Iliana Paola	7	2	5	0	0
Saavedra Fernández María del Carmen	6	3	3	0	4
Sánchez Sasia Fernando	10	7	3	0	0
Tello Rosas Cristina	9	4	5	0	2
Tlaque Cuazitl Guadalupe	3	2	1	0	0
Trujillo De Ita José Miguel	4	1	3	0	0

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas del 15 de septiembre de 2019 al 14 de septiembre de 2020.

6. Comisiones y Comités

Las comisiones y los comités son los encargados de discutir y dictaminar las iniciativas y puntos de acuerdo turnados por el pleno. Es lógico que la mayoría de sus presidencias sean ocupadas por el partido político con mayoría de representación en el Congreso.



Fuente: Elaboración propia con datos del sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla del 15 de septiembre de 2019 al 14 de septiembre de 2020.

La tabla siguiente muestra el total de reuniones por comisión, el número de asuntos turnados que recibió y la relación con los asuntos resueltos durante el segundo año legislativo, teniendo como resultado final el número de asuntos pendientes que quedaron en dicho año. Cabe destacar que para la realización de la tabla no fue posible seguir de manera precisa el trabajo de las Comisiones y Comités ya que existen fallas para descargar algunas actas que se muestran disponibles y en otros casos aún no están a disposición las actas ya que las Comisiones y Comités no han sesionado par aprobarlas, por lo que las tres últimas columnas reportan las iniciativas y puntos de acuerdo turnados desde la información de las sesiones ordinarias del pleno y recibidos en el mismo.

Las comisiones legislativas están obligadas a elaborar actas de trabajo,² pero a diferencia del Pleno y de la Comisión Permanente no están obligadas a elaborar y publicar la versión estenográfica de sus sesiones, por esta razón la información disponible del trabajo de las comisiones es limitada.

Comisiones y Comités	Total de reuniones	Asuntos turnados	Total resueltos	Total pendientes
Asuntos Metropolitanos	3	4	2	2
Asuntos Municipales	6	37	6	31
Atención a Personas con Discapacidad	7	7	5	2
Bienestar	9	17	5	12
Ciencia y Tecnología	4	0	0	0
Comunicaciones e Infraestructura	5	6	2	4
Cultura	7	24	11	13
Derechos Humanos	14	10	2	8
Desarrollo Económico	3	21	0	21
Desarrollo Rural	4	7	1	6
Desarrollo Urbano	7	13	5	8
Educación	10	35	9	26
Especial de Pueblos Mágicos para su Desarrollo Económico, Turístico y Social	1	0	0	0
Especial de seguimiento de las labores de reconstrucción derivadas de los sismos del 2017	0	0	0	0
Especial para el Análisis y Seguimiento de la Elección a Gobernador del Estado de Puebla	0	0	0	0

² Reglamento Interior del Congreso del Estado de Puebla, artículos 169, 181 fracción VIII y 183 fracción V.

Familia y los Derechos de la Niñez	8	21	7	14
Gobernación y Puntos Constitucionales	16	96	25	71
Grupos Vulnerables	4	14	3	11
Hacienda y Patrimonio Municipal	10	39	23	16
Igualdad de Género	17	42	23	19
Inspectora de la Auditoría Superior del Estado	2	9	4	5
Instructora^[1]	0	0	0	0
Juventud y Deporte	5	13	6	7
Medio Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático	13	46	18	28
Migración y Asuntos Internacionales	3	3	1	2
Organizaciones No Gubernamentales	6	0	0	0
Participación Ciudadana y Combate a la Corrupción	3	4	0	4
Presupuesto y Crédito Público	5	11	1	10
Procuración y Administración De Justicia	13	108	9	99
Protección Civil	4	10	3	7
Pueblos Indígenas	4	1	1	0
Salud	19	64	19	45
Seguridad Pública	10	30	14	16
Trabajo, Competitividad y Previsión Social	7	15	7	8
Transparencia y Acceso a la Información	5	6	0	6
Transportes y Movilidad	4	31	4	27
Turismo	6	6	2	4
Vivienda	2	2	0	2

[1] La comisión Instructora, únicamente se reúne cuando hay un procedimiento de juicio político en contra de los servidores públicos.

Fuente: Elaboración propia con datos del sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla del 15 de septiembre de 2019 al 14 de septiembre de 2020.

En la tabla se observa el incumplimiento de la mayoría de las comisiones, que están obligadas a reunirse por lo menos una vez al mes (las 35 comisiones ordinarias resaltadas en negro) como lo marca la ley³. Únicamente 6 de las 35 comisiones ordinarias se reunieron al menos una vez al mes desde el 15 de septiembre de 2019 hasta el 14 de septiembre de 2020. Las Comisiones con mayor número de sesiones

³ Reglamento Interior del Congreso del Estado de Puebla, artículo 54.

fueron Salud, Igualdad de Género, Gobernación y Puntos Constitucionales, y Derechos Humanos; mientras que la de Seguridad Pública sólo sesionó 10 veces y Desarrollo Económico 3 veces.

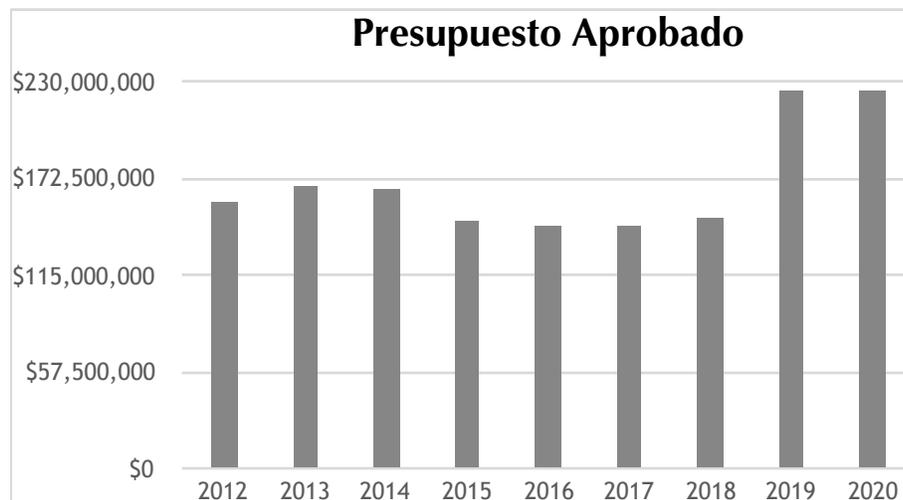
Capítulo II. Presupuesto legislativo

1. Presupuesto aprobado para el Congreso de Puebla

En los últimos dos años, se ha tenido un incremento notorio en el presupuesto que se le es asignado al Honorable Congreso del Estado de Puebla, esto llama la atención puesto que la austeridad ha sido uno de los temas centrales en esta administración y hasta cierto punto no se llega a entender la razón por la cual se tuvo dicho incremento.

Año	Legislatura	Presupuesto aprobado
2012	LVIII	\$158,297,129
2013	LVIII	\$168,190,904
2014	LIX	\$166,832,062
2015	LIX	\$147,821,569
2016	LIX	\$144,085,371
2017	LIX	\$145,071,987
2018	LIX	\$149,376,219
2019	LX	\$224,052,514
2020	LX	\$224,265,646

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Egresos del Estado de Puebla para el Ejercicio Fiscal 2019 y 2020.



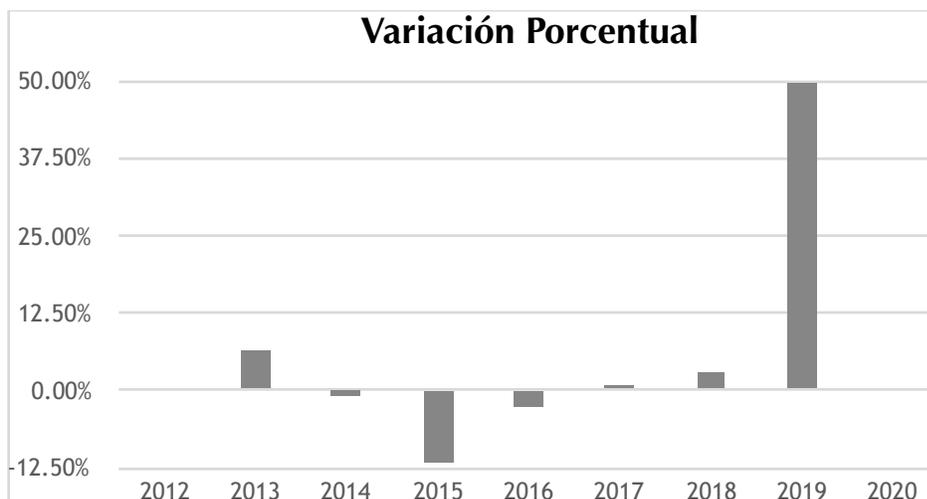
Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Egresos del Estado de Puebla para el Ejercicio Fiscal 2019 y 2020.

Variación Porcentual del Presupuesto Aprobado para el Congreso del Estado de Puebla

A continuación, se observa la forma en la cual se ha comportado en los últimos años el presupuesto asignado al Congreso del Estado de Puebla. En un principio podemos observar que entre los años 2012 y 2013 (LVIII Legislatura) se tuvo un incremento en el presupuesto asignado; posteriormente a partir del año 2014 (LIX Legislatura) comenzó a disminuir constantemente el recurso asignado hasta el año 2016; más adelante, en el año 2017 se rompió esta tendencia y el recurso comenzó a aumentar de manera considerable y en el año 2019, el presupuesto se elevó de manera exponencial, teniendo un incremento de casi un 50%.

Año	Legislatura	Presupuesto aprobado	Variación porcentual
2012	LVIII	\$158,297,129	
2013	LVIII	\$168,190,904	6.25%
2014	LIX	\$166,832,062	-0.81%
2015	LIX	\$147,821,569	-11.39%
2016	LIX	\$144,085,371	-2.53%
2017	LIX	\$145,071,987	0.68%
2018	LIX	\$149,376,219	2.97%
2019	LX	\$224,052,514	49.99%
2020	LX	\$224,265,646	0.10%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Egresos del Estado de Puebla para el Ejercicio Fiscal 2019 y 2020.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley de Egresos del Estado de Puebla para el Ejercicio Fiscal 2019 y 2020

2. Costo por diputado

El salario que percibe cada diputado no ha tenido ningún cambio desde el año 2018, manteniendo así de manera constante un salario mensual de \$102,376.92 pesos.

Las deducciones no se encontraron de manera directa en los datos mostrados por la plataforma de transparencia del Congreso del Estado de Puebla, por lo que se calcularon obteniendo la diferencia entre el salario bruto y el salario neto. Por otra parte, en la plataforma de transparencia no se indica lo que percibe cada diputado por prima vacacional ni en su aguinaldo. Finalmente, el sitio no muestra que a los diputados se les entregue algún tipo de remuneración por viáticos, gastos de representación, etc.

Diputado	Sueldo mensual	Sueldo anual
Salario Bruto	\$61,724.46	\$740,693.52
Deducciones	\$5,856.10	\$70,273.20
Salario Neto	\$55,868.36	\$670,420.32
Compensación	\$40,652.46	\$487,829.52
Aguinaldo	-	-
Prima Vacacional	-	-
Total	\$102,376.92	\$1,228,523.04

Nota: Las deducciones se obtuvieron calculando la diferencia entre el salario bruto y el salario neto.

Fuente: Elaboración y cálculos propios con información de la Fracción VIII: Remuneración bruta y neta del portal de Transparencia del Congreso del Estado de Puebla.

Capítulo III. Iniciativas y su fomento a las dinámicas de bien común

En este apartado se presenta una síntesis del trabajo más significativo de la legislatura y se seleccionaron algunos de ellos para analizarlos en cuanto a su relación con las dinámicas de bien común a través de una propuesta de semáforo diseñado para este documento (ver anexos), teniendo presente que el análisis de textos legislativos se valora en cuanto a lo que se plasma por escrito. Cabe señalar que dichas dinámicas de bien común son observadas desde la metodología propuesta por el Instituto Promotor del Bien Común - UPAEP (ver anexos).

1. Leyes nuevas

Durante el segundo año legislativo se expidieron las siguientes leyes: Ley del Voluntariado Social para el Estado de Puebla; Ley de Hacienda para el Estado Libre y Soberano de Puebla, Ley de Víctimas del Estado de Puebla; Ley de Planeación para el Desarrollo que incluye Sistema Estatal de Planeación Democrática; Ley que establece los Procedimientos de Entrega-Recepción en los Poderes Públicos, Ayuntamientos, Órganos Constitucionalmente Autónomos y Públicos Paraestatales de la Administración Pública del Estado de Puebla; Ley para la Administración, Enajenación y Destino de Bienes Asegurados, Abandonados, Decomisados y Extintos del Estado Libre y Soberano de Puebla; y la Ley de Educación.

A continuación se presenta el análisis de tres de ellas, de acuerdo a su contribución en generar o dañar dinámicas de bien común en la sociedad.

1.1 Ley de Víctimas del Estado de Puebla

Publicada el 9 de diciembre de 2019, la *Ley de Víctimas* de la entidad buscó solventar deficiencias de la ley precedente, así como suplementar y optimizar mecanismos adecuados para la adecuada protección de víctimas que todo gobierno democrático debe garantizar.

La ley constituye un importante avance en la cultura de protección a los derechos humanos, así como enfatiza la necesidad de que la ley ofrezca un enfoque diferencial y especializado (art. 3), especialmente en lo que se refiere a las mujeres, la niñez y otros grupos vulnerables (arts. 6.XX, 43, 106). Reconociendo las limitaciones del instrumento legal que le precede—a saber, no reconocer la totalidad de derechos de las víctimas, y no contemplar un órgano operativo que cumpla esta función en los términos y condiciones que la ley establece (sexto considerando)—la ley ordena a la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas velar por el reconocimiento, atención y reparación del daño causado a las víctimas.

La ley busca ser exhaustiva en el reconocimiento de los derechos que demanda la inalienable dignidad de cada persona, articulando un delicado balance entre derechos generales y derechos especiales de grupo, de forma que se evite al mismo tiempo cualquier exclusión *de facto* de un grupo social, así como la excesiva fragmentación del derecho, al punto de restar visibilidad a los principios generales

como origen y condición de posibilidad de aquellos específicos a determinados grupos vulnerables.

Considerando la naturaleza sistémica del bien común adoptada por el IPBC—es decir, entendiendo el bien común no estáticamente, sino a través de procesos dinámicos de avance o retroceso—la ley en comento da importantes pasos en materia de agencia, democracia y estado de derecho, principalmente.

Cuando hablamos de agencia nos referimos a la existencia o inexistencia de obstáculos—legales, estructurales o ideológicos—, así como estructuras de dominación que entorpecen el adecuado ejercicio de los derechos y responsabilidades de una persona en democracia. El daño causado por la violencia y los atentados a los derechos humanos fundamentales separa emocional y psíquicamente a la víctima de la sociedad. La restauración de esta relación exige, como la ley identifica, la *reparación del daño*, la cual “comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica” (art. 1). La ley establece mecanismos de atención médica (arts. 7, 8, 27), psicológica (arts. 60, 104), legal (art.16), así como políticas públicas de protección y educación (arts. 45-52) que permitan reinsertar a la víctima en el tejido social.

La democracia supone el difícil equilibrio entre igualdad y libertad, entre universalidad y particularidad, derecho y responsabilidad. Dicho régimen político no supone la mecánica simplista del gobierno por mayorías, sino el gobierno de la mayoría *capaz de incluir*, dar voz y negociar con las minorías. La ley en comento reconoce el principio de diversidad, así como la existencia de grupos vulnerables de la sociedad que exigen se les garantice derechos particulares que los coloquen, como si por medio de un rodeo, en condiciones de igualdad con otros sectores más aventajados de la sociedad (art. 25). Así, mujeres, indígenas, migrantes, adultos mayores y la niñez son considerados en su especificidad, a fin de garantizar su defensa, acceso a la justicia y plena participación en la sociedad.

El Estado de Derecho supone un régimen político en el cual la ley no es letra muerta, sino que está encarnada en las prácticas de las instituciones de gobierno, la conducta de los administradores públicos y representantes populares; donde la ley escrita está al mismo tiempo encarnada en los hábitos diarios de la mayoría de las y los ciudadanos; y donde el respeto a la ley es la regla y no la excepción. La ley de víctimas reconoce “las condiciones de inseguridad y el contexto de desamparo” en el que se encuentran las víctimas (segundo considerando), así como la necesidad de implementar medidas que garanticen el respeto a los derechos humanos de las víctimas y, como se explicó arriba, su plena reinsertación al tejido social. La reparación del daño, más aún, debe ser *expedita* (art. 6.II), considerando que una justicia postergada adiciona daños a los ya infligidos a la víctima.

Salus populi suprema lex, la seguridad del pueblo es la ley fundamental. Esta máxima la encontramos en el *De Cive* y en el *Leviathan* de uno de los pilares del pensamiento político moderno, Thomas Hobbes. En el nivel más básico, el contrato a través del cual los individuos se someten a cualquier autoridad—ya sea que el poder sea transferido a otro, como en la monarquía absoluta de Hobbes, o que éste se mantenga en el dispositivo simbólico de la soberanía popular democrática—demanda como contraparte la protección de la propia vida, integridad y propiedades. A partir de ahí, y sólo una vez satisfecha esta exigencia, es posible imaginar espacios sociales que despeguen su vista de la mera supervivencia y se enfoquen en bienes comunes, esto es, en el tipo de dinámicas y procesos a través de los cuales la persona alcance su potencial, florezca y sea feliz. Esto es, sólo a partir de la satisfacción del mínimo que permite a la persona ser auténtica y libre es posible imaginar sus relaciones con los demás; sin el “yo” predicado en los instrumentos de derechos humanos internacionales, todo “nosotros” es reducido a un colectivismo que eclipsa la diferencia arbitrariamente, imponiendo una identidad artificial que necesariamente excluye a ciertos grupos de la sociedad.

De acuerdo con INEGI, entre 2010 y 2018, la tasa de incidencia delictiva por cada cien mil habitantes pasó de 23 mil 946 a 37 mil 647. Si bien el número de delitos se encuentra apenas debajo de la media nacional, la entidad reportó un aumento de casi 60 por ciento en la incidencia, colocándose como la sexta entidad con mayor incremento porcentual en el periodo reportado. Los primeros dos años de la actual administración no arrojan resultados esperanzadores: en 2019, de acuerdo con cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se cometieron en la entidad mil 108 homicidios dolosos, 58 feminicidios, 5 mil 353 lesiones dolosas, 70 secuestros, 919 violaciones (simple o equiparada) y 9 mil 077 casos de violencia familiar. En lo que va del año (hasta septiembre 2020) se han registrado 682 homicidios dolosos, 40 feminicidios, 3 mil 230 lesiones dolosas, 19 secuestros, 542 violaciones (simple o equiparada) y 6 mil 941 casos de violencia familiar.

Una ley de víctimas debe comprenderse siempre como la respuesta necesaria que corrige una deficiencia, a saber, la provisión de seguridad, razón de ser del Estado. Si bien es indudable que en toda sociedad siempre existirán víctimas, el *volumen* de las mismas debe siempre estar sujeto a análisis, evaluación y crítica. En la actualidad, la entidad vive uno de los periodos de mayor inseguridad de su historia. Desde esta perspectiva, la ciudadanía poblana ve con preocupación la pauperización de la seguridad en la entidad, pues ella afecta profundamente cualquier concepción del bien común y sus dinámicas.

Al miedo a sufrir violencia se le suma la alta posibilidad de que los crímenes queden impunes. Conforme al *Índice de Impunidad Global 2020* desarrollado por la UDLAP, (<https://bit.ly/37Gal9u>) nuestro país se ubicó entre los regímenes con alta impunidad, junto con países como Guatemala, Kirguistán y Nepal. El reporte destaca la falta de policías—“México se encuentra casi un policía por debajo del estándar mínimo internacional (1.05 frente a 1.8 policías por cada mil habitantes)” (pág. 14) así como

la insuficiencia de jueces—nuestro país registró 2.17 jueces por cada cien mil habitantes, comparado con un promedio de 17.83 en la muestra. A fin de que una ley de víctimas no quede en palabras irrealizables, esto es, a fin de que la ley promueva eficientemente la agencia de las personas, es urgente resolver los problemas estructurales a que se enfrenta la entidad y, de manera general, el país.

La ley, finalmente, sólo es auténticamente eficaz cuando forma parte del imaginario colectivo, esto es, cuando la letra se vuelve vida diaria. En un país trágicamente dividido en antagonismos políticos, económicos e ideológicos, el principio de inclusión social corre el riesgo de convertirse en letra muerta. Es urgente dar paso a una cultura democrática vigorosa, que privilegie el diálogo y la tolerancia por encima de los colores políticos o los estratos económicos; que garantice que la ley aplique a todos, sin distingos y con absoluto respeto a los derechos humanos; y que los gobiernos asuman efectivamente la deuda que tienen con la sociedad, esa deuda que apila víctimas mientras las estructuras de gobierno, así como las fuerzas políticas en la entidad y el país, se enredan en mezquindades electoreras olvidando su obligación constitucional de promover la vida democrática en el país.

Sin seguridad, el bien común se transforma en una lista de buenos deseos. Al tiempo que el país afronta la peor crisis de seguridad, el llamado a la reconciliación nacional, el diálogo y la reconstrucción de los principios democráticos deben colocarse al inicio de toda política de desarrollo, de todo plan de gobierno, de toda plataforma electoral. Las víctimas han clamado históricamente con ese grito ahogado que, no obstante, sacude a las sociedades. Puebla no es excepción: el grito desgarrador de los jóvenes estudiantes sigue siendo la exigencia de una sociedad herida. No más víctimas, sino justicia, estado de derecho y democracia auténtica.

1.2 Ley de Planeación para el Desarrollo que incluye Sistema Estatal de Planeación Democrática

La Ley de Planeación del Estado de Puebla publicada recientemente presenta, dos importantes aspectos por considerar. El primero se encuentra relacionado con su objeto y el actor responsable de su implantación y; el segundo con su vinculación con un estado republicano, democrático representativo y federal. En dichos aspectos, el ordenamiento jurídico en cuestión afecta la naturaleza de la función y contraviene un orden jurídico superior.

La planeación es una función administrativa en cuanto a las instituciones públicas y una parte integrar del proceso administrativo en todo tipo de organizaciones. Es decir, la planeación se constituye como un instrumento para lograr algo. Por su parte, una ley consiste en un ordenamiento jurídico observable de manera obligatoria por el sujeto al cual va dirigido. En ese sentido, al proponer una ley para la observancia de la aplicación de un instrumento se requiere de una visión general en función con la naturaleza de dicho instrumento y, un contenido sencillo y profundo de los elementos característicos del instrumento.

Por ello, en cuanto a la naturaleza de la función, la Ley de Planeación -del Ejecutivo Federal- establece en su artículo primero lo siguiente:

“Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

- I. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración Pública Federal;
- II. Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática;
- III. Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine las actividades de planeación de la Administración Pública Federal, así como la participación, en su caso, mediante convenio, de los órganos constitucionales autónomos y los gobiernos de las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;
- IV. Los órganos responsables del proceso de planeación;
- V. Las bases de participación y consulta a la sociedad, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere esta Ley, y
- VI. Las bases para que el Ejecutivo Federal concierte con los particulares las acciones a realizar para la elaboración y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley”.

Por su parte, el ordenamiento estatal establece en su capítulo primero:

“Las disposiciones de esta ley son de orden público, interés social y de observancia obligatoria en el territorio del Estado de Puebla, y tienen por objeto definir la integración y funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática, a fin de contar con los elementos necesarios para efectuar el proceso de planeación que conduzca el actuar gubernamental”.

En el ordenamiento federal, la administración pública cuenta con un instrumento cuya naturaleza se encuentra en “encausar” el actuar de la administración Pública Federal en la búsqueda del desarrollo nacional, mientras que, en el estatal, la ley es obligatoria en términos de territorialidad y tiene por objeto definir el sistema estatal que brinde “elementos necesarios para efectuar el proceso de planeación” y “conducir” así, el actuar gubernamental. La primera define un instrumento del ejecutivo federal al servicio de la nación y en la segunda obliga a los entes ubicados en el territorio estatal y definidos por ella misma a contribuir en la integración de un instrumento al servicio del gobierno estatal.

En cuanto al ordenamiento superior: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como responsabilidad de estado -en su artículo 25- la rectoría del desarrollo nacional y, en el artículo 26 apartado A la formulación de un “plan

nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal” [...] “Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal se coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución”. Esto obedece a la característica federal de nuestra organización política administrativa la cual reconoce su conformación con base en dos principios: la soberanía de las entidades federativas y el reconocimiento del municipio libre.

En ese sentido la única diferencia entre el titular del ejecutivo a nivel federal, los del nivel estatal y los del nivel municipales se encuentra en el volumen de sufragios emitidos para su elección. Por lo demás todos cuentan con la misma dignidad: son titulares de un ejecutivo designados por sufragio directo. Por ello, la Constitución establece la necesidad de contar con un mecanismo de coordinación entre ellos. Además, en un sistema democrático se reconoce la libertad de los particulares por lo cual, las acciones en materia de planeación deberán ser inducidas y concertadas con la ciudadanía. En este punto específico de nuestra Carta Magna quedan definidos los principales elementos articuladores del funcionamiento de la planeación nacional del desarrollo definidos como las vertientes de participación de los diferentes actores: **obligatoria** para las dependencias y entidades del sector público; **coordinada** con los gobiernos estatales y municipales e; **inducida y concertada** con las organizaciones sociales y privadas.

Sin embargo, en el artículo segundo de la ley estatal se establece “La observancia, aplicación y vigilancia del cumplimiento del contenido de esta ley corresponde al Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Planeación y Finanzas, y a los Ayuntamientos, a través de la instancia que resulte competente en materia de planeación, así como a las demás instancias y actores públicos, privados y sociales a los que la misma les reconozca participación y competencia”. Esta redacción, adicionada al principio de obligatoriedad definido en el artículo primero, pone de manera directa a los municipios y a la ciudadanía bajo la autoridad administrativa, es decir funcional y de servicio, del estado de Puebla. Todo ello contraviene tanto, lo explicitado en el ordenamiento constitucional a nivel nacional como, el espíritu organizacional y funcional del estado mexicano.

La planeación, si de verdad se quiere proponer como un ejercicio democrático y de participación ciudadana, requeriría estar conformada e integrada a partir de las comunidades locales. En ese sentido la alineación de los planes, programas y proyectos públicos sería más adecuada si parte de los municipios hacia las entidades federativas y de ellas a la federación. El ordenamiento federal no afecta esa posibilidad al encontrarse circunscrito a las dependencias y entidades de la administración pública federal y, determinando las vertientes para la participación. En cambio, el ordenamiento estatal subordina a las autoridades municipales e incluso a las organizaciones sociales y ciudadanas al ejecutivo del estado.

1.3 Ley de Educación

El objeto de la Ley. La preocupación central de la Ley no es el proceso educativo o la educación como tal (que no define), sino la función social y política de un sistema educativo que el texto expresa diversamente como un derecho humano, un servicio público y una responsabilidad compartida. La función social de la educación como vector de justicia social, inclusión y solidaridad es omnipresente en el texto de Ley. Asimismo la dimensión política de la educación es peculiarmente marcada: el rol de la educación “es formar ciudadanos para la transformación”. El objeto de la Ley puede por lo tanto identificarse como la expresión normativa y legal de esta función social y política de la educación. Finalmente se debe agregar que este proyecto busca fundar un ‘nuevo sistema educativo’ que se contrapone y rompe con el sistema actual.

Evaluación General. El texto de la Ley de Educación es largo, repetitivo y muy pobremente articulado. Más que fundar un proyecto institucional de educación, expresa bajo la forma de obligaciones y responsabilidades el rol social y político de un sistema educativo. Esta incoherencia del texto de Ley por una parte, y por otra parte la ausencia de un proyecto institucional que sustente estas nuevas atribuciones y responsabilidades dificultarán o impedirán la aplicación de la Ley.

La incoherencia no solo se limita a la redacción del texto de Ley sino que se extiende al establecimiento de obligaciones en tensión o incluso contradictorias (ver próximo apartado). Esto reduce la claridad jurídica del marco legal y abre un espacio de arbitrariedad que los agentes del sistema educativo tendrán que solventar para fijar las prioridades prácticas de sus diversas instituciones. Efectivamente, si el texto de ley es pletórico en cuanto a asignación de fines, responsabilidades y obligaciones, es pobre en cuanto a la arquitectura institucional, especialmente en términos de gobernanza, que supone este texto de ley. Estos elementos, aunado a la ausencia de una planeación para la transición institucional del antiguo y el nuevo sistema, rinden cualquier intento de aplicación aleatoria. Sin esta claridad de objetivos ni procesos de gobernanza la reforma no cumplirá probablemente sus funciones.

Una de las preocupaciones centrales que se derivan de este texto de Ley es la instrumentalización de los procesos educativos hacia fines sociales y políticos. El rol social y político de la educación es innegable pero no se presta fácilmente a la manipulación de la educación a fines de patriotismo, de propaganda partidista o proyectos políticos específicos por el gobierno de turno. En este sentido la presente Ley de Educación no solo facilita sino propicia tal instrumentalización al ignorar la centralidad de los procesos educativos, desconocer la autonomía subsidiaria y relativa de las diversas instituciones educativas y el bien de los alumnos (que sin embargo se pretende proteger). Se debe prever que la calidad de la educación así como de la libertad académica disminuya en el nuevo sistema educativo que instaura esta Ley.

Tensiones internas no resueltas. La Ley de educación es muy pobremente articulada. Establece derechos, obligaciones y responsabilidades contradictorias. A continuación, se exponen algunas de las tensiones principales que atraviesan el texto de Ley.

Tensión entre control estatal y participación ciudadana. La Ley incrementa de manera masiva las atribuciones de la secretaria de educación, otorgando responsabilidades y poderes nuevos. Al mismo tiempo la Ley requiere y propicia la participación de los alumnos (educandos/educandas), padres de alumnos, personal docente a la gestión de los procesos educativos. Pero la ley omite prever los mecanismos que permitirán integrar estas dos lógicas de gobernanza. La Secretaría de Educación opera bajo una gobernanza burocrática estricta, marcado por una estructura jerárquica de poder, responsabilidades y capacidad de iniciativas. Este tipo de gobernanza favorecen el control y el comando, es decir la eficiencia administrativa mientras disminuyen la creatividad, subsidiaridad y participación. Vale preguntarse cómo la tensión será solventada.

Tensión entre excelencia educativa e inclusión social multitudinaria. La Ley reconoce la excelencia académica como uno de sus fines, pero asimismo y de manera mucho más consecuente requiere que la educación sea inclusiva y multitudinaria. El 'nuevo sistema educativo' se funda sobre la universalidad del derecho a la educación y se piensa como un instrumento de lucha contra el rezago educativo, particularmente aquel del mundo rural, de los pueblos indígenas y de las poblaciones en situaciones de pobreza. Esta segunda prioridad sin embargo ha sido empíricamente en tensión con el fomento de la excelencia educativa. Excelencia significa exigencia educativa tanto para el personal docente como para los alumnos y se rige por méritos. La inclusión multitudinaria significa exigencia de justicia y se rige por una igualdad al menos de oportunidades. Buscar ambas metas de manera simultánea lleva a tensiones practicas entre mantener estándares académicos o bajarlos para integrar más personas.

Tensión entre unidad e identidad por una parte y diversidad y pluralismo por otra parte. La Ley de educación fomenta el rol unificador de la educación en la formación de ciudadanos, exaltando un cierto patriotismo y una narración nacionalista de la historia del país. Pero al mismo tiempo requiere adaptarse al pluralismo de la sociedad mexicana - peculiarmente en cuanto a los pueblos indígenas - y exige que la educación fomente un pluralismo democrático y un pensamiento crítico. La tensión es recurrente en la historia de la educación como bien público. De un lado la voluntad del Estado para imponer una narrativa única de la nación y por otro lado un reconocimiento de la diversidad y del pluralismo constitutivo del país. La insistencia sobre el control de las reglas de operación por parte de la Secretaría de Educación está claramente en tensión con el reconocimiento de

la importancia del pensamiento crítico (el pensamiento crítico se limita a lo que la Secretaría de Educación considera como tal).

Tensión entre la autonomía legítima de las instituciones educativas y el centralismo del aparato de estado. La ley de educación distingue entre niveles y tipos de educación que promueve el sistema educativo, cada uno con sus objetivos específicos y sus instituciones especializadas (educación básica, secundaria, profesional, superior, especial, etc.). Sin embargo, la ley no procura un espacio de autonomía subsidiaria para esta diversidad de fines y de instituciones educativas. Esta tensión entre centralismo y autonomía quizás sea más clara cuando la ley reconozca que los poderes y atribuciones que reconoce a la administración estatal son limitados por la autonomía que la ley federal reconoce a las instituciones de educación superior.

La tensión entre servicio público e instituciones privadas. La ley afirma que la educación es un derecho universal y un bien público y por ende una obligación estatal. La educación debe por lo mismo ser considerada como un servicio público, especificado por las características de gratuidad, y universalidad. La ley no reconoce otro tipo o proyecto educativo que este, efectivamente negando la posibilidad de una educación diferente (no estatal, es decir 'privada'). Pero al mismo tiempo el texto de la ley reconoce y regula la existencia de las instituciones educativas privadas que obviamente no cumplen ni con la gratuidad ni con la universalidad del servicio público. La tensión entre entes educativos privados y educación como servicio público ni es considerada por el texto de ley ni es resuelta.

Estas cinco tensiones – y otras más – debilitan el texto de ley. La incoherencia jurídica creada dificultará cualquier intento de implementación. Se puede prever sin embargo que la necesidad pragmática de fijar prioridades de realización será resuelta por la Secretaría de Educación, es decir que será resuelta por decisiones administrativas. Pero como los poderes públicos son partes integrantes de estas tensiones, sus resoluciones probablemente no se harán en detrimento de la autoridad pública sino de la contraparte.

Las cinco dimensiones normativas de un proceso de bien común

- a) **Libertad de agencia** (libertad colectiva creada por el 'nuevo sistema educativo'). **Valoración Negativa.** *La ley reconoce y empodera la participación de los diversos actores envueltos en la educación, lo que es positivo. Pero la incoherencia interna de los requerimientos legales, la ausencia de atención dada a la gobernanza institucional y el marcado sesgo centralista y burocrático auspician más bien hacia una pérdida de libertad de agencia en el nuevo sistema educativo. El proyecto es esencialmente estatista. No contempla ni una gobernanza pluri-céntrica, ni una subsidiaridad orgánica ni una participación real de la población.*

- b) **Justicia** (la justicia que fomenta el 'nuevo sistema educativo). **Valoración Positiva.** El texto de ley es muy atento a esta dimensión, pero esencialmente al aspecto de justicia social que propicia el rol de la educación en la sociedad. Este rol es comprobado, pero más ambiguo y menos efectivo que lo que el proyecto de ley proyecta.
- c) **Estabilidad** (La estabilidad proporcionada por el 'nuevo sistema educativo). **Valoración Negativa.** Ninguna atención fue dada en el proyecto de ley a la estabilidad y sustentabilidad del sistema. Toda la atención esta focalizada sobre una ruptura con el sistema actual y una transformación del rol de la educación. Ninguna transición institucional es prevista. Por otro lado las metas, atribuciones y responsabilidades son tan diversas y exigentes que ningún tipo de sistema educativo sería capaz de cumplirlas todas, mucho menos la Secretaría de Educación del Estado de Puebla. El proyecto de ley fomenta por lo tanto una inestabilidad sistémica, propicia ineficiencia y un mal funcionamiento estructural. El nuevo sistema es simplemente insostenible.
- d) **Gobernanza** (la gobernanza auspiciada por el nuevo sistema educativo). **Valoración negativa.** Como se mencionó en el apartado anterior, el texto de ley es paradójico. Resalta el deseo de una gobernanza participativa (por el pueblo) pero desvela en la atribución de poderes un reflejo centralista que favorece invariablemente la administración estatal. Presume la ley que la Secretaría de Educación es competente para ejercer sus nuevas atribuciones y que cuenta con órganos de gobernanza eficientes y mecanismos de resolución de conflictos. Como el texto de ley no prevé ni regula estos tres elementos se debe proyectar una gobernanza incompetente y caótica del nuevo sistema educativo.
- e) **Humanidad** (la humanidad propiciada por el nuevo sistema educativo). Valoración **neutra.** El estilo florido y pletórico de la ley de educación resalta la orientación humanista que se quiere dar al sistema. La dificultad es saber si esto podrá concretizarse en el fomento de expectativas estándares de comportamiento realmente dignas del hombre o no. Esta última dimensión solo podrá juzgarse de hecho una vez que el sistema sea implementado, de aquí la valoración neutra.

2. Leyes abrogadas

- Ley para las Escuelas del Estado de Artes y Oficios para las Mujeres.
- Ley para proteger los Derechos Humanos y que regula el uso legítimo de la fuerza por parte de los elementos de las Instituciones Policiales del Estado de Puebla.

3. Organismos que se suprimen

- **Instituto Poblano de las Mujeres.** Las atribuciones pasaron a la Secretaría de Igualdad Sustantiva.
- **Coordinación Estatal de Transparencia y Gobierno Abierto.** La iniciativa fue propuesta por el poder Ejecutivo del Estado, se desconoce oficialmente si hubo

participación ciudadana en la propuesta, ésta cumplió con el proceso legislativo al tener la participación del 95% de los diputados y la votación en unidad por la afirmativa del 92.3% de ellos, pero se cuestiona la desaparición de un organismo descentralizado y que sus atribuciones las tome la Secretaría de Administración (diputados de oposición indicaron la preocupación de que un ente sea juez y parte). Dicha propuesta se argumentó a través de la austeridad y la eliminación de duplicación de funciones en la administración pública pero la propuesta también puede vulnerar las dinámicas de bien común al desaparecer un organismo que facilitaba la participación ciudadana y el derecho a la información, esto puede fomentar la corrupción de manera activa favoreciendo la opacidad o discreción del actuar de los funcionarios públicos.

Comunidad	Democracia	Estado de derecho	Objetos centrales	Agencia	Gobernanza	Justicia	Estabilidad	Humanidad	S
1	5	3	0	0	0	2	0	1	1.3

- Instituto Metropolitano de Planeación del Estado de Puebla.** La iniciativa fue propuesta por el poder Ejecutivo del Estado, la desaparición del INMEPLAN fue consultada con su Junta de Gobierno en donde los representantes de cámaras empresariales y de la sociedad civil votaron en contra de su extinción, su votación en el pleno tuvo una participación del 95% de los diputados y una unidad a favor de la desaparición del 71.8% de los votos (28 votos a favor). A pesar de que sus funciones pasarían a ser facultad de la Subsecretaría para la Gestión del Territorio y Desarrollo Urbano, la desaparición de este tipo de institutos vulnera la planeación y gobernanza orgánica tan necesarias en la administración pública, al ser espacios donde colabora la sociedad experta y participativa, además de los servidores públicos especializados en planeación de ciudades; dentro del mundo, sin México ser la excepción, los institutos de planeación dan estabilidad a los gobiernos al vertebrar los programas de desarrollo y fortalecen la figura del municipio o de los gobiernos locales. A partir de su desaparición queda más latente la siguiente interrogante ¿la planeación será desde las necesidades locales?, es probable que la cierta autonomía que gozaba la planeación metropolitana ahora se comprometa a través de jerarquías, burocracia, menos productividad.

Comunidad	Democracia	Estado de derecho	Objetos centrales	Agencia	Gobernanza	Justicia	Estabilidad	Humanidad	S
4	5	5	1	0	0	3	1	3	2.4

4. Organismos creados

Durante el segundo año legislativo los diputados aprobaron las iniciativas de creación de ocho organismos, propuestos por el poder Ejecutivo del Estado: Agencia de Energía del Estado de Puebla, Instituto Poblano del Deporte, Instituto Poblano de la Juventud, Instituto Poblano de los Pueblos Indígenas, Instituto de la discapacidad, Organismo Público Descentralizado denominado “Universidad de la Salud”, Organismo Público Descentralizado denominado “Servicios de Salud del Estado de Puebla” y el Organismo Público Descentralizado denominado “Ciudad Modelo”.

- **Instituto Poblano del Deporte, Instituto Poblano de la Juventud.** Las iniciativas de los dos institutos fueron aprobadas en el mismo día, teniendo el 95% de participación de los diputados, el Instituto del Deporte tuvo el 92.1% de unidad por la afirmativa mientras que el Instituto de la Juventud tuvo el 89.5% de unidad para su aprobación. Es necesario recordar que estos dos institutos ya existían y fueron absorbidos en el 2015 por la Secretaría de Educación. Desde su incorporación a la SEP la sociedad civil organizada resintió el cambio y por varios años la opinión pública denunció la falta de programas, apoyos y promoción de las áreas que antes les competían a los dos organismos. La creación de los dos institutos y de manera independiente, genera posibilidades de fomentar dinámicas de bien común a sectores específicos de la población que como consecuencia aportará a la humanización de la sociedad. Lo anterior será posible siempre y cuando hayan sido planeados como institutos participativos e integradores, y no como cuotas de la administración pública que ensanchen la burocracia.

Comunidad	Democracia	Estado de derecho	Objetos centrales	Agencia	Gobernanza	Justicia	Estabilidad	Humanidad	S
4	5	5	5	5	5	5	5	5	4.9

- **Organismo Público Descentralizado denominado “Universidad de la Salud”.** La iniciativa fue presentada por el Poder Ejecutivo y aprobada en marzo del 2020 con la participación del 95% de los legisladores y el 92.3% de unidad. La presente creación responde a parte del programa del gobierno federal por lo que no se sabe si su creación responde a la necesidad de cumplimiento de una cuota. En cuanto a su aporte a las dinámicas de bien común, algunos elementos que se encuentran presentes en el dictamen de creación establecen la vocación social del organismo, el enfoque de protección a la salud y la impartición de servicios educativos que incrementa la cobertura educativa promoviendo la igualdad de oportunidades, por lo que se vislumbra la pertinencia de la Universidad en cuanto al enfoque de bien común. Al mismo tiempo, el dictamen establece elementos que no abonan a la descentralización del organismo y establecen una incongruencia a la vocación social y garantía de calidad educativa; como lo es la composición de su Consejo Directivo con derecho a voz y voto, al estar integrado por el titular de la Gobernatura, el titular de la Secretaría de Educación, el titular de la Secretaría de Salud, el titular de la Secretaría de Planeación y Finanzas, el titular de la Subsecretaría de Educación Superior y dos representantes del sector social a propuesta del titular de la Secretaría de Educación, la presente composición no abona a la agencia, a la creación de comunidad ni a la gobernanza del organismo al conformarse como una estructura más de la administración pública; además dentro de los lineamientos para ocupar el cargo de titular de la Rectoría, se establece que podrá ser cubierto por personas que posean título de educación superior, preferentemente con posgrado en alguna materia relacionada con ciencias de la salud, la “preferencia” del posgrado y del área de ciencias de la salud vulneran la calidad de la institución y el seguimiento a sus objetivos; de igual manera, la búsqueda en que los educandos sean capaces de evaluar, diagnosticar, tratar y fomentar no solo la salud biológica sino la psicológica, social y cultural, permite cuestionar que los egresados posean los conocimientos médicos necesarios y especializados. Finalmente es difícil conocer más detalles del organismo ya que

sólo cuenta con una página en Facebook sin contenidos formales como lo es el plan de estudios.

Comunidad	Democracia	Estado de derecho	Objetos centrales	Agencia	Gobernanza	Justicia	Estabilidad	Humanidad	S
3	1	4	5	2	4	5	3	5	3.6

5. Algunas reformas

A partir que durante el año se aprobaron 107 iniciativas, a continuación se enlistarán algunas de ellas de acuerdo al impacto que generan y su trascendencia en la vida del estado de Puebla.

- Reforma la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla. Tiene el objetivo de **eliminar el fuero** constitucional para que cualquier servidor público pueda ser sujeto a proceso penal. A pesar de ser un elemento que en algún momento buscó proteger a los servidores públicos ajenos al grupo en turno en el poder (buscando que disminuyera la persecución política o los ataques personales), con el tiempo fue utilizado como privilegio de la clase política, provocando malestar en la opinión pública por su mal uso y que la misma exigiera con más fuerza su desaparición. Dentro de la legislatura actual el grupo parlamentario del PRI abrió la puerta a la desaparición del fuero con una iniciativa presentada en septiembre del 2018, posteriormente la diputada Vianey García Romero presentó una iniciativa en enero del 2020 con el mismo propósito y finalmente el Ejecutivo del estado presenta su iniciativa el 12 febrero del mismo año. Su aprobación implicó aplausos de la opinión pública como un avance en la lucha contra la corrupción, contra los privilegios y abusos de algunos servidores públicos, pero a pesar de la buena intención la iniciativa presenta elementos que desvían la ley del objetivo principal. La votación de la reforma tuvo el 100% de participación de los diputados y el 68.3% de unidad a favor, es decir 13 legisladores no votaron a favor del dictamen aunque todas las fuerzas políticas expresaron la concordancia en eliminar el fuero. Los diferentes grupos de diputados de oposición señalaron que: no se sumó a las diferentes fuerzas políticas para revisar y enriquecer el documento, el riesgo de que la reforma incluye que el Gobernador, Diputados, Auditor Superior y Magistrados podrán seguir un proceso penal desempeñando su cargo, y que la reforma presenta deficiencias jurídicas al no estar armonizada con la Constitución Federal, entre otras observaciones.

Comunidad	Democracia	Estado de derecho	Objetos centrales	Agencia	Gobernanza	Justicia	Estabilidad	Humanidad	S
3	3	4	3	3	3	1	0	3	2.3

- Reforma a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla para **incluir versiones estenográficas de las comisiones, sus planes de trabajo y archivo histórico de dos legislaturas anteriores**. Desde el lente de la transparencia, esta iniciativa del diputado Iván Jonathan Collantes Cabañas, es una puerta abierta para los ciudadanos y medios de comunicación de conocer más a detalle el proceso legislativo, poder dar seguimiento a los elementos de la discusión para la conformación de los dictámenes, comprender mejor el diálogo

legislativo en el pleno y la rendición de cuentas. En cuanto el poner a disposición más accesible el archivo histórico de las legislaturas anteriores, también favorece el derecho al acceso de información del ciudadano y de los estudiosos de los procesos legislativos. Dicha iniciativa contó con el 100% de participación de los diputados y el 97.6% de unidad a favor.

Comunidad	Democracia	Estado de derecho	Objetos centrales	Agencia	Gobernanza	Justicia	Estabilidad	Humanidad	S
3	5	5	3	5	3	5	5	5	4.3

- Reforma a la Ley para Prevenir y Eliminar la Discriminación del Estado Libre y Soberano de Puebla que **amplía el concepto de discriminación**. Esta reforma de la diputada Mónica Rodríguez Della Vecchia, buscó armonizar la ley estatal con la federal y además complementar la definición de discriminación buscando proteger y blindar los derechos y libertades humanas de manera integral. La votación contó con el 90% de participación de los diputados y el 100% de unidad a favor (unanimidad).

Comunidad	Democracia	Estado de derecho	Objetos centrales	Agencia	Gobernanza	Justicia	Estabilidad	Humanidad	S
3	5	5	5	5	5	5	5	5	4.8

- Reforma al Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla en cuanto al **aumento de la pena por delito de violación**. Esta iniciativa del diputado Nibardo Hernández Sánchez, planteó el incremento de las penas por el delito de violación sexual con el objetivo de desincentivar dicho delito, al igual que disminuir la residencia que existe. La reforma contó con el 85% de la participación de los diputados y el 100% de los votos a favor de la propuesta. Mucho se ha escrito sobre la eficacia del aumento de las penas para desincentivar los delitos, pero no se puede ignorar que es necesario atacar este acto que lastima tanto a la sociedad y desincentiva las dinámicas generadoras de bien común. Es necesario fortalecer los tres poderes en sus atribuciones y medios, para permitir la colaboración de todas las maneras posibles en el combate de este delito por que el camino por recorrer se vislumbra largo.

Comunidad	Democracia	Estado de derecho	Objetos centrales	Agencia	Gobernanza	Justicia	Estabilidad	Humanidad	S
3	5	5	5	4	4	5	5	4	4.4

- Reforma a la Ley para la Protección del Ambiente Natural y el Desarrollo Sustentable del Estado de Puebla y al Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. Son dos iniciativas presentadas por el Ejecutivo del Estado de manera independiente con una diferencia de dos meses entre ellas pero aprobadas el mismo día por el pleno. La primera busca **regresar al Estado las facultades en materia de prevención y control de la contaminación visual** (mediante el aumento de la extensión alrededor de vialidades estatales para que los espectaculares pasen a cargo de gobierno estatal) y la segunda **prohíbe la propaganda política en postes, espectaculares, pantallas electrónicas, portadas de**

revistas, transporte público, etc. En general los elementos a analizar para relacionar las propuestas con las dinámicas generadoras de bien común son ambiguos y algunos legisladores ajenos a la bancada con mayoría en el Congreso han señalado un posible fondo político con cara a las elecciones del próximo año y un atentado contra el derecho de los ciudadanos de estar informados y fortalecer la toma de decisiones democráticas. En cada una de las propuestas se tuvo una participación del 98% de los diputados y las dos votaciones tuvieron el 65% de unidad para su aprobación.

Comunidad	Democracia	Estado de derecho	Objetos centrales	Agencia	Gobernanza	Justicia	Estabilidad	Humanidad	S
3	3	5	3	1	3	3	3	3	3

- Reformas a la Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla y el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, por las que a través de varias iniciativas **se legisla en cuanto a violencia política de género en la ley de Puebla**. Estas reformas tienen sustento en diversas iniciativas de los diputados: Rocío García Olmedo en septiembre de 2018, enero, marzo y junio del 2020; José Miguel Trujillo en enero del 2020; Mónica Rodríguez Della Vecchia y Nancy Jiménez Morales en abril del 2020; Gabriel Biestro Medillina en junio del 2020; de los diputados de Movimiento Ciudadano, Compromiso por Puebla y la Revolución Democrática en junio del 2020; y de Vianey García Romero en junio del 2020. Las dos votaciones contaron con el 100% de la participación de los diputados, la votación de las reformas a la Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla tuvo un 97.6% de unidad por la aprobación, mientras que la votación por las reformas al Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla tuvo un 95.2% de unidad en la votación afirmativa. Entre varios elementos, las reformas incluyeron: la definición de violencia política de género, la ampliación de los actos u omisiones que la constituyen, otorgamiento de órdenes de protección, obligaciones a los partidos políticos para prevenir y sancionar dicho tipo de violencia, prohibición de propaganda electoral que acrediten esta violencia, reglas de sanción, medidas cautelares y de reparación, retiro de registro a los partidos por este tipos de violencia, impedimento de candidaturas cuando hubiere sanciones previas por violencia contra la mujer o violencia familiar, entre otros. En general la violencia contra la mujer es uno de los reclamos más fuertes y dolorosos de la sociedad, lo cual ha sido motivo de exigencias legislativas constantes y necesarias. Por lo anterior, se conoce el trabajo de la sociedad civil y su participación a favor de esta causa aunque el debate legislativo y los contenidos de los dictámenes no especifiquen la participación de la sociedad para la construcción de estas propuestas en materia de violencia política. La realidad es que una sociedad que garantiza la seguridad, la justicia y la libertad de sus miembros será una sociedad que fortalece las dinámicas generadoras de bien común.

Comunidad	Democracia	Estado de derecho	Objetos centrales	Agencia	Gobernanza	Justicia	Estabilidad	Humanidad	S
4	5	5	5	5	5	5	5	5	4.9

- Reformas a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla y el Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, para la **inclusión de la paridad de género** en todos los niveles de gobierno y elecciones. Las reformas a la Constitución se construyeron a partir de las iniciativas de la diputada Rocío García Olmedo presentadas en junio del 2019 y junio del 2020, y por la iniciativa presentada por los diputados del Partido Acción Nacional en junio de 2019; las reformas al Código Electoral se construyeron a partir de las iniciativas de las diputadas Rocío García Olmedo y Vianey García Romero en junio del 2020. Las dos votaciones contaron con la participación del 100% de los legisladores, teniendo la primera el 100% de unidad en la votación y la segunda el 95.2% de unidad. Este conjunto de reformas contienen: la armonización de la Constitución local con la federal, la definición del principio de paridad entre hombres y mujeres, la obligatoriedad del principio de paridad en la función pública (titulares de las secretaría del Poder Ejecutivo e integración de los organismos autónomos) y en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular, y la creación de la Dirección y la Comisión de Igualdad y No Discriminación del Instituto Estatal Electoral. Al igual que la valoración anterior, la inclusión de la mujer en la vida pública de las sociedad aportará a la humanización de la misma.

Comunidad	Democracia	Estado de derecho	Objetos centrales	Agencia	Gobernanza	Justicia	Estabilidad	Humanidad	S
3	5	5	5	5	5	5	5	5	4.8

6. Elecciones y nombramientos

A continuación se enlistan las elecciones y nombramientos que se realizaron por parte de los legisladores durante el segundo año de su función. Dentro de la mayoría de ellos se señalan importantes inconsistencias que perjudican la certeza, transparencia, objetividad y legitimidad de las instituciones, afectándose así la dimensión de estabilidad, elemento fundamental de las dinámicas generadoras de bien común.

- Elección de José Félix Cerezo como Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla 6 nov. Dicha elección tuvo fuertes señalamientos en el Pleno por parte de varios diputados que señalaron los siguientes elementos: La Comisión de Derechos Humanos del legislativo emitió un acuerdo posterior a la convocatoria y a la comparecencia de los aspirantes para someterlos a una evaluación con criterios cualitativos que se aplicó retroactivamente; con la evaluación cualitativa, el aspirante peor evaluado cuantitativamente quedó en el primer lugar de la lista final, de acuerdo a las ponderaciones finales; de la lista de 25 aspirantes que cumplieron los requisitos de la convocatoria y comparecieron ante los integrantes de la Comisión, la lista se redujo a 16 aspirantes; la aspirante mejor evaluada cuantitativamente quedó en séptimo lugar de la lista de 16 aspirantes y la lista final que se presentó para la votación en el pleno se redujo a 6 aspirantes sin un criterio visible a dicha reducción; no se consideró el principio de paridad entre hombres y mujeres para conformar la lista final de aspirantes; antes de la votación de la sesión ordinaria se pidió a la Junta de Gobierno y coordinación Política que mostrara las cédulas de evaluación de los aspirantes y

éstas no fueron proporcionadas; para la votación final en pleno no se proporcionaron los currículum de los aspirantes. Para la elaboración de este reporte se buscó en el la sección de votaciones que proporciona el portal del Congreso la votación final y no se encontró (en dicha sección sí se proporcionan algunas otras votaciones aún habiendo sido secretas y mostrando solo la cifra final) por lo que con la información que se muestra en el acta de la sesión se conoce que estuvieron presentes 40 de los 41 diputados y el aspirante seleccionado obtuvo 29 votos.

- Ratificación del nombramiento de Laura Olivia Villaseñor Rosales, como Secretaria de la Función Pública del Gobierno del Estado de Puebla. Este nombramiento es realizado por el Ejecutivo del estado pero ratificado por el legislativo. Dentro de la sesión donde se llevó a cabo la ratificación se indicó que no les fue proporcionado a los legisladores el currículum o alguna semblanza para conocer la experiencia de la titular del nombramiento.
- Elección de Francisco José Romero Serrano como Titular de la Auditoría Superior del Estado. La elección del titular de la Auditoría recibió previamente en la discusión del pleno participaciones de legisladores que expresaron: que las comparecencias de los aspirantes fueron a puerta cerrada de los demás diputados, ante la Junta de Gobierno y Coordinación Política; la previsión que sería una votación sin información al no contar nuevamente con currículum o semblanzas de los aspirantes para que se ejerciera un voto informado; que dentro de las cartas de recomendación que presentó el C. Francisco José se encontraban tres recomendaciones firmadas por diputados, dejando así vulnerable el proceso ante la presente la posibilidad de conflictos de intereses e imparcialidad (este punto se aborda en el siguiente capítulo siguiente del documento). Al inicio de la votación se contó con la presencia de los 41 diputados, de los cuales 16 votaron a favor, 23 en contra y 2 se abstuvieron, al no alcanzarse las dos terceras partes de los votos de los diputados se sometió a una segunda votación. En la segunda votación hubo una participación de 39 diputados, de los cuales 27 votaron a favor, 10 en contra y 2 se abstuvieron, obteniendo así la votación necesaria para el nombramiento del titular.
- Elección y toma de protesta de Gilberto Higuera Bernal como Fiscal General del Estado de Puebla. La elección contó con la participación de 39 diputados, siendo 38 de ellos los que votaron por el C. Gilberto Higuera.
- Intento de elección de las y los Consejeros del Consejo Consultivo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla de la sesión extraordinaria del 11 de septiembre del 2020. La discusión del dictamen inició con la participación de la titular de la comisión dictaminadora en la que se manifestó que la propuesta no cumplía con el principio de paridad entre hombres y mujeres, dicho señalamiento fue respaldado por más diputados de diferentes partidos políticos; además se señaló que la convocatoria no cumplió con el tiempo señalado por la Ley Estatal de Derechos Humanos y que dentro de la discusión en la comisión hubo una gran confusión entre quiénes de los aspirantes eran servidores públicos. En la votación

estuvieron presentes 40 diputados, de los cuales todos votaron a favor de la reposición del proceso y realización de una convocatoria nueva.

Capítulo IV. Observaciones

En este capítulo se presentan las principales observaciones que el Observatorio Legislativo del Instituto Promotor del Bien común identifica dentro del trabajo del Congreso del Estado de Puebla del 15 de septiembre del 2019 al 14 de septiembre del 2020.

1. Transparencia

- Incongruencias entre actas aprobadas y versiones estenográficas de las sesiones en varias ocasiones.
- Dictámenes con fechas de presentación de las iniciativas incorrectas (como el caso de la sesión del 10 de junio).
- Errores en las versiones estenográficas de las sesiones: al indicar qué diputado hace uso de la palabra (como fue la del 26 de noviembre), al no coincidir las votaciones que se incluyen en las actas (como las del 16 octubre y 12 febrero), no coincidir las comisiones turnadas con las que se indican en las actas o con las que se presentan en los dictámenes (como fue el caso del 27 abril y 3 junio), al no coincidir con la hora de inicio de la sesión que se reporta en el acta (como la del 27 marzo) y al no coincidir la hora de finalización de la sesión (como sucedió en la del 20 mayo).
- Gacetas legislativas que no contienen las actas aprobadas (por ejemplo, el acta del 13 de marzo se aprobó en la sesión del 15 de mayo y no se encuentra en la gaceta legislativa de mayo por lo que se debe descargar a parte en el portal).
- Gacetas legislativas que no contienen dentro de los anexos todas las iniciativas, puntos de acuerdo y dictámenes abordados en las sesiones (como lo es la de febrero y marzo)
- Gacetas legislativas con anexos de iniciativas, puntos de acuerdo y dictámenes incongruentes con las actas de las sesiones (como el caso de la de enero y junio), e iniciativas colocadas incorrectamente en la sección de puntos de acuerdo.
- Falta de actualización del sitio de internet: errores en la adscripción partidista de los diputados y hay iniciativas en “trámite” contando ya con más de 5 meses de aprobación.
- No se encuentran los dictámenes de los Informes Individuales de la Fiscalización de cuentas públicas en la gaceta legislativa o en el apartado de iniciativas (como los aprobados el 13 de noviembre y 12 de febrero).
- En la sección de asistencias en el portal se encuentran algunas inconsistencias (como el caso de que en mayo hay dos listas de votaciones repetidas como si hubieran sido dos sesiones el mismo día).
- En la sección de votaciones del portal no se encuentran todas las que se llevaron a cabo en las sesiones (como 12 votaciones diferentes pertenecientes a los meses de octubre, noviembre, diciembre, enero, febrero y agosto). Hay errores al partir un acuerdo en dos votaciones (como el punto 10 del orden del día del 9 de diciembre), al incluir una misma iniciativa en dos fechas diferentes (el punto 6 del orden del día del 4 de febrero también

aparece el 13 de diciembre) y algunas votaciones están etiquetadas incorrectamente o de forma incompleta

- El portal de internet es poco amigable en la búsqueda de iniciativas y puntos de acuerdo (existe la opción de filtrar los elementos aprobados de los pendientes, pero no hay más filtros que faciliten la búsqueda de las propuestas de los legisladores).

2. Violaciones a las normas dentro del trabajo legislativo

- Al artículo 50 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla y al artículo 19 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo por clausurar el segundo periodo de sesiones el 13 de marzo en lugar del 15 de marzo.
- Al artículo 22 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, al sesionar virtualmente la Comisión de Gobernación y la Comisión de Bienestar (2 de abril) antes del acuerdo de la Junta de Gobierno y la Mesa Directiva para sesionar en dicha modalidad (15 de abril).
- Al artículo 43 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo al haber faltas de respeto y orden en sesiones de noviembre y junio), al grado que se abrió un expediente por posible violencia política de género de un diputado hacia sus compañeras de la legislación.
- Al artículo 43 y 190 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, al tres diputados haber dado carta de recomendación al aspirante seleccionado como titular de la Auditoría Superior del Estado y haber participado en la votación (caso del 27 noviembre).
- Al artículo 77 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, al presentar actas incompletas que no incluyen todas las intervenciones de los diputados (como las señaladas por los diputados en noviembre, diciembre, febrero y mayo).
- Al artículo 100 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo por inconsistencias en la renuncia de la titular del órgano de control interno (sesión del 24 junio).
- Al artículo 122 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, con las comisiones generales que no sesionaron al menos una vez al mes.
- Al artículo 153 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, al señalar que un dictamen presentado en sesión ordinaria no incluía todos los elementos que se aprobaron en su comisión dictaminadora (como el dictamen del punto 5 del orden del día del 11 de marzo).
- Al artículo 155 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, ya que la iniciativa de ley de educación propuesta por el Ejecutivo se presentó el 11 de mayo sin aparecer enlistada en el orden del día disponibles en el portal de internet.
- Al artículo 157 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, al no estar presentes algunos dictámenes en la Gaceta Legislativa (noviembre, febrero y marzo).
- Al artículo 167 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, al no circular los dictámenes y actas de las sesiones con 24 horas de anticipación (como el caso del 6 de noviembre, 12 de febrero, 15 de mayo y 15 de julio, entre otros).

3. Conflicto legislativo por temas de índole político

- Las proposiciones de modificación de dictámenes son votadas mayoriteando el proceso: en lugar de analizar el contenido propuesto para reformar (caso del 10 de junio), a pesar de que se presenten argumentos en contra de la aprobación de párrafos testados (sesión del 11 de marzo), cuando las propuestas modificadoras de los diputados de oposición se presentan primero y las de los diputados de MORENA son en el mismo sentido, se votan en contra las de la oposición y se aprueba sólo la de MORENA (sesión del 15 de mayo).
- Acusaciones de legisladores por la parcialidad de la Oficina de Comunicación del Congreso en las publicaciones oficiales (sesión del 26 de noviembre).
- Es inusual que dispensen trámites propuestos por diputados de oposición, a pesar de los argumentos. Hubo el caso de dos puntos de acuerdo que se les dispensó el trámite pero en la misma sesión dentro de la votación para la aprobación del contenido se votó en contra por MORENA.
- En el caso de la iniciativa sobre la penalización a delitos contra médicos a pesar de haber varias propuestas similares, sólo se tomó en cuenta la propuesta por el Ejecutivo y no se aceptó ninguna propuesta modificadora de los diputados de oposición (sesión del 20 de mayo).
- Punto de la oposición que en la discusión todo indicaba para ser aprobado y al final por el conflicto entre dos diputados se vota en contra por MORENA y los partidos aliados.
- En general el principio de concentración está ausente y se recurrió a la concentración hasta las últimas sesiones del año.

4. Otras

- En el segundo y tercer periodo legislativo se presentaron numerosas iniciativas y puntos de acuerdo en los cursos del orden del día para que se turnaran a comisiones de inmediato, ya que en las sesiones no se agotaban todos los puntos en el orden del día.
- Hubo una iniciativa de ley de educación propuesta por la Comisión de Educación el 6 de mayo y otra presentada por el Ejecutivo del estado el 11 de mayo, el dictamen sólo hace referencia a la última iniciativa presentada.
- Propuestas de puntos de acuerdo similares y que no son integrados por las comisiones en un solo acuerdo.

Conclusiones y recomendaciones

El poder legislativo es uno de los pilares de los poderes del Estado, el cual además de coadyuvar en el equilibrio del poder, trabaja para establecer la estructura normativa necesaria para la vivencia de la justicia y estabilidad de la sociedad. Esto hace fundamental que todos los legisladores del Congreso sean conscientes de la responsabilidad encomendada y sus alcances.

La LX Legislatura del Estado de Puebla sin duda ha tenido aciertos y fallas, como se aprecia en la extensión del presente documento. Por lo anterior es urgente que en el Congreso del Estado, tanto diputados como equipos operativos, no pierdan de vista la del proceso legislativo y el impacto que este tiene en la comunidad de Puebla, que respete los procesos formales democráticos y la ética de la discusión democrática -sin olvidar que aunque el Congreso pueda ser democrático en el interior esto no garantiza lo comunitario-. Desafortunadamente las violaciones a las leyes o la falta de respeto a los procedimientos democráticos en la institución ocasionan que sea más difícil mantener dinámicas de bien común al interior del Congreso, estas fallas que limitan la agencia, la justicia y la gobernanza ponen en entredicho a la propia legitimidad pudiendo llegar a generar un funcionamiento informal, caótico y desvirtuar la institución.

Los diputados son los representantes del pueblo que enmarcan la actividad legislativa, no es de extrañarse que como ciudadanos se cuestione la eficacia de los representantes, se analice si se paga caro por la generación de leyes que al final dañen las dinámicas generadoras de bien común. El desbalance observado en la aprobación de los proyectos legislativos abre las puertas a interpretaciones de distorsión democrática con procesos internos caóticos, proyectos surrealistas y bloqueo político.

Con un espíritu de que este ejercicio del Reporte del Desempeño Legislativo pueda servir y abonar a mejorar la vida y transparencia de esta institución democrática es necesario señalar que la existencia de diversos errores -como se indican en el apartado de Observaciones- ocasiona la falta de certeza jurídica pero también la falta de certeza en el trabajo general del Congreso. Al buscar la información se dedicó demasiado tiempo a cotejar las diversas fuentes de un mismo tema (por ejemplo actas, versiones estenográficas, listas de votaciones y asistencias) precisamente porque los errores presentados no dieron la certeza y confianza de la información que proporcionan los documentos como fuentes individuales; esto se vuelve aún más problemático con los ciudadanos que no están familiarizados con estos detalles o que no disponen de demasiado tiempo para conocer el desempeño del Congreso.

Por otro lado, es un problema constante dentro del régimen democrático en el que vivimos en el país, que el Poder Ejecutivo de alguna manera controle al Poder Legislativo (cuando debiera ser al revés) y Puebla no es inmune a dicho riesgo. La problemática de que un ejecutivo sea capaz de imponer las leyes es

que la democracia en lugar de ser real pasaría a ser nominal, generándose así un déficit democrático.

En general, México se enfrenta a una democracia frágil, en donde los ciudadanos cada vez creen y confían menos en las instituciones por lo que se hace cada vez más necesaria que la calidad de las propuestas legislativas vaya de acuerdo a la mejora de las realidades de Puebla, que las propuestas permitan resolver los problemas que como sociedad enfrentamos juntos.

Apéndice metodológico

La metodología utilizada en los Reportes Legislativos uno y dos fue aportada por Integralía Pública A.C. El Informe del Desempeño Legislativo retoma elementos de esa metodología. Actualmente el Instituto Promotor del Bien Común (IPBC-UPAEP), está trabajando en nuevos elementos de análisis e indicadores cualitativos que se podrán consultar en los informes posteriores, correspondientes a la LX Legislatura del Congreso de Puebla.

Marco conceptual

Para elaborar el Informe de Desempeño Legislativo se revisaron estudios y propuestas realizadas en diversos países. Con base en ello, el Reporte se construye a partir de las tres funciones básicas de cualquier Poder Legislativo: a) representar, b) legislar y c) controlar y Fiscalizar al Poder Ejecutivo.

1) Las funciones legislativas

Representar significa cumplir el mandato que los electores delegan en los legisladores. Aunque ese mandato suele ser impreciso y diluido, la función de representar implica que el legislador no actúa por cuenta propia sino con base en los intereses de sus representados. Algunos indicadores para medir la función de representar son: la percepción ciudadana del Congreso de Puebla, la gestión de las demandas ciudadanas, el cumplimiento de la plataforma electoral de cada grupo parlamentario, así como el perfil y la composición de la legislatura.

La segunda función básica de la asamblea es *legislar*, que significa convertir el mandato de los votantes en leyes y normas jurídicas y administrativas. Legislar es el poder que un Congreso tiene para crear y promulgar leyes que satisfagan las demandas del electorado y que a la vez cumplan con el fin de preservar el Estado de derecho. En este rubro, Reporte Legislativo presenta los siguientes indicadores:

- Iniciativas presentadas
- Presencia en las sesiones
- Participación en las votaciones
- El trabajo de las comisiones y entre los grupos parlamentarios

La tercera función es el *control y la fiscalización* para supervisar los actos de gobierno y exigir cuentas al Ejecutivo. En las democracias representativas, los votantes otorgan al Poder Legislativo la doble función de legislar y de controlar y vigilar al Ejecutivo. *Controlar* y mantener un sistema de pesos y contrapesos son medios para evitar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes ejerzan su función de manera honesta, responsable y eficaz.

En esta primera fase, el Informe del Desempeño Legislativo solo da seguimiento a los indicadores relacionados con la función de legislar, con la meta de cubrir todas las funciones en el mediano plazo.

2) Ámbitos de trabajo legislativo

El trabajo legislativo se desarrolla en cuatro ámbitos principales al interior del Congreso: el Pleno, los grupos parlamentarios, las comisiones y los legisladores en lo individual. Este informe evalúa el desempeño legislativo en cada uno de esos ámbitos.

Para desarrollar los indicadores, se sigue cada una de las fases del proceso legislativo, es decir, la ruta que una iniciativa, un punto de acuerdo o un acto de control y fiscalización tienen que completar para convertirse en ley, en decreto o en un acto de control legislativo.

3) Algunas consideraciones legislativas

En el Congreso de Puebla hay tres periodos de trabajo ordinarios y dos de recesos (el primer periodo ordinario da inicio el 15 de enero y finaliza el 15 de marzo; el segundo, comienza el 1° de junio y finaliza el 31 de julio; y el tercero comienza el 15 de octubre y finaliza el 15 de diciembre). Durante los periodos de receso, se instala la Comisión Permanente conformada por nueve diputados. Formalmente esta Diputación no produce legislación y sus principales atribuciones son:

- Dictaminar los asuntos que queden en trámite y que no requieran de la expedición de una Ley o Decreto.
- Dar puntual atención y seguimiento a la correspondencia proveniente de los Poderes de la Federación, de los Estados y de los Ayuntamientos de los Municipios de la Entidad.

Fuentes de información

Este documento se elaboró a partir de la investigación en fuentes institucionales:

1. Sitio de Internet del Congreso del Estado de Puebla LX Legislatura
2. Solicitudes de Información hechas a través del portal de transparencia de la página del Congreso
3. Las demás señaladas en las notas de pie del documento.

Es importante señalar que la información recopilada en las fuentes de información electrónica es dinámica y puede variar en función de la actualización y de la información que las comisiones y comités legislativos remitan. Es de carácter informativo y carece de validez oficial.

A) Índices

Participación en las votaciones

La participación en las votaciones se puede registrar de forma individual y a través del grupo parlamentario:

a) Participación en las votaciones individual = $\text{Suma (votos a favor, en contra o abstenciones del grupo parlamentario por cada votación)} / \text{Total de votaciones}$. La participación individual, toma el valor de 1 cuando la proporción entre votos y votaciones realizadas es igual y toma el valor de cero cuando no se realizó ningún voto en el periodo.

B) Glosario

I. Nomenclatura de abreviaturas

- PRI: Partido Revolucionario Institucional
- PAN: Partido Acción Nacional
- PRD: Partido de la Revolución Democrática
- PVEM: Partido Verde Ecologista de México
- PT: Partido del Trabajo
- PANAL: Partido Nueva Alianza
- MC: Movimiento Ciudadano

- PCPP: Compromiso por Puebla
- PES: Partido Encuentro Social
- MORENA: Movimiento de Regeneración Nacional
- SP: Sin partido

II. Indicadores

- **Iniciativas presentadas:** Son las iniciativas propuestas de forma individual, en conjunto con otros legisladores, a nombre del grupo parlamentario y por la Junta de Gobierno.
- **Unidad:** Mide la variación del sentido de los votos emitidos por los legisladores de un grupo parlamentarios (a favor, en contra o abstención).
- **Presencia en las sesiones:** Mide la asistencia de los legisladores contabilizando como presencia las asistencias registradas por cédula o sistema y descontando permisos o inasistencias justificadas.
- **Participación en las votaciones:** Mide si un legislador votó algún asunto y registra el sentido del voto: a favor, en contra o abstención.

Anexos

a) Instituto Promotor del Bien Común

Glosario del bien común

La acción es la actualización de la intención del sujeto y realización del objetivo que se propone. La acción expresa y desvela la libertad del sujeto.

La interacción corresponde a la habilidad humana, no solo de actuar, sino de actuar juntos – es decir de manera concertada e intencional - para producir un bien que no se hubiera podido generar de otro modo que por nuestra cooperación (un *bien común**).

El sujeto colectivo designa el grupo de personas que libremente valoran un objetivo común y colaboran a su realización. Conforman la comunidad referente de un bien común particular en cuanto son unidos *en y por* la interacción, es decir por la valoración de un objetivo común y su consecución.

El objeto (objetivo) de una interacción es el bien que la interacción se propone realizar. Designa por una parte una meta, es decir el *bien creado** por la interacción, pero también el *beneficio compartido** y el *bien de orden** generado por la consecución de este objeto. El objeto de una interacción es habitualmente inherente a la interacción y por lo tanto existe mientras subsista el grupo que lo valora.

El escenario designa el entorno social más amplio de una *interacción** que por una parte la habilita, la condiciona por otra y sobre el cual cobra¹ sentido la interacción. Este escenario consiste frecuentemente en macro-interacciones institucionalizadas, como pueden serlo una cultura, el estado de derecho o el mercado.

El bien creado consiste en el objeto específico que realiza una interacción. El bien creado no siempre es un bien moral o social. El bien creado por una interacción moralmente degradante o injusta (prostitución, narcotráfico).

El beneficio compartido designa la utilidad del bien creado en cuanto esta es compartida. El *tomar parte* a la creación del bien creado y el *tener parte* al bien creado no siempre coinciden. Lo que todos comparten es la valoración de la utilidad, no el gozo efectivo de la utilidad del bien común.

El bien de orden designa la organización y el orden necesarios a la consecución eficiente del *bien creado** por el sujeto de la interacción. El bien de orden establece la racionalidad específica a esta interacción. El bien de orden deriva su valor del *objeto** de la interacción, el *bien creado** que pretende alcanzar.

La ‘comunalidad de significado’. Este neologismo designa como un *bien común específico** conforme un significado que comparten y conllevan las personas involucradas en la interacción. Es un significado que une esta comunidad y le permite identificarse como comunidad.

La racionalidad compartida es la forma en la cual el *bien de orden** es interiorizado por los miembros de la interacción, regulando lo que estos pueden emprender (determina los posibles

de su actuar individual). Cada *interacción** define así un conjunto de comportamientos estándares que son racionales en este contexto específico (hábitos comunes).

Un bien común describe una comunidad congregada en la consecución de un *bien creado** específico. Señala la forma en la cual el *objeto de una interacción** (bien creado/bien de orden/beneficio compartido) es apreciado, realizado y compartido por una comunidad de personas. Al bien común corresponde por lo tanto siempre una *comunalidad del bien común**. El bien común resulta de la conjunción real del bien de las personas y del bien del grupo por medio de una interacción.

Por lo mismo el bien común constituye una dinámica libre y frágil, por la cual una comunidad se apropia y reinventa constantemente los *bienes creados** que la constituyen como tal. Esta dinámica hospeda en su centro una esperanza: que mi bien no se vea disminuido del bien ajeno, sino que se enriquezca y se incrementa del bien de todos.

El nexo del bien común expresa el equilibrio complejo y dinámico que ha sido encontrado entre los diversos *bienes comunes** que constituyen un pueblo, una ciudad, una nación o la humanidad entera. Este equilibrio no es ni natural, ni estable. Es el resultado, por un lado, de una historia compartida - siglos de experiencia común que ha ido aglomerando gradualmente diversos bienes comunes en un conjunto equilibrado - y, por otro lado, de los esfuerzos constantes de la generación presente para reapropiarse y reinventar esos mismos bienes comunes. El nexo del bien común conforma la labor política constante y perenne de toda población; la responsabilidad política excelsa que incumbe a cada uno de sus miembros.

Cuanto más rico, más profundo, más extendido es el nexo, más humana será la convivencia social. Cuanto más superficial y más desagregado es, más pobre, violento, deshumano será la vida común. A su vez la interacción especializada que tiene a su cargo la gobernanza del nexo del bien común conforma el bien común político de una nación. Como tarea permanente de una población, el nexo del bien común participa de la esperanza que atraviesa cualquier bien común particular: que el bien de algunos no sea eternamente opuesto al bien de otros, sino que, a término sobre un horizonte escatológico, el bien de cada uno y el bien de todos puedan reconciliarse.

El bien común universal conforma el horizonte escatológico que hospeda y fundamenta la exigencia normativa del bien común. El bien común universal no es una utopía sino la meta realista, si bien

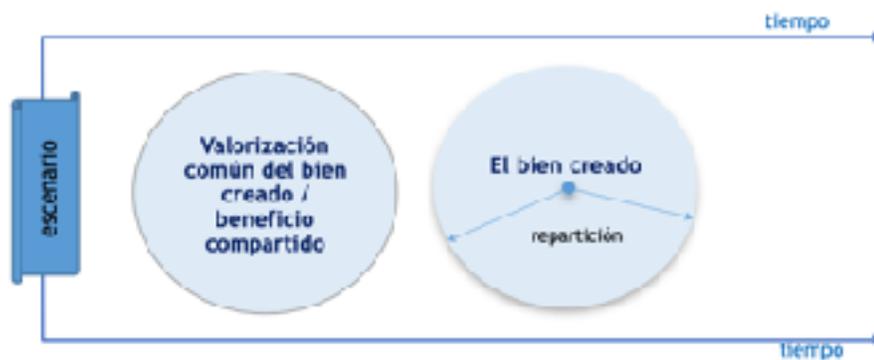
difícil de la cooperación internacional. Creer que sea posible congregar el bien de cada uno y el de todos conforma la norma real y actual de toda vida política; es la fuente última de la responsabilidad política de cada hombre. Esta esperanza es escatológica. Cualquier realización histórica será por consecuente siempre incompleta y parcial, abierta hacia una conjunción más profunda y perfecta del bien de cada uno y el bien de todos.

La dialéctica del bien común. La exigencia el bien común universal conforma una dialéctica histórica que requiere que todo nexo del bien común existente se profundice por una parte y se extienda a nuevos integrantes. Cualquier nexo del bien común que se cierre sobre sí-mismo, excluyendo a nuevos integrantes, se esclerosa y se deshace. Cualquier nexo del bien común que no profundice y enriquezca los lazos que unen los diversos bienes comunes que integra, retrocede y se deshumaniza. Por lo tanto, no hay nexo del bien común que sea estático o permanente, sino que constantemente deberá abrirse y profundizarse si no quiere perderse. Esta dinámica del bien común obedece por lo tanto a un movimiento dialéctico ascendente donde el nexo del bien común gana progresivamente en universalidad, pero no sin conocer

conflictos, retrocesos y destrucciones por el cual un nexo particular del bien común ha de ser superado para permitir la construcción de un nexo más amplio, más universal.

El vocabulario del bien común:

- a. El bien creado, el beneficio compartido y su valorización



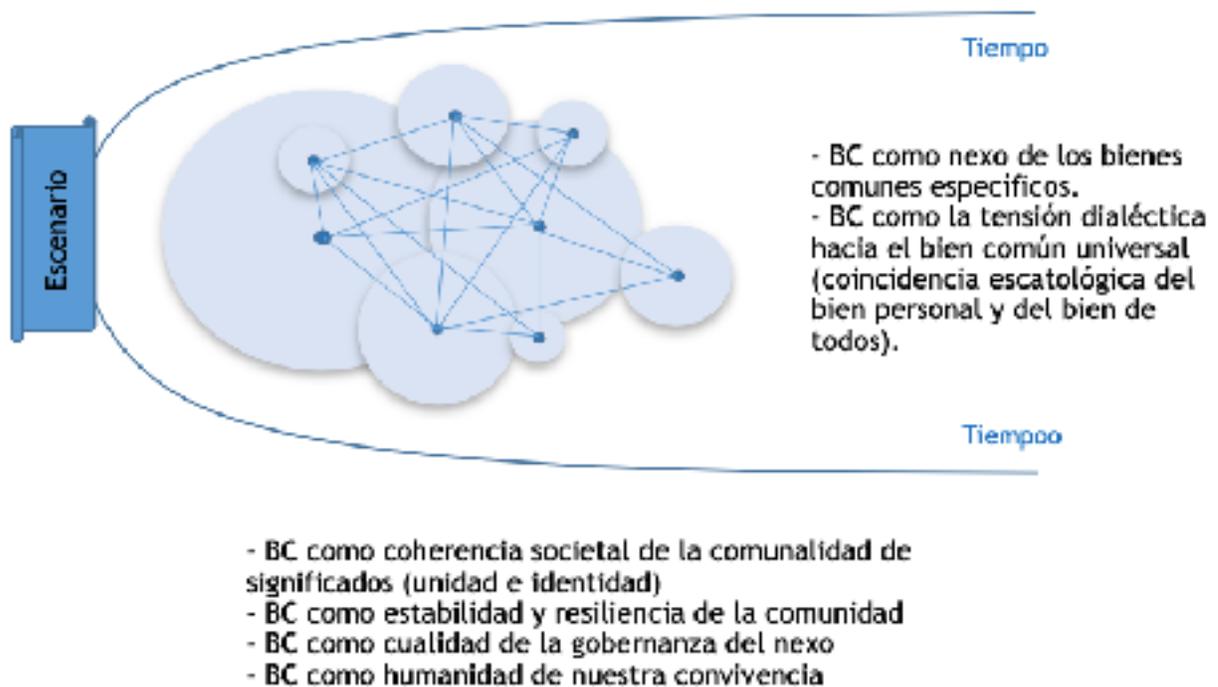
- b. El bien de orden y la racionalidad común creada por este bien de orden

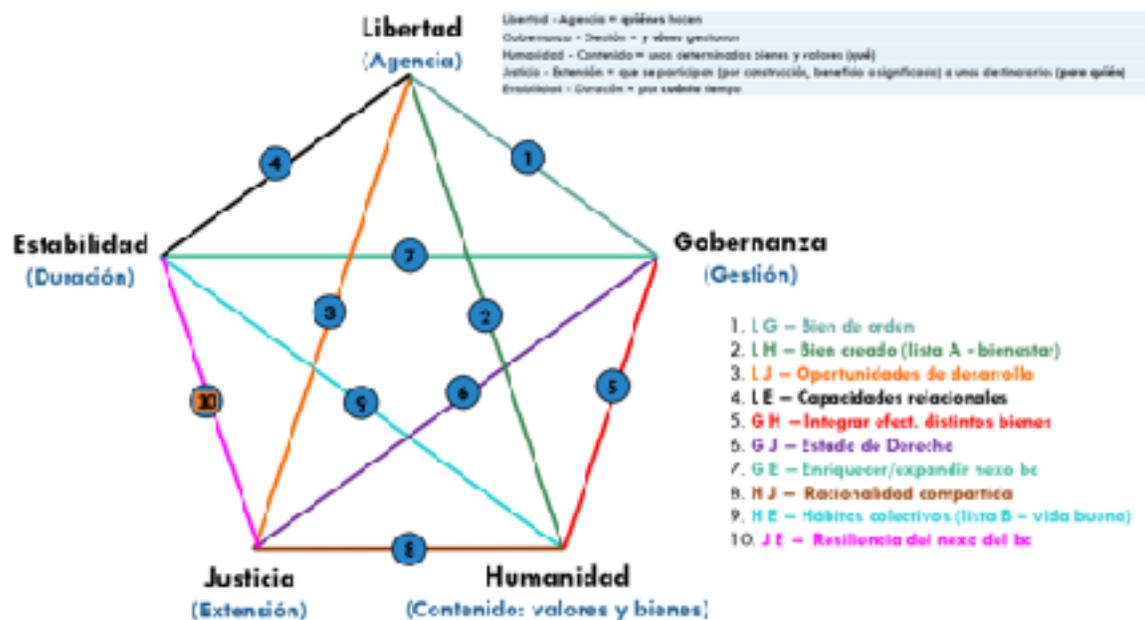
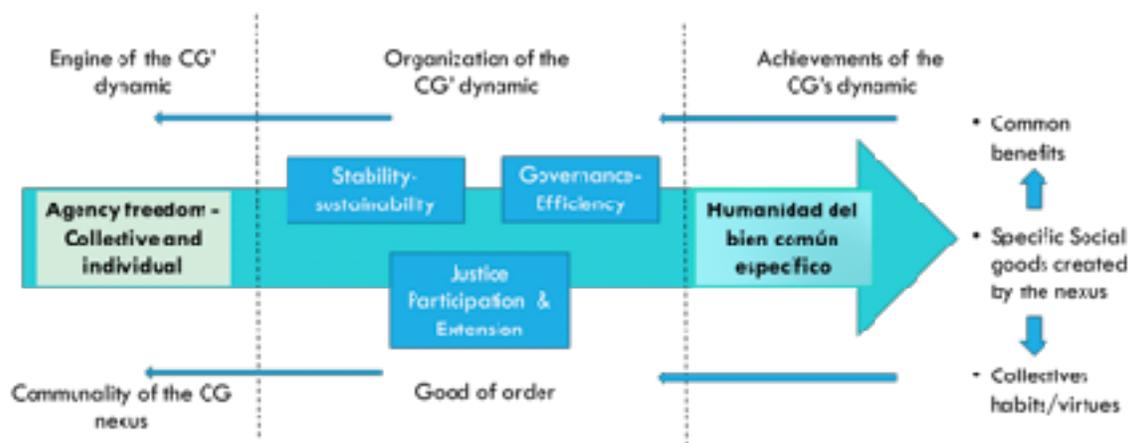


c. La comunalidad del bien común específico



d. El nexo del bien común; la tensión hacia el bien común universal





Agencia	Humanidad	Estabilidad	Justicia	Gobernanza
Libertad	Valores y bienes	Durabilidad	Equidad	Eficiencia
Dinamismo nexo	Excelencia del nexo	Resiliencia del nexo	Solidaridad del nexo	Proyección del nexo hacia futuro
Agencia-Humanidad	Humanidad-Estabilidad	Estabilidad-Agencia	Justicia-Agencia	Gobernanza-Agencia
Agencia-Estabilidad	Humanidad-Justicia	Estabilidad-Humanidad	Justicia-Humanidad	Gobernanza-Humanidad
Agencia-Justicia	Humanidad-Gobernanza	Estabilidad-Justicia	Justicia-Gobernanza	Gobernanza-Humanidad
Agencia-Gobernanza	Humanidad-Agencia	Estabilidad-Gobernanza	Justicia-Gobernanza	Gobernanza-Estabilidad
				Gobernanza-Justicia

Semáforo para la evaluación del fomento de las dinámicas de bien común⁴

Se propone dar una valoración entre el 5 y 0, siendo el 5 el valor para indicar la existencia del bien o la dinámica mientras que el 0 indica la inexistencia del bien o la dinámica.

Bienes comunes de base

1. Comunidad:

- a. El proceso legislativo incluye una participación real de la sociedad civil.
- b. El proceso legislativo presenta ausencia de participación de la sociedad civil.
- c. El proceso legislativo además de presentar ausencia de participación de la sociedad civil, muestra elementos de limitar dicha participación.

2. Democracia:

- a. El proceso legislativo respeta los procedimientos que rigen en el congreso una discusión democrática
- b. El proceso legislativo es ambiguo en cuanto a los procedimientos que rigen en el congreso una discusión democrática.
- c. El proceso legislativo no respeta los procedimientos que rigen en el congreso una discusión democrática.

3. Estado de derecho:

- a. El proceso legislativo es conforme a la ley.
- b. El proceso legislativo presenta señalamientos de no ser conforme a la ley.
- c. El proceso legislativo presenta elementos reconocidos de no ser conforme a la ley.

4. Objetos centrales de la atención legislativa:

- a. La actividad legislativa atiende al menos tres de los siguientes temas: educación, cultura, solidaridad, familia, paz y seguridad, trabajo, salud, bienestar.
- b. La actividad legislativa atiende al menos uno de los siguientes temas: educación, cultura, solidaridad, familia, paz y seguridad, trabajo, salud, bienestar.
- c. La actividad legislativa no atiende ninguno de los siguientes temas: educación, cultura, solidaridad, familia, paz y seguridad, trabajo, salud, bienestar.

Propiciar una dinámica de bien común

1. Agencia colectiva:

- a. La propuesta abona a la libertad y da capacidad de participar y generar bienes comunes.
- b. La propuesta presenta ausencia, ambigüedad o no hay información suficiente para observar la dinámica.
- c. La propuesta pone en riesgo la libertad y la capacidad de participar y generar bienes comunes.

⁴ De acuerdo a la propuesta del Instituto Promotor del Bien Común - UPAEP

2. Gobernanza:

- a. La propuesta genera la capacidad de apertura de las personas hacia los retos, ayuda a la integración, resolución de conflictos bajo un liderazgo hacia un futuro común.
- b. La propuesta presenta ausencia, ambigüedad o no hay información suficiente para observar la dinámica.
- c. La propuesta disminuye la capacidad de apertura de las personas hacia los retos, no abona a la integración y resolución de conflictos bajo un liderazgo hacia un futuro común o el liderazgo es encaminado hacia un futuro parcial.

3. Justicia:

- a. La propuesta abona a los procesos para compartir los bienes comunes y sus beneficios; es contrapeso a la exclusión, pobreza o violencia.
- b. La propuesta presenta ausencia, ambigüedad o no hay información suficiente para observar la dinámica.
- c. La propuesta obstruye los procesos para compartir los bienes comunes y sus beneficios; puede propiciar la exclusión, pobreza o violencia.

4. Estabilidad:

- a. La propuesta abona en la preservación de las instituciones en su resiliencia y sustentabilidad, vela para que éstas permanezcan.
- b. La propuesta presenta ausencia, ambigüedad o no hay información suficiente para observar la dinámica.
- c. La propuesta pone en entredicho la legitimidad de las instituciones; sus elementos propician procesos desvirtuados, caóticos o con disminución de certezas.

5. Humanidad:

- a. La propuesta abona a relacionarnos como seres humanos dentro de la sociedad.
- b. La propuesta presenta ausencia, ambigüedad o no hay información suficiente para observar la dinámica.
- c. La propuesta complica o limita el poder relacionarnos como seres humanos dentro de la sociedad.

