

The background of the cover is light blue with abstract white wavy lines. There are several decorative elements: a network of brown dots connected by lines in the top right, a similar network in the middle left, and a series of overlapping brown circles in the bottom left corner.

2021 - 2022 **Reporte Legislativo**

Primer año de la LXI legislatura
Sobre la actividad del Congreso de Puebla



REPORTE LEGISLATIVO SOBRE LA ACTIVIDAD DEL CONGRESO DEL ESTADO DE PUEBLA

LXI Legislatura
Primer Año Legislativo
(15 septiembre 2021 – 14 septiembre 2022)



PRESENTACIÓN

El Reporte Legislativo sobre la actividad del Congreso del Estado de Puebla, es la sexta 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 de su desempeño y fomentar la garantía constitucional de un derecho a la información. Esta es una iniciativa que nació originalmente 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 que reflejen el trabajo del poder legislativo en el estado. También se ha realizado un análisis cualitativo que busca capturar la calidad del trabajo legislativo desde los contenidos de los productos de los legisladores -las leyes- y los procesos que siguen para elaborarlas, y por primera ocasión se ha explorado la inclusión de una rúbrica de valoración realizada por expert analysis.

AUTORIDADES UPAEP

Emilio José Baños Ardavín
Rector UPAEP

Antonio Sánchez Díaz de Rivera
Presidente del Instituto Promotor del
Bien Común

Mathias Nebel
Director del Instituto Promotor del Bien
Común

Herminio Sánchez de la Barquera
Decano de Ciencias Sociales UPAEP

AUTORES DEL

REPORTE LEGISLATIVO

María del Rosario Andrade Gabiño
Coordinadora y autora principal

Cristina Lucero Ixehuatl González
Asistente de investigación

Juan Carlos Artón Abascal
Asistente de investigación

Eder Vásquez Espinosa
Investigador

Octavio Flores Hidalgo
Investigador

María del Sagrario Torres Ramiro
Investigador

Gabriela Lechuga Blázquez
Investigador

José Valente Tallabs González
Expert analysis UPAEP

Maribel Flores Sánchez
Expert analysis ITESM

Víctor Manuel Reynoso Angulo
Expert analysis UDLAP

Roberto Ignacio Alonso Muñoz
Expert analysis IBERO

Jaysu Jesenia Gómez López
Edición y diseño

Agradecimientos

Agradecemos la valiosa
aportación de los estudiantes
UPAEP: Elizabeth Márquez
Altamirano, Erika Cortés
Sedeño, Samuel Munive
Sánchez, Francisco Posadas
Castillo y Guillermo Torres
Tejeda, por su contribución a la
construcción de las bases de
datos.

Índice

Presentación	
Resumen Ejecutivo	1
Capítulo I. Indicadores básicos	4
Capítulo II. Presupuesto legislativo	23
Capítulo III. Iniciativas y su fomento las dinámicas de bien común	40
Capítulo IV. Evaluación general	54
Capítulo V. Observaciones	59
Conclusiones y Recomendaciones	62
Apéndice metodológico	64
Anexos	67

Resumen Ejecutivo

La LXI Legislatura del Estado de Puebla ha tenido aciertos y fallas, dentro de su primer año se enfrentaron a: poner en marcha a una nueva legislatura, a sumarse al camino hacia el final del confinamiento a causa de la pandemia y el ser la primera legislatura con diputados reelectos. Este ejercicio del Reporte Legislativo tiene el espíritu de servir y abonar a mejorar la vida y transparencia de esta institución democrática, y sumar hacia la validación que la representación política de los legisladores responda verdaderamente a las demandas ciudadanas.

Principales hallazgos

- Por primera vez en la historia de Puebla este Congreso está conformado por 21 mujeres legisladoras.
- De todos los puntos enlistados en los órdenes del día de las sesiones en Pleno y en la Comisión Permanente desahogaron el 94.1% de lo que los legisladores pretendían abordar. A comparación del año pasado tuvieron un aumento del 34%.
- Se presentaron 544 iniciativas, de las cuales 105 (19.3%) fueron aprobadas, el resto ni siquiera han sido analizadas en comisiones.
- MORENA presentó 168 iniciativas con una tasa de aprobación del 13.1%, el PAN presentó 150 iniciativas con una tasa de aprobación del 8% y el PRI presentó 87 iniciativas con una tasa de aprobación del 16%.
- Las iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo del Estado cuentan con la segunda tasa de aprobación más alta y fueron aprobadas con un promedio de 19 días.
- Se presentaron 335 puntos de acuerdo, de los cuales 160 (47.8%) fueron aprobados.
- Los temas más tratados en las iniciativas fueron Justicia y Estado de derecho a nivel general, Justicia y Estado de derecho en temas relacionados con mujeres y sobre Educación y Cultura. La mayor parte de las iniciativas aprobadas fueron sobre los temas de: Impuestos, Finanzas Públicas, Patrimonio estatal y municipal; Justicia y Estado de derecho a nivel general; y Medio Ambiente.
- La baja legislación en temas como Agricultura, Ganadería y Pesca, en Infraestructura, Movilidad y Transporte, en Pobreza y Política Social, y en Trabajo y Previsión Social, muestra un desinterés grave por problemáticas importantes para la ciudadanía.
- No se instaló la comisión de la Agenda 2030 y por primera vez se instaló la Comisión especial de Parlamento Abierto.

- Ninguna comisión ni comité sesionaron una vez al mes.
- Seis legisladores asistieron al 100% de las sesiones, 7 legisladores participaron en el 100% de las votaciones.

Presupuesto

- El presupuesto anual del Congreso incrementó el 4.54%, Puebla es el estado que tiene el presupuesto legislativo per cápita más bajo, pero no está considerado como una legislatura con presupuesto bajo.
- El poder legislativo poblano es el tercero a nivel nacional en brindar mayor proporción de su presupuesto a su auditoría estatal.
- El mayor egreso que ha realizado la Legislatura durante el segundo trimestre de 2022 fue en “servicios personales”.
- A diferencia de la legislatura anterior, respecto a los trabajadores del Congreso se ha superado la paridad, actualmente hay 19 trabajadoras y 17 trabajadores; los puestos directivos o jefaturas siguen siendo en su mayoría de varones. Existe un ligero mejoramiento en cuanto a la brecha salarial.

Evaluación general

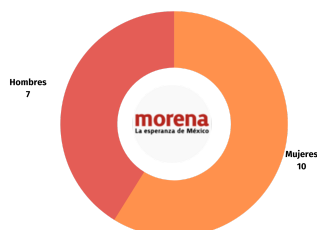
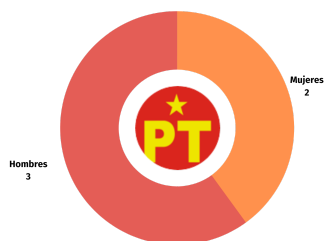
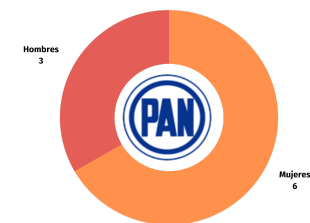
Criterio	Calificación
<u>Trabajo ordinario y en el Pleno</u> Cumplimiento de los legisladores en asistencia, puntualidad y votaciones en el Pleno	8.5
<u>Trabajo en Comisiones</u> Cumplimiento de los legisladores en las Comisiones	5.5
<u>Diálogo legislativo</u> Calidad del diálogo legislativo	9
<u>Relación con la ciudadanía</u> Disposición de canales que vinculan a los ciudadanos con los legisladores.	7
<u>Transparencia y rendición de cuentas</u> Calidad del trabajo del Congreso en relación a la transparencia y acceso a la información	6
<u>Planeación</u> Los legisladores guían su trabajo a través de una planeación	8
<u>Coherencia</u> Las leyes que proponen los legisladores tienen coherencia con los asuntos prioritarios para los poblanos	6.5
<u>Bienes comunes</u> La actividad legislativa aborda los bienes comunes de base	8
PROMEDIO FINAL	7.3

Algunas conclusiones

- No es recomendable medir el trabajo de los legisladores únicamente a través del número de iniciativas presentadas, ya que esto implicaría tener cierta parcialidad del trabajo legislativo que realizan.
- Las violaciones a las normas legislativas ocasionan que sea más difícil mantener dinámicas de bien común al interior del Congreso.
- La existencia de diversos errores (ver apartado Observaciones) ocasiona la falta de certeza jurídica pero también la falta de certeza en el trabajo general del Congreso, además de que perjudica el disfrute del derecho a la transparencia y acceso a la información.
- Legislatura más madura en cuanto a convivencia y diálogo (no quiere decir que sea perfecta).

Capítulo I. Indicadores básicos

1. Composición del Congreso



El Congreso del estado de Puebla se conforma por 41 legisladoras y legisladores, en la LXI legislatura estos representantes pertenecen a los 7 partidos políticos principales que contendieron en las elecciones de junio del 2021, como se observa en la tabla a continuación, y por primera vez en la historia de Puebla este Congreso es conformado por 21 mujeres legisladoras. Durante el transcurso del primer año legislativo, todos los diputados se mantuvieron como representantes de los partidos con los que llegaron a las urnas en las elecciones pasadas.

2. Sesiones

Tipo de sesión	Primer periodo	Segundo periodo	Tercer periodo	Total por tipo de sesión
Ordinarias	14*	18	10	42
Extraordinarias	1	1	2	4
Solemnes	2	0	2	4
Sin quórum	*	0	0	*
Comisión Permanente	6	9	9	24
Previa	1	N/A	N/A	4
Total por periodo	24	28	23	75

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las Gacetas Legislativas de septiembre 2021 a septiembre 2022.

Durante el primer año legislativo, comprendido del 15 de septiembre de 2021 al 14 de septiembre de 2022, el Congreso de Puebla sesionó en 75 ocasiones, 42 de ellas correspondieron a sesiones ordinarias (*de las cuales una de ellas después de varias horas tuvo que levantarse debido a la falta de quórum), 4 de manera extraordinaria, 4 solemnes y 24 de la comisión permanente. Durante este periodo se obtuvo un promedio de 30 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 la persona en la presidencia 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.

Dentro de las 75 sesiones se enlistaron en los órdenes del día un total de 1359 puntos a tratar, de los cuales se desahogaron 1279 puntos, es decir el 94.1% de lo que los legisladores pretendían abordar en el primer año legislativo. La tabla siguiente muestra los puntos desahogados por periodo, incluyendo los puntos abordados dentro de la Comisión Permanente.

Puntos en el orden del día	1º periodo en lista	1º periodo abordados	2º periodo en lista	2º periodo abordados	3º periodo en lista	3º periodo abordados	Total en lista	Total abordados
Ordinarias	270	258	310	285	408	354	988	10
Extraordinarias	9	9	4	4	11	11	24	24
Solemnes	15	15	0	0	13	13	28	28
Comisión Permanente	35	35	162	162	119	119	316	316
Previa	3	3	0	0	0	0	3	3
Total	332	320	476	451	551	508	1359	1279

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas del 15 de septiembre de 2021 al 14 de septiembre de 2022.

3. Iniciativas y puntos de acuerdo presentados

Durante el primer año legislativo se presentaron 544 iniciativas con proyecto o decreto de ley, de las cuales 105 (19.3%) fueron aprobadas y 437 iniciativas permanecen en calidad de pendientes. Cabe destacar que del 100% de las iniciativas propuestas y aprobadas durante el primer año legislativo, el 10.5% corresponde a iniciativas propuestas por el Poder Ejecutivo del Estado, contando con la segunda tasa de aprobación más alta entre todos los presentadores (61.1%). En cuanto a las iniciativas presentadas y que no fueron realizadas por los legisladores o el Poder Ejecutivo del Estado, se tiene un total de 28 elementos; dentro de éstos, se encuentran contempladas 163 iniciativas o decretos presentados por diversos Ayuntamientos (la Mesa Directiva decidió agrupar la mayoría de las iniciativas de los municipios, referentes a las reformas a las leyes de ingresos municipales en cuanto al cobro del derecho de alumbrado público, en 24 puntos para ser turnados a comisiones con un mejor manejo de ellos).

Presentador	Presentadas	Aprobadas	Pendientes	No aprobadas	Tasa de aprobación
Comisiones	12	12	0	0	100%
JUGOCOPO	6	6	0	0	100%
Ejecutivo	18	11	7	0	61.1%
Otros [2]	28	17	10	1	60.7%
Conjunto [1]	39	9	30	0	23.1%
Individuales	441	50	390	1	11.3%
Total	544	105	437	2	19.3%

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

[2] Los otros proponentes fueron: Ciudadanos, el Comité Estatal de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción de Puebla y Transparencia Mexicana, el Sistema Operador de los Servicios del Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla, 163 Ayuntamientos. Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas y dictámenes del 15 de septiembre de 2021 al 14 de septiembre de 2022.

Es oportuno señalar que en este primer año la XLI legislatura logró mejorar la cantidad de elementos desahogados en las sesiones de Pleno y en Comisión Permanente pero esta mejora no se mantiene de la misma manera en el porcentaje de iniciativas aprobadas en comparación de las presentadas ya que en este primer año se quedan más del 80% de las iniciativas en estatus de pendiente.

La tabla anterior revela que la cooperación en el trabajo de iniciativas es el factor esencial a su desahogo legislativo, ya que las iniciativas presentadas de manera individual tienden a no ser revisadas (88.7%), mientras que las que surgen de comisiones o de la Junta de Gobierno tuvieron el 100% de aprobación. En el caso de las iniciativas que fueron trabajadas de manera conjunta por al menos dos legisladores quedaron con una tasa de aprobación del 23.1%.

La proporción de 105 iniciativas aprobadas y 2 iniciativas rechazadas, abre la puerta a considerar que las 437 iniciativas pendientes no son aprobadas por que no tienen posibilidad de prosperar, lo que dejaría en evidencia un proceso de “pre” aprobación, político, opaco y que se presta a decisiones no democráticas en cuanto a qué iniciativas se dictaminan.

En relación al tiempo transcurrido entre la presentación de las iniciativas y su aprobación, en este primer año se tiene desde 0 hasta 238 días; en el caso de las que aprobaron en el momento en que fueron presentadas fueron temas urgentes presentados por las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, Hacienda y Patrimonio Municipal, Inspectoría de la Auditoría Superior del Estado, y la de Procuración y Administración de Justicia. Se puede concluir que la legislatura aprobó las 105 iniciativas en un promedio de 50 días desde su presentación, mientras que las iniciativas presentadas por el Ejecutivo fueron aprobadas con un promedio de 19 días.

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 todos los grupos legislativos), se encontró que MORENA es el mayor proponente, seguido por el PAN en segundo lugar y en tercer lugar el PRI; en cuanto al mayor número de iniciativas aprobadas, la lista de los partidos es encabezada por MORENA, seguida del PRI y el PAN, aunque la tasa de aprobación no indique la misma congruencia.

Partido	Presentaciones	Aprobadas	Tasa de aprobación
	168	22	13.1%
	150	12	8%
	87	14	16%
	47	4	8.5%
	11	1	9.1%
	4	1	25%
	2	0	0%
	1	1	100%
	1	0	0%
	1	1	100%
	1	0	0%
	1	0	0%
	1	1	100%
	1	0	0%
	1	0	0%
	3	2	66.7%
Total	480	59	12.3%

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas y dictámenes del 15 de septiembre de 2021 al 14 de septiembre de 2022.

En el primer año legislativo se presentaron 335 puntos de acuerdo, de los cuales 160 (47.8%) fueron aprobados, 1 fue rechazado y 174 (51.9%) permanecen en calidad de pendientes. A diferencia de las tasas de aprobación de las iniciativas, la aprobación de los puntos de acuerdo suele ser mayor ya que son documentos que exhortan a diferentes actores, pero carecen de carácter obligatorio, por lo que su realización, y análisis para someterlos a aprobación suele implicar procesos más sencillos que la realización y dictaminación de iniciativas.

Presentador	Presentadas	Aprobadas	Pendientes	No aprobadas	Tasa de aprobación
Ejecutivo	1	1	0	0	100%
Mesa directiva	1	1	0	0	100%
JUGOCOPO	22	21	0	1	95.5%
Comisiones	8	7	1	0	87.5%
Conjunto [1]	29	15	14	0	51.7%
	272	115	157	0	42.3%
Individuales	2	0	2	0	0%
Total	335	160	174	1	47.8%

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

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas del 15 de septiembre de 2021 al 14 de septiembre de 2022.

En la siguiente tabla se muestra la distribución de los 301 puntos de acuerdo que fueron presentados en representación de los partidos políticos, donde los que más puntos de acuerdo presentaron fueron MORENA, el PAN y el PRI (y en el mismo orden se mantienen en cuanto a la mayor cantidad de puntos de acuerdo aprobados) aunque esto no implique una congruencia con la tasa de aprobación.

Partido	Presentaciones	Aprobadas	Tasa de aprobación
	117	56	47.9%
	96	32	33.3%
	45	20	44.4%
	34	17	50%
	4	2	50%
	2	2	100%
	1	0	0%
	1	1	100%
	1	0	0%
Total	301	130	43.2%

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas y dictámenes del 15 de septiembre de 2021 al 14 de septiembre de 2022.

4. Temas abordados a través de las iniciativas presentadas y aprobadas

Dentro de las categorías de temas abordados en las iniciativas presentadas durante el primer año legislativo encontramos que los temas en los que más versaron las propuestas fueron Justicia y Estado de derecho a nivel general, Justicia y Estado de derecho en temas relacionados con mujeres y sobre Educación y Cultura; mientras que la mayor parte de las iniciativas aprobadas fueron sobre los temas de: primero Impuestos, Finanzas Públicas, Patrimonio estatal y municipal, segundo Justicia y Estado de derecho a nivel general y como tercero Medio Ambiente. A diferencia del último año de la anterior legislatura, podemos encontrar que el mayor número de iniciativas aprobadas se sigue concentrando en el tema de Justicia y Estado de derecho, mientras que Salud, Educación y Cultura perdieron vigencia dentro de las prioridades actuales de los legisladores.

Los temas que no fueron abordados son los relacionados a Medios de comunicación y Política (en este rubro no se toman en cuenta temas de elecciones, ya que estos se contabilizan como tema aparte) y los temas en los que a pesar de sí haber propuestas no se legisló nada fueron sobre Administración Pública, Agricultura, Ganadería y Pesca, Migración y Fronteras, y sobre Transparencia y Rendición de Cuentas.

La identificación de los temas más legislados (Impuestos, Finanzas Públicas, Patrimonio estatal y municipal, y Justicia y Estado de derecho a nivel general) revela las prioridades reales de la mayoría de los legisladores, por lo que la no prioridad en legislar temas de Migración y Fronteras, Transparencia y Rendición de cuentas es sorprendente y al mismo tiempo trágico. La baja legislación en temas como Agricultura, Ganadería y Pesca, en Infraestructura, Movilidad y Transporte, en Pobreza y Política Social, y en Trabajo y Previsión Social, muestra un desinterés grave por problemáticas importantes para la ciudadanía.

Temas abordados en las iniciativas



Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas del 15 de septiembre de 2021 al 14 de septiembre de 2022.

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 última actualización de la Gaceta legislativa septiembre 2022, además se presenta en la columna "Presencia" los porcentajes de asistencia que tuvieron a las sesiones en Pleno del primer año legislativo (sin incluir las sesiones de la Comisión Permanente). Los diputados que asistieron al 100% de las sesiones son Alatriste Cantú Adolfo, Cervantes González Eliana Angélica, Micalco Méndez Rafael Alejandro, Reyes Cabrera Norma Sirley, Rosas Tapia Azucena, Zapata Martínez Laura Ivonne y Olivares López Iliana Jocelyn; mientras que los legisladores

que menos asistieron a las sesiones fueron Hernández Reyes Mariano y Morales Martínez Fernando. Cabe destacar que los cálculos no contemplan las licencias por períodos mayores a 30 días ya que en esos casos los suplentes ocuparon el lugar de los legisladores; además se presentan algunas inconsistencias en las diferentes fuentes de asistencias que el Congreso publica, las cuales se señalan en el apartado de observaciones del presente documento.

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 primer año legislativo (de acuerdo a las actas de las sesiones y a la información de la sección de “Votaciones” del sitio web del Congreso, se registraron 250 asuntos votados en las sesiones en Pleno). Los diputados que participaron en el 100% de las votaciones de las sesiones a las que asistieron fueron: Cervantes González Eliana Angélica, Jiménez Morales Nancy, Leal Rodríguez María Guadalupe, Micalco Méndez Rafael Alejandro, Rosas Tapia Azucena, Solís Valles Roberto, Valencia Ávila Erika Patricia y Olivares López Iliana Jocelyn; mientras que los diputados con menos del 80% de participación en las votaciones fueron Hernández Reyes Mariano, Evangelista Aniceto Carlos Alberto y Zárate Domínguez María Ruth.

Diputado	Partido	Presencia	Participación
Cervantes González Eliana Angélica	MORENA	100%	100%
Micalco Méndez Rafael Alejandro	PAN	100%	100%
Rosas Tapia Azucena	MORENA	100%	100%
Reyes Cabrera Norma Sirley	PRI	100%	99.6%
Zapata Martínez Laura Ivonne	PRI	100%	99.6%
Alatríste Cantú Adolfo	PRI	100%	99.2%
Valencia Ávila Erika Patricia	PAN	98.1%	100%
Rodríguez Palacios Karla	PAN	98.1%	99.6%
Fernández Díaz Tonantzin	MORENA	98.1%	97.2%
Huerta Rodríguez José Miguel Octaviano	PT	98.1%	96.8%
Leal Rodríguez María Guadalupe	PAN	96.2%	100%
Solís Valles Roberto	MORENA	96.2%	100%
Merlo Talavera María Isabel	PRI	96.2%	99.6%
Alcántara Montiel Eduardo	PAN	96.2%	99.2%
Sierra Rodríguez Aurora Guadalupe	PAN	96.2%	99.2%
Céspedes Peregrina Sergio Salomón	MORENA	96.2%	98.8%
Navarro Corro Carlos Froylán	PSI	96.2%	96.8%
Martínez Gallegos Karla Victoria	MORENA	96.2%	96.4%
Garmendia de los Santos Edgar Valentín	MORENA	96.2%	96%
Sánchez Sasía Fernando	MORENA	96.2%	92.8%

Reporte Legislativo sobre la actividad del Congreso del Estado de Puebla
[septiembre 2021 – septiembre 2022]

Diputado	Partido	Presencia	Participación
Estefan Chidiac Charbel Jorge	PRI	96.2%	92.4%
Jiménez Morales Nancy	PAN	94.3%	100%
Hernández García Xel Arianna	MORENA	94.3%	99.6%
Merino Escamila Nora Yessica	PT	94.3%	96%
Rodríguez Della Vecchia Mónica	PAN	94.3%	95.6%
Herrera Villagómez José Iván	MORENA	94.3%	94.8%
Camarillo Medina Néstor	PRI	94.3%	94.4%
Rivera Reyes Juan Enrique	PRI	94.3%	92.8%
Romero Garci Crespo Olga Lucía	MORENA	92.5%	99.6%
Castillo López Eduardo	MORENA	92.5%	95.6%
Natale Uranga Jaime	PVEM	92.5%	87.2%
Yamak Taja Guadalupe	MORENA	92.5%	82%
Jiménez López Gabriel Oswaldo	PAN	88.7%	89.2%
Zárate Domínguez María Ruth	MORENA	88.7%	79.6%
Mier Bañuelos Daniela	MORENA	86.8%	95.2%
Silva Ruíz Mónica	PT	84.9%	90.8%
Gámez Mendoza María Yolanda	MORENA	84.9%	83.2%
López Ruíz José Antonio	PT	83%	88.8%
Evangelista Aniceto Carlos Alberto	MORENA	83%	76.8%
Morales Martínez Fernando	MC	79.2%	86%
Hernández Reyes Mariano	PT	77.4%	74.4%
Olivares López Iliana Jocelyn ^[1]	MORENA	100%	100%

[1] Diputada suplente en funciones a partir del 31 de agosto del 2022.

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas, las asistencias y votaciones del 15 de septiembre de 2021 al 14 de septiembre de 2022.

La tabla siguiente muestra el trabajo individual y en conjunto de los legisladores de acuerdo a las iniciativas presentadas durante el primer año legislativo. Como diputados propietarios con mayor número de iniciativas presentadas se encuentran Jiménez Morales Nancy, Rodríguez Della Vecchia Mónica y Sierra Rodríguez Aurora Guadalupe; con más iniciativas aprobadas se encuentra Solís Valles Roberto. Mientras que el diputado sin ninguna iniciativa individual propuesta es Hernández Reyes Mariano. En cuanto al trabajo en conjunto los diputados que más iniciativas presentaron fueron los siete representantes del PRI, siendo Estefan Chidiac Charbel Jorge el que encabeza la lista con 15 iniciativas trabajadas en conjunto y éste mismo legislador también es el que tiene el mayor número de iniciativas aprobadas en conjunto.

Cabe señalar que no es recomendable medir el trabajo de los legisladores únicamente a través del número de iniciativas presentadas, ya que esto implicaría tener cierta parcialidad del trabajo legislativo que realizan. Es común que algunos legisladores presenten una iniciativa que contemple diversas reformas o proyectos enteros de ley, y que esto implique mayor esfuerzo; mientras que otros legisladores pueden dividir un proyecto de reforma a través de pequeñas reformas presentadas de manera individual y así incrementar su número de iniciativas presentadas.

Diputado	Partido	Iniciativas Presentadas	Iniciativas aprobadas	Iniciativas pendientes	Iniciativas presentadas en conjunto	Iniciativas aprobadas en conjunto
Solís Valles Roberto	MORENA	12	7	5	4	2
Jiménez Morales Nancy	PAN	32*	2	29	3	0
Rodríguez Della Vecchia Mónica	PAN	29	2	27	3	0
Sierra Rodríguez Aurora Guadalupe	PAN	26	2	24	5	0
Zapata Martínez Laura Ivonne	PRI	25	2	23	12	1
Rodríguez Palacios Karla	PAN	22	2	20	4	0
Castillo López Eduardo	MORENA	18	2	16	1	0
Estefan Chidiac Charbel Jorge	PRI	14	2	12	15	5
Reyes Cabrera Norma Sirley	PRI	13	2	11	10	1
Silva Ruíz Mónica	PT	13	2	11	9	1
Merlo Talavera María Isabel	PRI	10	2	8	10	1
Mier Bañuelos Daniela	MORENA	9	2	7	6	1
Camarillo Medina Néstor	PRI	8	2	6	10	1
Fernández Díaz Tonantzin	MORENA	8	2	6	2	1
Alatriste Cantú Adolfo	PRI	5	2	3	10	1
Martínez Gallegos Karla Victoria	MORENA	17	1	16	1	0

Reporte Legislativo sobre la actividad del Congreso del Estado de Puebla
[septiembre 2021 – septiembre 2022]

Diputado	Partido	Iniciativas Presentadas	Iniciativas aprobadas	Iniciativas pendientes	Iniciativas presentadas en conjunto	Iniciativas aprobadas en conjunto
Merino Escamila Nora Yessica	PT	16	1	15	9	1
Sánchez Sasía Fernando	MORENA	13	1	12	1	0
Valencia Ávila Erika Patricia	PAN	12	1	11	3	0
Evangelista Aniceto Carlos Alberto	MORENA	11	1	10	5	0
Morales Martínez Fernando	MC	11	1	10	4	1
Romero Garci Crespo Olga Lucía	MORENA	10	1	9	1	1
Micalco Méndez Rafael Alejandro	PAN	9	1	8	4	0
Herrera Villagómez José Iván	MORENA	8	1	7	7	0
Cervantes González Eliana Angélica	MORENA	6	1	5	6	0
Jiménez López Gabriel Oswaldo	PAN	6	1	5	4	0
Leal Rodríguez María Guadalupe	PAN	6	1	5	5	0
Natale Uranga Jaime	PVEM	4	1	3	2	1
Rivera Reyes Juan Enrique	PRI	3	1	2	10	1
Zárate Domínguez María Ruth	MORENA	2	1	1	3	0
Rosas Tapia Azucena	MORENA	24	0	24	2	0
López Ruíz José Antonio	PT	8	0	8	7	1
Yamak Taja Guadalupe	MORENA	6	0	6	1	0
Alcántara Montiel Eduardo	PAN	5	0	5	5	2
Hernández García Xel Arianna	MORENA	5	0	5	3	0
Céspedes Peregrina Sergio Salomón	MORENA	4	0	4	4	2
Huerta Rodríguez José Miguel Octaviano	PT	4	0	4	7	1
Garmendia de los Santos Edgar Valentín	MORENA	3	0	3	1	0
Gámez Mendoza María Yolanda	MORENA	2	0	2	1	0
Navarro Corro Carlos Froylán	PSI	2	0	2	2	1
Hernández Reyes Mariano	PT	0	0	0	7	1
Olivares López Iliana Jocelyn[1]	MORENA	0	0	0	0	0

*Hubo una iniciativa que no fue aprobada.

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas, las asistencias y votaciones del 15 de septiembre de 2021 al 14 de septiembre de 2022.

En relación a los puntos de acuerdo presentados de manera individual, se muestra la siguiente tabla, destacando Jiménez Morales Nancy, Rodríguez Della Vecchia Mónica y Rodríguez Palacios Karla como las diputadas que más acuerdos presentaron; mientras que los diputados que más puntos de acuerdo aprobados tienen son Rodríguez Palacios Karla, Merino Escamila Nora Yessica y Garmendia de los Santos Edgar Valentín.

Reporte Legislativo sobre la actividad del Congreso del Estado de Puebla
[septiembre 2021 – septiembre 2022]

Diputado	Acuerdos presentados	Acuerdos aprobados	Acuerdos pendientes
Rodríguez Palacios Karla	19	9	10
Merino Escamila Nora Yessica	17	8	9
Garmendia de los Santos Edgar Valentín	9	8	1
Sierra Rodríguez Aurora Guadalupe	16	6	10
Martínez Gallegos Karla Victoria	12	6	6
Cervantes González Eliana Angélica	8	6	2
Rodríguez Della Vecchia Mónica	20	5	15
López Ruíz José Antonio	11	5	6
Yamak Taja Guadalupe	8	5	3
Jiménez Morales Nancy	21	4	17
Reyes Cabrera Norma Sirley	11	4	7
Sánchez Sasía Fernando	11	4	7
Jiménez López Gabriel Oswaldo	6	4	2
Hernández García Xel Arianna	5	4	1
Rosas Tapia Azucena	7	3	4
Zárate Domínguez María Ruth	6	3	3
Huerta Rodríguez José Miguel Octaviano	5	3	2
Evangelista Aniceto Carlos Alberto	10	2	8
Mier Bañuelos Daniela	7	2	5
Zapata Martínez Laura Ivonne	7	2	5
Fernández Díaz Tonantzin	5	2	3
Gámez Mendoza María Yolanda	5	2	3
Leal Rodríguez María Guadalupe	5	2	3
Natale Uranga Jaime	4	2	2
Castillo López Eduardo	3	2	1
Céspedes Peregrina Sergio Salomón	2	2	0

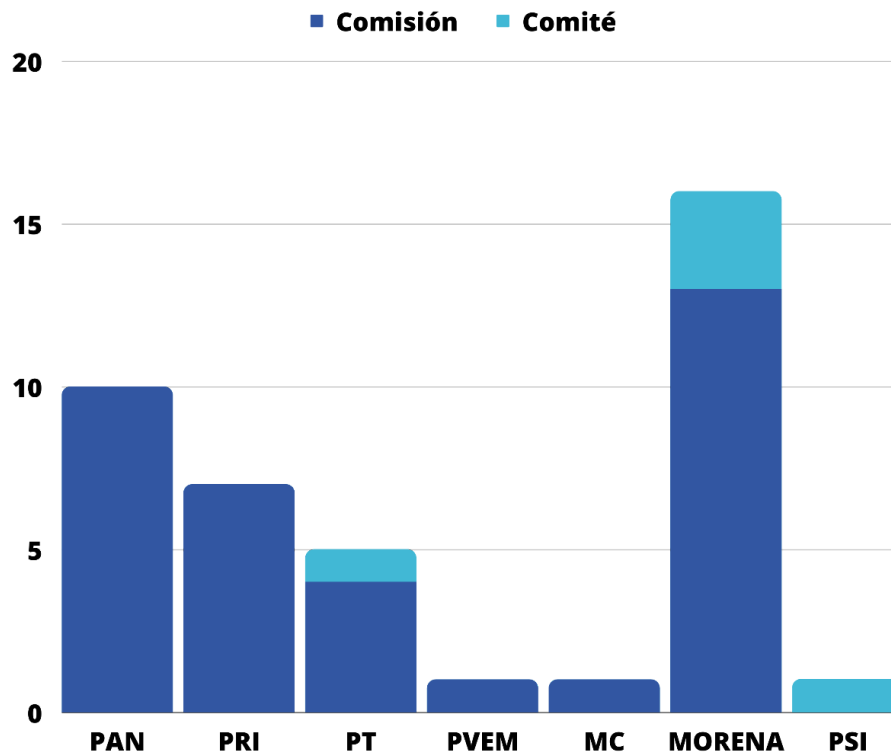
Diputado	Acuerdos presentados	Acuerdos aprobados	Acuerdos pendientes
Navarro Corro Carlos Froylán	2	2	0
Herrera Villagómez José Iván	11	1	10
Merlo Talavera María Isabel	4	1	3
Alatraste Cantú Adolfo	3	1	2
Solís Valles Roberto	3	1	2
Camarillo Medina Néstor	1	1	0
Romero Garci Crespo Olga Lucía	1	1	0
Silva Ruíz Mónica	1	1	0
Valencia Ávila Erika Patricia	3	0	3
Micalco Méndez Rafael Alejandro	1	0	1
Morales Martínez Fernando	1	0	1
Alcántara Montiel Eduardo	1	1	0
Hernández Reyes Mariano	0	0	0
Estefan Chidiac Charbel Jorge	0	0	0
Rivera Reyes Juan Enrique	0	0	0
Olivares López Iliana Jocelyn[1]	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones legislativas, las asistencias y votaciones del 15 de septiembre de 2021 al 14 de septiembre de 2022.

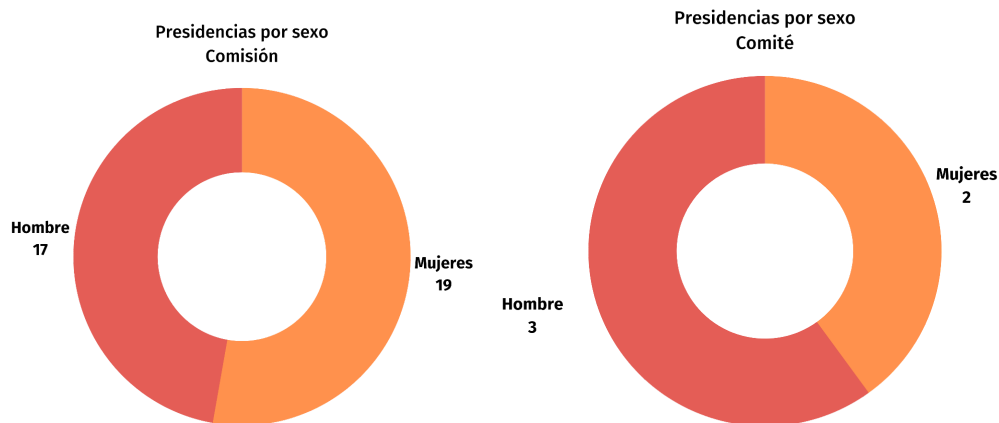
6. Comisiones y Comités

Las Comisiones son el órgano central del proceso legislativo, al tomar las propuestas de ley, discutirlos y afinarlos para posteriormente dictaminar y ser pasadas a pleno para su aprobación. De acuerdo con datos obtenidos del sitio oficial de la LXI Legislatura del Congreso de Puebla las presidencias de las comisiones y los comités se distribuyen de la siguiente manera:

Partido que preside



Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de las sesiones de comisiones y comités del 15 de septiembre de 2021 al 14 de septiembre de 2022.



De acuerdo al artículo 123 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Puebla, en el H. Congreso del Estado se deben instalar 36 Comisiones Generales, en relación a esto la legislatura no cumplió lo establecido ya que solo fueron instaladas 35 comisiones generales (no se instaló la comisión de la Agenda 2030), y un elemento destacable es que por primera vez se instaló la Comisión especial de Parlamento Abierto.

Los procedimientos mínimos establecen, según el artículo 122 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Puebla, que: “Las Comisiones Generales deben sesionar cuando menos una vez al mes”, desafortunadamente en el primer año legislativo no se cumplió con lo establecido ya que ninguna comisión sesionó una vez al mes, aun habiendo comisiones que sesionaron más del mínimo anual.

Comisión	Reuniones			
	1º Periodo	2º Periodo	3º Periodo	Total
Derechos Humanos	3	11	10	24
Bienestar	7	6	8	21
Desarrollo Urbano	5	5	6	16
Ciencia y tecnología	2	3	8	13
De la Familia y los Derechos de la Niñez	4	5	4	13
Protección Civil	4	5	3	12
Atención a Personas con Discapacidad	7	2	3	12
Comunicaciones e infraestructura	3	4	4	11
Desarrollo Rural	4	3	4	11
Grupos Vulnerables	4	4	3	11
Vivienda	5	2	4	11
Asuntos Metropolitanos	4	3	3	10
Organizaciones No Gubernamentales	3	2	5	10
Participación ciudadana y combate a la corrupción	4	5	1	10
Especial de Parlamento Abierto	3	2	4	9
Instructora	2	3	4	9
Derechos Humanos	2	3	4	9
Bienestar	2	4	3	9
Desarrollo Urbano	3	2	4	9
Ciencia y tecnología	2	4	3	9

Fuente: Elaboración propia con datos del sitio oficial de la LXI Legislatura del Congreso de Puebla del 15 de septiembre de 2021 al 14 de septiembre de 2022.

Comisión	Reuniones			
	1º Período	2º Período	3º Período	Total
Derechos Humanos	3	2	4	9
Bienestar	3	3	2	8
Desarrollo Urbano	3	2	3	8
Ciencia y tecnología	3	2	2	7
De la Familia y los Derechos de la Niñez	3	2	2	7
Protección Civil	3	2	1	6
Atención a Personas con Discapacidad	2	1	2	5
Comunicaciones e infraestructura	3	2	0	5
Desarrollo Rural	3	1	1	5
Grupos Vulnerables	3	1	1	5
Vivienda	3	0	2	5
Asuntos Metropolitanos	2	2	0	4
Organizaciones No Gubernamentales	2	2	0	4
Participación ciudadana y combate a la corrupción	3	1	0	4
Especial de Parlamento Abierto	2	1	0	3
Instructora	2	0	0	2

Fuente: Elaboración propia con datos del sitio oficial de la LXI Legislatura del Congreso de Puebla del 15 de septiembre de 2021 al 14 de septiembre de 2022.

Las comisiones que no sesionan demuestran una ausencia de prioridad política respecto a los temas que competen en sus comisiones, esto es grave en consideración a las comisiones de: Atención a Personas con Discapacidad, Comunicaciones e infraestructura, Desarrollo Rural, Grupos Vulnerables, Vivienda, Asuntos Metropolitanos, Organizaciones No Gubernamentales, Participación ciudadana y combate a la corrupción, Especial de Parlamento Abierto y la Instructora.

Al sumar todas las reuniones finalmente nos quedan 284 en total. De tomar lugar todas las reuniones según la ley, deberían sumar 432, en vista de esto se puede observar que solamente se logró el 65.7% de lo que por ley se establece.

Cabe una mención relevante ya que la Comisión de Control Vigilancia y Evaluación de la Auditoría Superior del Estado sesionó el 3 de marzo del 2022, en su momento se descargaron los documentos de la sesión, pero actualmente no existe rastro de la

sesión en el sitio web del Congreso. La sesión eliminada del sitio abordó los siguientes puntos:

Asuntos en trámite

- Solicitudes para promover el Procedimiento Especial de Remoción.
- Acuerdo de la Comisión de Control, Vigilancia y Evaluación de la Auditoría Superior del Estado del Congreso del Estado de Puebla, por el que se inicia el Procedimiento Especial de Remoción del titular de la Auditoría Superior del Estado por las causas graves establecidas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.
- Lectura del proyecto de Acuerdo de la Comisión de Control, Vigilancia y Evaluación de la Auditoría Superior del Estado del Congreso del Estado de Puebla, dentro del Procedimiento Especial de Remoción del titular de la Auditoría Superior del Estado por las causas graves establecidas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.
- Lectura y análisis de la solicitud presentada por el sujeto a Procedimiento Especial de Remoción dentro del expediente número CCVEASE/PER/001/2022, para que diputada y diputados promoventes del procedimiento se abstengan de votar en los dictámenes que se emitan dentro del presente expediente.
- Lectura del Dictamen que presenta la Comisión de Control, Vigilancia y Evaluación de la Auditoría Superior del Estado, relativo al Procedimiento Especial de Remoción del titular de la Auditoría Superior del Estado por las causas graves establecidas en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla de la LXI Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Siendo esta una reunión muy importante para el primer año legislativo, muestra una falta relevante de transparencia; siendo que un problema como lo fue la Remoción del titular de la Auditoría Superior del Estado de Puebla es un asunto de suma relevancia. No se puede ignorar que es obligación de los poderes públicos ser lo más transparente posible a pesar de tratar temas complicados.

Ahora bien, en cuanto a los órdenes del día y las actas de las sesiones de las comisiones, se encontró que los legisladores abordaron casi la mayoría de los puntos enlistados que se pretendía agotar, como lo muestra la tabla siguiente²:

² Para su construcción no se tomaron en cuenta como puntos enlistados y abordados: el Pase de lista, Lectura del orden del día y aprobación del acta anterior.

	1º periodo	2º periodo	3º periodo	Total
Puntos enlistados	330	277	251	858
Puntos abordados	329	274	251	854
Promedio	99.7%	98.9%	100%	99.5%

Fuente: Elaboración propia con datos del sitio oficial de la LXI Legislatura del Congreso de Puebla del 15 de septiembre de 2021 al 14 de septiembre de 2022.

De las actividades en comité

Los comités son encargados del funcionamiento administrativo y operativo del poder legislativo, de acuerdo al artículo 133 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Puebla en el H. Congreso del Estado, se deben instalar 5 comités de trabajo. Los procedimientos mínimos establecen, según el artículo 129 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Puebla, que: Los Comités deben sesionar cuando menos una vez al mes.

Comités	1º Periodo	2º Periodo	3º Periodo	Total
Comunicación Social	2	2	0	4
Atención Ciudadana	2	1	0	3
Diario de Debates, Crónica Legislativa y Asuntos Editoriales	2	1	0	3
Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios	2	0	0	2
Innovación y Tecnología	2	0	0	2

Fuente: Elaboración propia con datos del sitio oficial de la LXI Legislatura del Congreso de Puebla del 15 de septiembre de 2021 al 14 de septiembre de 2022.

De acuerdo a la tabla se puede observar un incumplimiento de la ley, ya que ningún comité sesionó mensualmente, y ningún comité cumplió con el mínimo de sesiones, ni en total ni en periodo legislativo. Considerando lo que por ley se establece y lo que verdaderamente tuvo lugar este año legislativo, las comisiones cumplieron un 23.33% lo que por ley se establece como mínimo. Esto revela el desinterés político para mejorar el funcionamiento administrativo del poder legislativo, así como una falta de supervisión por parte de los legisladores de este aparato administrativo del H. Congreso.

Capítulo II. Presupuesto legislativo

1. Presupuesto aprobado para el Congreso de Puebla

Los Congresos locales reciben año con año una partida del presupuesto de egresos aprobado para cada entidad federativa para su funcionamiento y para el cumplimiento de sus labores y objetivos en materia legislativa. La Tabla 1.1 que se puede observar a continuación, nos muestra el monto en términos nominales del presupuesto aprobado para el Congreso del Estado de Puebla desde el año 2011 hasta el 2022.

Tabla 1.1

*Presupuesto aprobado del Congreso del Estado de Puebla
(2011 – 2022)*

Año	Legislatura	Presupuesto aprobado
2011	LVIII	\$137,111,289
2012	LVIII	\$158,297,128
2013	LVIII	\$168,190,904
2014	LVIII	\$166,832,062
2015	LIX	\$147,821,569
2016	LIX	\$144,085,371
2017	LIX	\$145,071,987
2018	LIX	\$149,844,698
2019	LX	\$224,052,514
2020	LX	\$224,265,646
2021	LX	\$216,900,000
2022	LXI	\$ 226,740,000

Fuentes: Elaboración propia con datos de la Ley de Egresos del Estado de Puebla para el Ejercicio Fiscal 2021 y 2022, con datos del Informe Legislativo 2022 del IMCO.

El presupuesto asignado al Congreso del Estado de Puebla contó con cierta estabilidad del 2011 hasta el 2018, cuando se generó un incremento muy significativo en comparación a las legislaturas anteriores. Para el año 2022,

comenzando con la actual Legislatura, el presupuesto incrementó \$ 9,840,000.00 con respecto al año 2021; en términos porcentuales se percibió un aumento del 4.54% anual.

1.1 Ingresos y egresos

El presupuesto asignado al Congreso está en función de las leyes de ingresos y egresos de los ejercicios fiscales para cada estado en cada año. En algunas ocasiones los ingresos pueden ser superiores a lo que se presupuestó, por lo tanto, los gastos que tiene el Congreso tienden a ser mayores a lo que está autorizado, tal como es para el Estado de Puebla. Para hacer un análisis más detallado de esto, se recolectó la información presentada en el portal de Transparencia del Congreso del Estado de Puebla, el cual nos muestra los estados de actividades de cada año a partir del 2014.

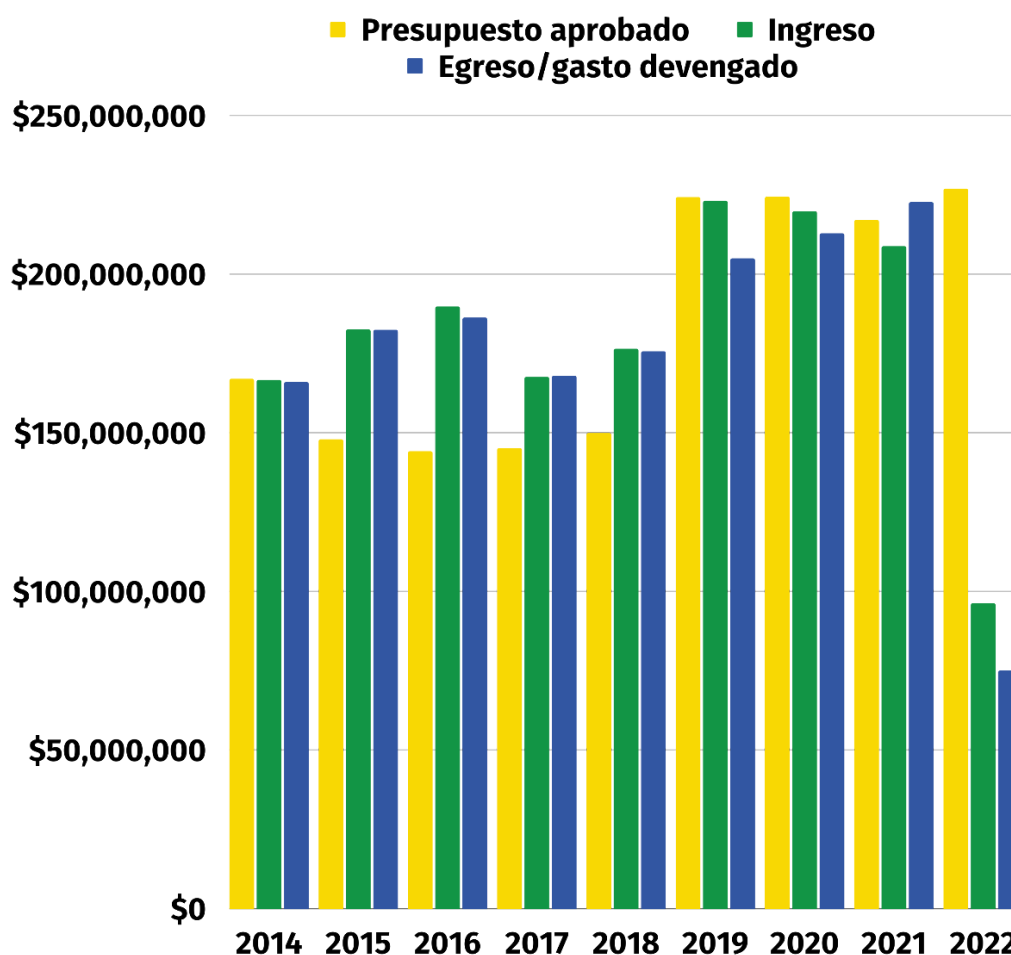


Figura 1.2

Finanzas Públicas del Congreso del Estado de Puebla (2014-2022)

Año	Legislatura	Presupuesto aprobado	Ingreso	Egreso/gasto devengado	Variación anual ingreso	Variación anual egreso/gasto
2014	LVIII	\$166,832,062	\$166,511,000	\$ 165,848,000	-	-
2015	LIX	\$147,821,569	\$182,380,000	\$ 182,264,000	9.53%	10.02%
2016	LIX	\$144,085,371	\$189,619,000	\$ 186,144,000	3.97%	3.90%
2017	LIX	\$145,071,987	\$167,458,900	\$ 167,825,600	-11.69%	-11.35%
2018	LIX	\$149,844,698	\$176,313,000	\$ 175,508,000	5.29%	3.81%
2019	LX	\$224,052,514	\$222,882,000	\$ 204,795,000	26.41%	13.06%
2020	LX	\$224,265,646	\$219,599,592	\$ 212,672,670	-1.47%	7.92%
2021	LX	\$216,900,000	\$208,640,084	\$ 222,499,877	-4.99%	4.62%
2022a	LXI	\$ 226,740,000	\$96,299,736	\$ 75,089,730	-	-

a Información actualizada el 30 junio de 2022.

Fuentes: Elaboración propia con de los Estados Analíticos de ingreso y egresos del 2014, 2015, 2016, 2017 publicados en la Fracción XXI: información financiera del portal de Transparencia del Congreso del Estado, y datos del artículo LVI Ley de Contabilidad Gubernamental del Estado de Puebla para el Ejercicio Fiscal 2018,2019,2020, 2021 y 2022.

1.2 Gastos de las Legislaturas del Congreso del Estado de Puebla

La estructuración del presupuesto de los Congresos locales de las diferentes entidades federativas debe estar dirigida al funcionamiento y cumplimiento de las labores de los Congresos, así como hacia los objetivos planteados para el periodo legislativo en función. Para el análisis de los gastos primero se debe entender que las erogaciones del sector público se clasifican en: gasto corriente, definido como todos aquellos repartos que no aumentan el patrimonio del ente público (como son gastos de consumo; contrataciones de capital humano, adquisición de bienes, servicios para las funciones administrativas, etc.); y gasto en inversión que se conforma por todas aquellas erogaciones que contribuyen al aumento del capital del sector público y, por lo tanto, a su patrimonio.

Ya que al momento de la realización del presente análisis no se contó con toda la información, es que se tomaron en comparación el segundo trimestre del 2021³ (Legislatura LX) y del 2022⁴ (Legislatura LXI) para así observar mejor las variaciones; todo lo anterior a partir de la información proporcionada en **la Fracción XXXI Informes de avances programáticos o presupuestales, balances generales y su**

³Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos, 2° trimestre 2021 <https://cutt.ly/sBmPEDv>

⁴Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos, 2° trimestre 2022 <https://cutt.ly/LBmARY2>

estado financiero y el clasificador por objeto del gasto⁵ para el desglose del monto total y clasificación del egreso pagado del Congreso del Estado de Puebla.

Tabla 1.2

Gasto corriente de las Legislaturas LX y LXI, Congreso del Estado de Puebla

Concepto	Egreso pagado	
	Legislatura LX 2° trimestre de 2021	Legislatura LXI 2° trimestre de 2022
1. Servicios personales	\$37,806,607	\$38,449,999
2. Materiales y suministros	\$1,257,516	\$1,359,942
3. Servicios generales	\$43,602,796	\$32,866,561
4. Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	\$518,237	\$304,856
5. Bienes muebles, inmuebles e intangibles	\$14,301	\$1,466,056
6. Inversión pública	\$6,723,499	\$0.00
7. Inversiones financieras y otras provisiones	\$0.00	\$0.00
8. Participaciones y aportaciones	\$0.00	\$0.00
9. Deuda Pública	\$0.00	\$0.00
Total del gasto	\$89,922,958	\$74,447,415

Fuente: Elaboración propia con información de la Fracción XXXI Informes de avances programáticos o presupuestales, balances generales y su estado financiero en el portal de Transparencia del Congreso del Estado para el segundo trimestre de 2021 y segundo trimestre de 2022.

El mayor egreso que ha realizado la Legislatura LXI durante el segundo trimestre de 2022 fue en “servicios personales” con \$38,449,999 pesos, representando un incremento anual de 1.70%. Dentro de este rubro, las “remuneraciones adicionales especiales” tuvo mayor gasto con \$21,017,857.59 pesos, dicha partida se refiere a las primas por años de servicios efectivos prestados, las primas de vacaciones, dominical y gratificación de fin de año, horas extraordinarias, compensaciones, sobrehaberes, asignaciones de técnico, de mando, por comisión, de vuelo y de técnico especial, honorarios especiales y participaciones por vigilancia en el cumplimiento de las leyes y custodia de valores.

⁵ Clasificador por objeto del gasto

https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_02_006.pdf

Su segundo mayor egreso fue “servicios generales” con \$32,866,561 pesos, aunque tuvo un decremento de 24.62% para esta nueva Legislatura, pasando de \$43,602,796.53 pesos a \$32,866,561.49 pesos. A pesar de esto, tanto la Legislatura LX como la LXI tuvo un mayor gasto en la partida genérica “servicios oficiales”, enfocado a gastos de ceremonial, gastos de orden social y cultural, congresos y convenciones, exposiciones y gastos de representación.

Y, el tercer mayor egreso fue “bienes muebles, inmuebles e intangibles”, se puede notar un incremento significativo: pasando de \$14,301.36 pesos en la Legislatura LX a \$1,466,056.10 pesos en esta nueva Legislatura. Al segundo trimestre de 2022, se destinó \$1,385,526.44 pesos en la partida genérica “mobiliario y equipo de administración” y \$73,640.07 en la partida genérica “mobiliario y equipo educacional y recreativo”. La primera partida genérica consiste en la compra de muebles, muebles de oficina y estantería, bienes artísticos, culturales y científicos, objetos de valor, equipo de cómputo y de tecnologías de la información y otros mobiliarios y equipos de administración. Mientras que, la segunda partida genérica se enfoca a aparatos deportivos, cámaras fotográficas y de video, equipos y aparatos audio visuales.

Desafortunadamente, la “inversión pública” al segundo trimestre de 2022, la Legislatura LXI no ha tenido egresos. Este rubro de gasto es de gran importancia, ya que se enfoca a “obra pública en bienes de dominio público” y “obra pública en bienes propios” como edificación habitacional y no habitacional, construcción de obras para el abastecimiento de agua, petróleo, gas, electricidad y telecomunicaciones, división de terrenos y construcción de obras de urbanización, construcción de vías de comunicación, otras construcciones de ingeniería civil u obra pesada, instalaciones y equipamiento en construcciones, trabajos de acabados en edificaciones y otros trabajos especializados. De manera similar sucede con las “inversiones financieras y otras provisiones”, “participaciones y aportaciones” y “deuda pública” en ambas Legislaturas en sus respectivos segundos trimestres.

2. Presupuesto comparativo con todos los estados del país (2020-2021) y su nivel de transparencia.

2.1 Discrepancias presupuestarias en los Congresos

Los poderes legislativos, además de tener atribuciones para proponer o rechazar las leyes, también tienen como responsabilidad la aprobación y modificación de los

presupuestos estatales, auditar el uso de los recursos públicos y hacer el llamado para la rendición de cuentas a quienes sobrepasen los límites públicos y su nivel de transparencia. El disponer de los poderes legislativos estatales profesionales y transparentes es importante para la competitividad de las entidades federativas.

De acuerdo con el Instituto Mexicano para la Competitividad (2022), el presupuesto de los 32 congresos locales incrementó a 14 mil 314 millones de pesos, siendo una cantidad del 0.2% menor en términos nominales comparado con el año anterior. Con respecto a los congresos estatales con mayor y menor presupuesto en términos absolutos se encuentra:

Mayor vs menor presupuesto



Recordando que
el presupuesto es
de \$226.7 mdp

Elaboración propia con información de IMCO (2022)

Se puede observar que, el Congreso del Estado de Puebla no se encuentra dentro de los congresos estatales con menor presupuesto, como lo era antes del 2018. Por ejemplo, existe una diferencia de \$26.7 millones de pesos entre el Congreso del Estado de Puebla y el del Estado de Coahuila (tercer congreso en tener menor presupuesto).

Al realizar un análisis per cápita de los presupuestos de los Congresos que el IMCO reporta como los tres más altos y los tres más bajos y compararlos con el de Puebla, se puede observar que Puebla es el estado que tiene el presupuesto per cápita más

bajo, cuando en realidad, el Congreso del Estado de Puebla no está considerado con un presupuesto bajo.

Tabla 2.1

Presupuesto de los congresos estatales per cápita

Entidad federativa		Número de habitantes en 2020	Presupuesto per cápita
Mayor presupuesto	Ciudad de México	9,209,944	\$173.73
	Estado de México	16,992,418	\$75.21
	Michoacán	4,748,846	\$196.68
Menor presupuesto	Colima	731,391	\$157.23
	Yucatán	2,320,898	\$60.32
	Coahuila	3,146,771	\$63.56
	Puebla	6,583,278	\$34.44

Fuente: Elaboración propia con datos de Statista (2022) e IMCO (2022).

Aunado a esto, el IMCO realizó una comparación de presupuesto de los congresos per cápita en el que es notorio que Baja California Sur, Quintana Roo, Nayarit y Tlaxcala consignan más de \$200 pesos por habitante a sus congresos. Por otra parte, Puebla, Chiapas, Tamaulipas y Coahuila destinan una cantidad cercana a \$60 pesos, tal y como se puede observar en la tabla 2.1

Precisamente, el promedio del presupuesto por congresista estatal es de 12.4 millones de pesos a nivel nacional. Particularmente, se destinan más de 20 millones de pesos por congresista al año en Baja California, la Ciudad de México, Michoacán, Jalisco y Morelos. Contrariamente a Colima, Tamaulipas, Puebla, Yucatán y Campeche que, el presupuesto dividido entre sus integrantes no sobrepasa los 6 millones de pesos.

2.2 Se destina menor cantidad monetaria en presupuesto para vigilar los recursos públicos.

En el informe legislativo 2022 del IMCO resalta que, en relación a las auditorías estatales, los congresos no cuentan con la suficiente vigilancia, pudiéndose ignorar

las responsabilidades y tener malas administraciones. En el año en curso, el presupuesto de las 32 auditorías estatales incrementó a 5 mil 104 millones de pesos, que en términos nominales es 3.8% mayor que en el 2021. Esto quiere decir que, los poderes legislativos de las entidades federativas destinarán en promedio 27.2% de su presupuesto a las auditorías, no obstante, se originan diferencias de gran importancia:

- La auditoría con más recursos, en términos absolutos, son la Ciudad de México (400 mdp), Estado de México (333 mdp) y Jalisco (326 mdp). Mientras que, quienes destinan menos recursos en términos absolutos son Baja California (33 mdp), Morelos (34 mdp) y Aguascalientes (39 mdp).
- El Poder Legislativo de San Luis Potosí es quien brinda mayor proporción de su presupuesto a su auditoría estatal con 49%, seguido de Coahuila con 46.7% y Puebla 46.1%. Contrariamente de las siete entidades federativas que destinan una proporción menor al 20% del presupuesto del Poder Legislativo a sus auditorías estatales, sobresalen: Morelos con 7.7%, Durango con 11.3% y Baja California Sur con 12.4%.

La realidad es que los congresos y las auditorías son pieza clave del sistema estatal, y los habitantes necesitan de poderes legislativos profesionales; es por ello que el IMCO propone a los congresos estatales establecer como mínimo el 20% del presupuesto del Poder Legislativo para las auditorías estatales.

3. Costos de diputados y personal

3.1 Dirección General de Asuntos Jurídicos, de Estudios y Proyectos Legislativos, y la Dirección General de Servicios Legislativos

La Dirección General de Asuntos Jurídicos, de Estudios y de Proyectos Legislativos es el área que depende de la Secretaría General del Congreso del Estado, donde su función es apoyar, asesorar y asistir a los Diputados y a los Órganos Legislativos del Congreso en las sesiones y reuniones. También se considera el área técnica y especializada en los asuntos jurídicos, análisis, estudios y proyectos legislativos⁶.

Mientras que, la Dirección General de Servicios Legislativos es el área que depende de la Secretaría del Congreso del Estado, teniendo la función de la prestación de servicios de asistencia a la Mesa Directiva y Junta de Gobierno y Coordinación

⁶ Capítulo III de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, de Estudios y de Proyectos Legislativos, Reglamento Interior del Congreso del Estado de Puebla

Política, además de instrumentar las funciones correspondientes del Diario de Debates, la Gaceta Legislativa, y el Archivo y la Biblioteca⁷.

De acuerdo con la edición del Reporte Legislativo realizado en el año pasado, en la Fracción VIII del artículo 77: Remuneración bruta y neta del portal de Transparencia del Congreso del Estado de Puebla, se desplazaban los integrantes de los diferentes puestos que conforman el Congreso Estatal, así como las remuneraciones y prestaciones económicas del personal. Sin embargo, para el análisis de este año, no fue posible encontrar dicho desglose del segundo trimestre de 2022 en el portal de Transparencia del Congreso del Estado de Puebla⁸. Es por ello que, la información que se muestra a continuación fue obtenida a través de solicitudes de transparencia; mostrando los cambios que se percibieron en el costo total mensual de las dependencias en los segundos trimestres⁹ del 2021 y 2022.

ANALISTAS

Dirección General de Servicios Legislativos

Analistas de la Jefatura de Apoyo Legislativo Comparativo segundos trimestres de 2021 y 2022

En ambos años trabajaron dos hombres y una mujer. Sin embargo, es posible observar un diferencial en la remuneración.

- Hombre: \$10,002.96
- Hombre: \$14,002.96
- Mujer: \$10,002.96

A su vez, esta misma dirección tuvo un nuevo analista en el segundo trimestre de 2022, hombre: Analista de la Dirección General de Servicios Legislativos que percibe \$9,000 pesos

Dirección General de Asuntos Jurídicos de Estudios y de Proyectos Legislativos

Al segundo trimestre de 2022, laboraron dos analistas, un hombre y una mujer, con diferentes denominaciones de cargo:

- o Hombre, *Analista de la Jefatura de Asuntos Jurídicos y Contencioso* que laboraba desde el segundo trimestre de 2021: \$18,002.96
- o Mujer, *Analista de la Jefatura de Gobernación y Asuntos Municipales* que laboraba desde el segundo trimestre de 2021 presentó un cambio en la remuneración mensual neta: de \$9,402.96 pesos a \$14,400 pesos.

o ANALISTAS ESPECIALIZADOS

⁷ Capítulo II de la Dirección General de Servicios Legislativos, Reglamento Interior del Congreso del Estado de Puebla.

⁸ Existe la posibilidad de que la información se reportará en la Plataforma Nacional de Transparencia; sin embargo, el portal del Congreso del Estado no ha hecho alguna aclaración sobre esto.

⁹ Debido a la última actualización realizada en la Plataforma Nacional de Transparencia, presentando el segundo trimestre del 2022, éste se comparará con el segundo trimestre de 2022.

Dirección General de Asuntos Jurídicos de Estudios y de Proyectos Legislativos

Analista Especializado de la Jefatura de Asuntos Jurídicos y Contencioso

En el segundo trimestre de 2021 laboraban 2 analistas especializados: 1 hombre y 1 mujer.

Para el segundo trimestre de 2022, ingresaron otros 2 analistas especializados: 1 hombre y 1 mujer.

- Mujer que ingreso en 2022: \$20,000
- Hombre que ingreso en 2022: \$15,000
- Mujer que trabaja desde 2021: \$14,028.08
- Hombre que trabaja desde 2021: \$21,528.08

Cabe destacar que el personal que está trabajando desde 2021 ha percibido la misma remuneración monetaria.

COORDINADORES DE CONFIANZA

Dirección General de Asuntos Jurídicos de Estudios y de Proyectos Legislativos

Analista de la Jefatura de Gobernación y Asuntos Municipales

En ambos trimestres, esta dirección tuvo al mismo analista, no presentó cambios en la remuneración mensual neto:

Hombre: \$11,951.68

Dirección General de Servicios Legislativos

Analista de Servicios Legislativos

En ambos trimestres, esta dirección tuvo a la misma analista, no presentó cambios en la remuneración mensual neto:

Mujer: \$9,023.68

COORDINADORES REGIONALES

Dirección General de Asuntos Jurídicos de Estudios y de Proyectos Legislativos

Coordinador de Asuntos Jurídicos y de lo Contencioso

En este puesto hubo un cambio de personal de una coordinadora por un coordinador:

- Segundo trimestre 2021, mujer: \$35,216.14
- Segundo trimestre 2022, hombre: \$35,000.00

Lo mismo ocurrió con *Coordinador de Estudios y de Proyectos Legislativos*:

- Segundo trimestre 2021, hombre: \$35,000.00
- Segundo trimestre 2022: hombre: \$35,000.00

Dirección General de Servicios Legislativos

Esta dirección ha mantenido al mismo *Coordinador de Servicios Legislativos*:

Hombre: \$35,216.14 que no ha presentado un cambio en su remuneración desde el segundo trimestre de 2021.

Sin embargo, tuvo un cambio de *Coordinadora a Coordinador de Logística y Protocolo*:

Hombre: \$35,000.00

o JEFES DE DEPARTAMENTOS

Dirección General de Asuntos Jurídicos de Estudios y de Proyectos Legislativos

En el segundo trimestre de 2021 laboraron los siguientes jefes de departamento, cabe destacar que todos eran hombres que recibieron una remuneración mensual neta:

- Jefe de Asuntos Jurídicos y Contencioso: \$20,028.08
- Jefe de Gobernación y Asuntos Municipales: \$22,028.08
- Jefe de Hacienda y Fiscalización: \$27,000

Para el trimestre de 2022, estos fueron reemplazados por tres jefas de departamento:

- Jefe de Asuntos Jurídicos y Contencioso: \$23,143.20
- Jefe de Gobernación y Asuntos Municipales: \$28,143.20
- Jefe de Hacienda y Fiscalización: \$31,143.20

Dirección General de Servicios Legislativos

Esta dirección cuenta con un Jefe de Apoyo Legislativo que ha laborado desde el segundo trimestre de 2022 y no ha presentado cambios en su remuneración mensual neto:

- Hombre: \$23,028.08

o OFICIALES “A”

Dirección General de Asuntos Jurídicos de Estudios y de Proyectos Legislativos

Desde el segundo trimestre de 2021, esta dirección ha mantenido los mismos oficiales, sin embargo, se presentaron cambios en la remuneración mensual neta que no necesariamente fueron incrementos de este:

- Analista de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de Estudios y de Proyectos Legislativos, mujer: \$19,951.82, sin cambios.
- Analista de la Jefatura de Gobernación y Asuntos Municipales, hombre: \$22,847.90 a \$22,000.00.
- Analista de la Jefatura de Gobernación y Asuntos Municipales, hombre: \$30,308.26 a \$26,000.00

Dirección General de Servicios Legislativos

Analistas de la Jefatura de Apoyo Legislativo

Desde el segundo trimestre de 2021, esta dirección ha mantenido los mismos oficiales, sin embargo, existe diferencia en las remuneraciones mensuales netas:

- Mujer: \$10,116.60, sin cambios.
- Hombre: \$16,787.08, sin cambios.
- Mujer: \$10,153.40 a \$10,287.08.
- Mujer: \$16,831.64, sin cambios.
- Mujer: \$16,287.08, sin cambios.

o OFICIALES “E”

Dirección General de Asuntos Jurídicos de Estudios y de Proyectos Legislativos

Esta dirección ha contado con la misma Oficial “E” Analista de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de Estudios y de Proyectos Legislativos:

- Mujer: \$13,830.16 a \$13,963.84.

Dirección General de Servicios Legislativos

Mientras que, esta dirección contaba con un Oficial “E” Analista de la Jefatura de Apoyo Legislativo /Responsable de Salas de Junta que dejó de laborar para el segundo trimestre de 2022. Percibía \$10,797.38 pesos.

o OFICIALES “I”

Dirección General de Servicios Legislativos

Esta dirección ha contado con la misma Oficial “I” Analista de la Jefatura de Apoyo Legislativo:

- Mujer: \$11,906.54, sin cambios.

o OFICIALES “M”

Dirección General de Servicios Legislativos

Esta dirección ha contado con el mismo Oficial “M” Analista de la Jefatura de Apoyo Legislativo:

- Hombre: \$13,077.48, sin cambios

Así como con la misma Oficial “M” Analista de la Jefatura de Apoyo Legislativo (responsable de biblioteca):

- Mujer: \$12,954.36 a \$13,077.48.

o OFICIALES “R”

Dirección General de Servicios Legislativos

Esta dirección ha contado con el mismo Oficial “R” Analista de la Jefatura de Apoyo Legislativo /Responsable de Salas de Junta:

- Hombre: \$14,081.04, sin cambios

Así como con las mismas Oficiales "R" Analista de la Jefatura de Apoyo Legislativo:

- Mujer: \$18,358.26, sin cambios.
- Mujer: \$14,327.28, sin cambios

Aquí se puede observar una diferencia en el mismo puesto; no se presentaron las razones ante esta diferencia.

o SUPERVISOR "A"

Dirección General de Servicios Legislativos

Para el segundo trimestre de 2022, esta dirección ya no cuenta con su Supervisor "A" Analista de la Jefatura de Apoyo Legislativo; era un hombre que recibía una remuneración mensual neto de \$15,002.96 pesos.

Es necesario destacar que se presentó una mejora en el número de personas por sexo, estando más cerca de la paridad de género en la planilla del personal de las Direcciones:

Tabla 3.6

Denominación o descripción del puesto por sexo de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, de Estudios y Proyectos Legislativos, y de la Dirección General de Servicios Legislativos, segundos trimestres 2021 y 2022

Denominación o descripción del puesto	Dirección General de Asuntos Jurídicos de Estudios y de Proyectos Legislativos				Dirección General de Servicios Legislativos			
	2° trimestre 2021		2° trimestre 2022		2° trimestre 2021		2° trimestre 2022	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Analista	1	1	1	1	1	2	1	3
Analista Especializado	1	3	2	2	0	0	1	0
Coordinador (a) de Confianza	0	1	0	1	1	0	1	0
Coordinador(a) Regional	1	1	0	2	1	1	0	2
Jefe(a) de Departamento	0	3	3	0	0	1	0	1
Oficial "A"	1	2	1	2	4	1	4	1
Oficial "E"	1	0	1	0	0	1	0	0
Oficial "I"	0	0	0	0	1	0	1	0
Oficial "M"	0	0	0	0	1	1	1	1
Oficial "R"	0	0	0	0	2	1	2	1
Supervisor "A"	0	0	0	0	0	1	0	0
Total por sexo	5	11	8	8	11	9	11	9
Total	16		16		20		20	

En resumen, el cuadro anterior ilustra el número de personas por puesto, así como su sexo. En comparación, entre los dos años se puede concluir que se aumentó el número de mujeres que trabajan en el Congreso, superando la paridad, actualmente hay 19 trabajadoras y 17 trabajadores; quedando aún pendiente la paridad en cuanto a los puestos de jefaturas. También es visible un ligero mejoramiento en cuanto a la brecha salarial ya que el año pasado en promedio había aproximadamente \$6,000.00 de diferencia entre lo que ganaban los hombres por encima de las mujeres con misma denominación de puesto, actualmente la variación está aproximadamente en menos de \$5,000.00

3.2 Costo por diputados

Dentro del apartado de Transparencia del Congreso del Estado de Puebla en su artículo 77, fracción VIII se tendría que encontrar la información pertinente a la remuneración bruta y neta de manera desglosada, de los niveles jerárquicos de los sujetos obligados en las distintas maneras de contratación, añadiendo sueldos, prestaciones, gratificaciones, primas, comisiones, dietas, bonos, estímulos, ingresos y sistemas de compensación, indicando la periodicidad de dicha remuneración. No obstante, la información no se encuentra en la plataforma del Congreso del Estado de Puebla, por lo que, nuevamente, se recurrió a la realización de solicitudes de transparencia.

A continuación, se muestra el costo total mensual, semestral y anual de las y los diputados para obtener un estimado del costo de las comisiones en el segundo trimestre de 2021¹⁰.

¹⁰ Dicha información se presentó en el Reporte Legislativo 2021

Tabla 3.7

Costo por diputados mensual, semestral y anual del segundo trimestre de 2021

Diputado(a)	Costo mensual	Costo semestral	Costo anual
Salario Bruto	\$61,724	\$370,346	\$740,693
Deducciones (2)	\$5,708	\$34,250	\$68,500
Salario Neto	\$56,016	\$336,096	\$672,192
Compensación	\$40,652	\$243,914	\$487,829
Aguinaldo			N/A
Prima		\$4,214	\$8,428
Total (1 diputado)	\$96,668	\$584,225	\$1,168,451
Total (41 diputados)	\$3,963,409	\$23,953,246	\$47,906,492

Nota: Las deducciones se obtuvieron calculando la diferencia entre el salario bruto y el salario neto. Fuente: Elaboración y cálculos propios con la información de la Fracción VIII: Remuneración bruta y neta del portal de Transparencia del Congreso del Estado de Puebla.

Conviene subrayar que, sólo se encontró información del costo total mensual de los y las diputadas del segundo trimestre de 2021; se mandó una solicitud de transparencia el día 14/septiembre/2022 con folio 21042522200288 para pedir información del costo de diputados para el segundo trimestre de 2022. El día 18/octubre/2022 se recibió la respuesta, donde brindaron el siguiente link para la información del segundo trimestre de 2022: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1UiHAfu7PaweK5vh5cLlIFrAS5vGywDj-/edit#gid=738408635>. Desafortunadamente, no se encontró la información sobre el costo de los diputados para el trimestre analizado; este mismo documento ya se había revisado antes de mandar la solicitud de transparencia.

4. Conclusiones presupuestales

El presupuesto aprobado para el 2022 del Congreso del Estado de Puebla de la LXI Legislatura presentó un incremento del 4.54% con respecto al presupuesto aprobado para el 2021 de la LX Legislatura. Debido a que este presupuesto está en función de las leyes de ingresos y egresos de los ejercicios fiscales en cada año, en el 2021 se

derivó una caída en los ingresos del 4.99% anual y un aumento del 4.62% de egresos; para el último año de la Legislatura LX los egresos fueron mayores que el presupuesto asignado/ingreso del Congreso del Estado. Acerca de los ingresos y egresos de la actual Legislatura, al 30 de junio de 2022, se percibieron \$96,299,736.28 como ingresos y egresos por \$75,089,730.40.

El mayor gasto que ha realizado la Legislatura LXI fue en “servicios personales” con \$38,449,999.16 pesos, seguido de “servicios generales” con \$32,866,561 pesos y “bienes muebles, inmuebles e intangibles” con \$1,466,056.10 pesos. Desafortunadamente, no se han derivado egresos en la “inversión pública”, destinada a “obra pública en bienes de dominio público” y “obra pública en bienes propios” ¿Por qué se gastó en muebles y decoraciones de las oficinas y no en espacios públicos?

Por parte del costo del personal, se presentó la información que forma parte de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, de Estudios y Proyectos Legislativos, y de la Dirección General de Servicios Legislativos; obtenida de la Plataforma Nacional de Transparencia y no de la plataforma del Congreso del Estado. En el 2021 se presentó diferencias en la remuneración mensual neto de acuerdo al sexo. Es preciso mencionar que se realizó un seguimiento de cada persona en su puesto, por respeto a su privacidad, no se muestran los nombres.

De acuerdo al desarrollo de este apartado, existió cambios de personal: salida e ingreso de trabajadores, cambios en las remuneraciones mensuales netas y el logro de la paridad de género, como fue el caso de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de Estudios y de Proyectos Legislativos. Aun cuando, en puestos como la Coordinación Regional se perdió la paridad y, con la Jefatura de Departamento fueron reemplazados por tres mujeres. En cambio, Dirección General de Servicios Legislativos no ha conseguido la paridad en su personal y, por lo tanto, ni en las denominaciones o descripción de los puestos.

En cuanto a la información del costo por diputados, la información no se encuentra en la plataforma del Congreso del Estado de Puebla, por lo que, nuevamente, se recurrió a la Plataforma Nacional de Transparencia. Conviene subrayar que, sólo se encontró información del costo total mensual de los y las diputadas del segundo trimestre de 2021. Para obtener el costo por diputado en el segundo trimestre de 2022 se mandó una solicitud de transparencia, un mes después se recibió la liga; sin embargo, este no fue de ayuda.

Indiscutiblemente, el portal de Transparencia del Congreso del Estado de Puebla tiene la obligación de publicar la información de manera actualizada. Al no encontrar la información en dicho portal, se tuvo que recurrir a la realización de solicitudes de

transparencia; debido a que, el Congreso del Estado de Puebla tiene publicada información rezagada y con formatos que dificultan el análisis de estos (PDF, documentos escaneados).

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

En este apartado se presenta una parte del trabajo más significativo de la legislatura, a través de breves análisis que realizaron académicos para considerar si la iniciativa aprobada abona o no a generar, mantener o impulsar dinámicas de bien común en Puebla. Cabe señalar que dichos análisis son en función de los textos legislativos y se valoran en cuanto a lo que se plasma por escrito.

1. Creación de la Comisión Especial de Parlamento Abierto

Por: José Valente Tallabs González

La génesis de lo que llamamos Parlamento Abierto la encontramos en el concepto de Gobierno Abierto (open government), el cual, surge a finales de los años setenta del siglo XX como una iniciativa para poder “abrir las ventanas” del sector público al escrutinio ciudadano, y así, fomentar instituciones estatales más transparentes. Los ejes que sustentan la noción del gobierno abierto son en esencia la participación ciudadana y la apertura de la información pública. De tal forma, sobre esta misma base conceptual, tenemos que, en las últimas décadas, también se ha buscado establecer en los parlamentos una serie de políticas que favorezcan la participación ciudadana (en especial de los grupos de interés) y permitan su conducción transparente. El Parlamento Abierto también es una iniciativa que busca promover la eficacia de los Congresos, tanto en su desempeño como en la misma organización de su trabajo legislativo de cara al ciudadano.

En los sistemas democráticos los parlamentos o congresos (según el caso) deben ser asumidos como instituciones representativas que, dada esta naturaleza, tienen el mandato de rendir cuentas a la ciudadanía en general. Para el caso mexicano lamentablemente sabemos que esto no ha sido algo tangible, ya que una de las justificaciones ciudadanas más comunes respecto a la crítica que se tiene a la democracia representativa es el “olvido” de los diputados con sus electores una vez que ya fueron elegidos. No es común verlos recorrer sus distritos de representación, y sus informes anuales de labor legislativa se resumen en un evento a modo con rendición simulada en busca de la nota y el aplauso. Por otro lado, el ciudadano común, no entiende el complicado proceso legislativo ni la compleja terminología parlamentaria; esto, igualmente, crea un desinterés ciudadano respecto a la labor de los diputados, a quienes también se les suele asociar con tareas que no son propias

de su función, pero que muchas (por ignorancia o alevosía) prometen cuando son candidatos.

El Parlamento abierto es una práctica de bien común. Se trata de un esfuerzo colectivo para construir comunidad de significado, buscando crear una dinámica de bien común en una nueva relación reivindicativa entre ciudadanos y legisladores, ya que se pretende colocar a la ciudadanía al centro del quehacer legislativo. Se trata de un mecanismo político que permite a los ciudadanos un acercamiento más formal con sus diputados, el poder ser escuchados de manera seria a través de foros, sesiones, y encuentros, en los cuales, se les pueden presentar propuestas que, igualmente, contribuyen a mejorar la gestión pública y la legitimidad gubernamental, así como dar respuesta efectiva a demandas sociales.

La LXI Legislatura conformó por primera vez una Comisión Especial¹¹ de Parlamento Abierto en el Congreso del Estado de Puebla en noviembre del 2021. La motivación de esta Legislatura para la creación de esta instancia está en la posibilidad de poder dar atención de manera más organizada a las demandas de apertura ciudadana que, si bien ya tenía el Congreso estatal en anteriores legislaturas con sesiones de Parlamento Abierto, se hacían de manera más esporádica y sin un conveniente sustento institucional que le permitiera un mejor ejercicio de vinculación y seguimiento del quehacer legislativo con la sociedad. Por otro lado, encontramos también que, con esta instancia, se busca poder dar mayor transparencia y estructura a los procesos de toma de decisión legislativa del propio Congreso como puede ser la publicación de su información estadística presupuestal y administrativa, y diversos productos que genera, para someterlo al escrutinio público.

En diciembre de 2021 la Comisión Especial de Parlamento Abierto presentó su Plan de Trabajo, el cual, es la base para las acciones legislativas que seguirá. El Plan define 3 ejes estratégicos titulados: 1) Parlamento para todas y todos, 2) Parlamento honesto y de cuentas claras, y 3) Parlamento Transparente y Moderno. Estos planteamientos estratégicos podemos analizarlos bajo un enfoque del modelo de pentagrama del bien común, pudiendo ser propiciadores de dinámicas de bien común de la siguiente forma:

Gobernanza

Se busca hacer coparticipes de decisiones a la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil, a través de mecanismos de participación y vinculación con el quehacer legislativo; así como la co-creación de documentos de trabajo y

¹¹ Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla establece la constitución de las Comisiones Especiales para tratar asuntos específicos, dejando de existir cuando han cumplido el objeto para el que fueron creados, o bien, cuando el Pleno lo estime conveniente.

divulgación. A través de la Comisión Especial de Parlamento Abierto se quiere dar apertura a las personas para la resolución de conflictos hacia un futuro común bajo el liderazgo de esta instancia legislativa.

Agencia

Se busca favorecer libertades de expresión, información y asociación, fortaleciendo la capacidad de la ciudadanía a participar, dialogar con los diputados y otros integrantes de la sociedad civil, así como poder estar informados de manera histórica -e incluso en tiempo real-, de datos, informes, leyes, que den un mejor contexto a las demandas sociales. Todo esto con el apoyo de la tecnología y el fácil acceso de esta información en el portal del Congreso.

Justicia.

Se busca servir de mecanismo para el contrapeso a la exclusión y el descontento social, así como poner en perspectiva a la sociedad como fuerza de voluntad política. La Comisión Especial de Gobierno Abierto pretende, con ayuda de la tecnología, la apertura de nuevos canales de participación y comunicación legislativa que permitan el acceso a más personas, en lugares y sectores donde convencionalmente no ha sido posible.

Estabilidad

Se busca abonar al fortalecimiento institucional y a la legitimidad de las decisiones legislativas, -entre ellas las propias leyes-, mediante el consenso entre actores políticos y sociales. Estas son prácticas en una perspectiva de democracia participativa, lo cual brinda un horizonte cultural democrático que trasciende en el tiempo en la institución y en la ciudadanía. Esto sugiere que la legitimidad y la aceptación de decisiones y acuerdos puedan llegar a ser de largo plazo como resultado de interacciones e intercambios de argumentos y la consecución de acuerdos.

Humanidad

Puede incluirse en esta dimensión la dinámica relacional entre las personas de la sociedad que pueden interactuar dentro de esta iniciativa. Permitirá crear más y mejores redes de confianza.

En conclusión, en un escenario de un poder legislativo desprestigiado y cuestionado, alejado de la sociedad y centralizado, una propuesta novedosa como es el Parlamento Abierto suena sentada y deseable. La posibilidad de una agenda distinta contribuye a la revitalización del Congreso poblano.

Destacamos la importancia que las fuerzas políticas en la LXI Legislatura han dado a buscar “ciudadanizar” al Congreso del Estado con una Comisión como ésta que atiende la perspectiva de Parlamento Abierto. Si bien este tipo de instancias son

tendenciales en los últimos años en los parlamentos democráticos, debe trabajarse para que pueda lograr un nivel cultural para que no sea concebido como una tendencia o mera voluntad de los diputados; más bien, debe llegar a consolidarse como un auténtico esfuerzo por conformar una comunidad política donde la sociedad esté en disposición de participar en este proyecto.

Finalmente, es pertinente poder evaluar en los siguientes reportes de este Observatorio Legislativo, la calidad del acercamiento con la sociedad civil, la cantidad de foros y reuniones, la correcta y completa información publicada, así como los alcances reales que estos ejercicios tienen para que la gente exponga sus demandas y sus propuestas.

2. Ley nueva: Ley de Aranceles para el Cobro de Honorarios de los Abogados o Licenciados en Derecho del Estado de Puebla

Por: Eder Vásquez Espinosa

La presente ley tiene muchos aciertos, en específico al determinar que solo podrán cobrar honorarios los profesionistas que cuenten con título y cédula profesional con efectos de patente para el ejercicio profesional, expedidos por la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública, con ello se busca dar certeza y credibilidad a la ciudadanía que busca con ansias la justicia, y que en su camino se encuentra con charlatanes que se dicen ser abogados o licenciados en derecho, además con dicha reforma se establecerán los principios de una defensa técnica y adecuada para las personas que necesiten de los servicios de un profesionista del derecho.

Pero, así como se tiene aciertos también tiene inconvenientes, uno de los principales es que una persona con doctorado solo podrá cobrar el 3 % más que una persona con licenciatura; cuando un profesionista con doctorado ha destinado en promedio 5 o 6 años de su vida en prepararse más que un licenciado en derecho, sin contar los recursos económicos y materiales invertidos para llegar a ese grado educativo.

Un punto que necesitaría un análisis más profundo es respecto a que los gastos de transporte, hospedaje, alimentación y estancia del abogado ya que se establece que serán por cuenta del cliente, y mismos que tendrán que acreditar mediante un Comprobante Fiscal Digital por Internet (CFDI), conforme a las formalidades que convengan. A dicho requisito surge la siguiente pregunta ¿qué pasa si uno de las partes no se encuentra dada de alta ante el SAT? En ese caso ¿no se le tendría que pagar los gastos ocasionados?

Lo que sí nos queda claro es que el monto de UMAS que tendrá que cobrar el profesionista, en muchos casos no se ajusta a una realidad social, ya que hay que recordar que una de las primicias en todos los contratos de prestación de servicios profesionales es la voluntad de las partes; por consiguiente, al establecer parámetros mínimos o máximos en el cobro de honorarios se estaría en el supuesto de vulneración de la voluntad de las partes. Es en este sentido, y es de resaltar, que la ley permite a quienes se desempeñen dentro de esta profesión, tener una base mínima para el cobro de sus honorarios, sin que ello pueda interpretarse como una limitante para fijar con sus clientes, una tarifa mayor, mediante un acuerdo de voluntades por escrito.

Otra interrogante que surge es la siguiente: ¿Qué pasa con aquellos abogados o licenciados en derecho que no respeten el límite o máximo de cobro de honorarios? ¿Qué sanción existirá cuando el cliente no pague el total de honorarios al profesionista?

Es importante enfatizar que dicha reforma va en el sentido de apoyar a los que menos tienen, las personas más vulnerables en ocasiones son las que más sufren de injusticias, y son las personas que requieren de los servicios jurídicos que prestan estos profesionales. Es en este sentido, que los honorarios que se fijan en la Ley, deben ser asequibles para que ninguna persona se encuentre excluida de contar con una defensa digna de sus derechos e intereses ante los Tribunales y Autoridades Jurisdiccionales competentes.

3. Ley nueva: Ley de Transporte para el Estado de Puebla

Por: Octavio Flores Hidalgo

Al ser un planteamiento estatal, la nueva Ley de Transporte debe establecer claramente cómo se armoniza con el nivel federal y los niveles municipales correspondientes, y sobre todo tener clara la consideración de prioridad en el ámbito metropolitano y en la forma en cómo se debe plantear convenios, decretos o mecanismos de armonización interestatal.

Considerando el impacto de las unidades en la emisión de CO₂ y diversos contaminantes como aceites, jabones, etc., se observa que dentro de la ley no se define qué es lo sustentable por lo que deja la puerta abierta a la ambigüedad, así como los criterios de evaluación, para evitar que solo sea un concepto.

En cuanto a los impactos, la ley hace referencia al impacto ambiental de las unidades de transporte, pero debe fortalecerse este apartado no solo en cuanto

contaminación ambiental, si no también auditiva y visual (publicidad e información excesiva).

En el artículo 11 la ley busca “Mejorar las condiciones de accesibilidad para las personas con discapacidad y adultos mayores” si bien esto es completamente necesario, no se puede dejar ausente la consideración de las niñas y los niños.

La ley establece atribuciones para la capacitación constante y seguimiento de la calidad de la operación del servicio de transporte, tanto en servicio, mantenimiento, evaluaciones de los operadores, supervisores y difusión constante de derechos y obligaciones de los usuarios de un servicio de transporte.

De manera general, para el orden y el correcto funcionamiento, es necesario completar la ley con los siguientes elementos: clasificación de servicios (no se identifican los servicios suburbano estatal, conurbado y metropolitano); dentro del Sistema de Transporte Metropolitano no solo contemplar al municipio de Puebla y los periféricos, también Tehuacán, Teziutlán y Zacatlán, o el de tipo interestatal; el principio rector de Evaluación, así como los responsables y el reglamento que dará la operación a este; las velocidades máximas de circulación o la norma que debe vigilarse; la capacidades de carga o protección de ésta en cuanto lonas para cajas de carga; obligaciones en las terminales o estaciones multimodales, en cuanto a su estado, equipamiento y guardado de vehículos, evitando la invasión de la vía pública.

Además de lo anterior, encontramos las siguientes recomendaciones: dentro de los estándares de servicio incluir la evaluación o aclarar cuáles son los indicadores que se consideran o si se deberán definir en el reglamento de la ley; para efecto de las sanciones económicas determinar un sistema automatizado que evite la evasión del pago de la sanción, arrastre, etc. establecer un sistema de registro público vehicular con chip que permita dar cierta certeza de seguridad de las unidades ante un robo o accidente; y armonizar la presente ley con la Ley de Movilidad.

4. Reforma: a la fracción VI del artículo 10 y se adicionan la fracción VII al artículo 10 y el segundo párrafo al artículo 11 de la Ley para el Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Puebla

Tema: Violencia Vicaria

Por: Eder Vásquez Espinosa

La presente reforma tiene como esencia principal sancionar jurídicamente cualquier manifestación de violencia hacia la mujer, por lo consiguiente se está dotando al Estado de instrumentos jurídicos y/o instituciones para lograr erradicar dicha conducta, de ahí la viabilidad de castigar hasta con 10 años y ocho meses de cárcel a los hombres que busquen dañar a las mujeres mediante sus hijos, ya que socialmente es una práctica muy recurrida en el cual el papá hace uso de los hijos para dañar a la madre. Es importante recordar que la violencia vicaria es un tipo de violencia tan común y a la vez tan invisible por la sociedad que la ha normalizado ya que, aunque las parejas se encuentran separadas, los hombres lanzan amenazas como “si me dejas te quitaré a los niños”, lo que ha permitido que el secuestro parental a manos de los padres sea visto como un castigo que las mujeres sufren cuando se divorcian. Dichos actos también dañan a los hijos y esto se produce principalmente en el régimen de visitas o en el periodo de la custodia compartida.

En este orden de ideas se modificó el artículo 10 de la LEY PARA EL ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA DEL ESTADO DE PUEBLA, donde se definió la figura jurídica de violencia vicaria quedando de la siguiente manera:

VI. Violencia Vicaria. - Es una violencia que se ejerce por parte de quienes sean o hayan sido cónyuges o concubinos de las mujeres o por de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones de hecho o similares de afectividad, aun sin convivencia, en donde estos utilizan a los hijos e hijas, a las personas adultas mayores, a las personas con discapacidad o en situación de dependencia o a mascotas, como instrumento para dañar a la mujer.

Es importante analizar que la violencia vicaria puede ir desde: amenazas verbales, donde los progenitores refieren que alejarán a las hijas e hijos de las madres, el control, la retención de una pensión económica y/o falta de esta; hasta la creación de denuncias falsas y alargamiento de procesos judiciales, con la intención de romper el vínculo materno filial; o a través de la realización de cualquier otra conducta que sea utilizada por el agresor, como instrumento para dañar a la mujer.

Aunado a lo anterior también se modificó el artículo 284 Bis, del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla donde también se considera como violencia familiar, la violencia económica, quedando de la siguiente manera:

Artículo 284 Bis. - Se considera como violencia familiar la agresión física, moral, económica o patrimonial de manera individual o reiterada que se ejercita en contra de un miembro de la familia por otro integrante de la misma, con la afectación a la integridad física o psicológica o de ambas, independientemente de que puedan producir afectación orgánica....

La educación o formación del menor no será en ningún caso considerada justificación como forma de maltrato.

Todas estas modificaciones se realizan en el marco de protección más amplia de Derechos Humanos para las personas y sobre todo para la protección de Niños, Niñas y Adolescentes.

Dicha reforma tiene como punto central a los niños, ya que ellos son las víctimas centrales de este delito, los infantes son particularmente los más afectados por la violencia vicaria, al ser el blanco de agresiones de las exparejas de las mujeres. Los hijos no solamente pueden ser maltratados físicamente. Incluso, cuando el agresor no se puede acercar a ellos, puede enviarles amenazas, hostigarlos y acosarlos por diversos medios.

5. Reforma: a la denominación de la Sección Primera, del Capítulo Décimo Séptimo, del Libro Segundo “GOLPES Y OTRAS VIOLENCIAS” y el artículo 355, del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Tema: Violencia Psicológica

Por: María del Sagrario Torres Ramiro

La reforma al artículo 355 del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Puebla, es un pequeño paso, pues aumenta casi de forma desapercibida, la sanción para los casos en que se actualice una agravante en este tipo penal.

Comparto la postura planteada en los motivos, al proponer esta reforma. Hoy en día, uno de los grandes problemas que vivimos a nivel mundial, es la violencia en diferentes modalidades, que, en cualquiera de sus formas, atenta contra la dignidad ontológica.

Sin embargo, el hecho de proponer una sanción de hasta cuatro años de prisión con una sanción pecuniaria, a la persona autora de golpes y violencia física, con la agravante del vínculo ascendente o descendente, o bien, en tratándose de menores de edad o con discapacidad, es una medida muy superficial, casi como para decir que, a nivel legislativo, si están buscando aterrizar la protección del interés del menor.

Pero se tiene que decir: estos pasos tan pequeños no alcanzan para verdaderamente garantizar el interés superior de la niñez, en el Estado de Puebla. De hecho, estas sanciones consistentes en prisión y multas no alcanzan a erradicar ni tantito el

problema de la violencia, ni ayudan a proteger el interés superior del menor, ni ayudan a promover una convivencia armoniosa en la sociedad.

Es decir, ¿de qué sirve que las personas que ejercen violencia sobre otras, - independientemente del vínculo o del ofendido-, permanezcan tres o cuatro o diez años en prisión?

Habría que analizar un poco más profundamente esta situación. Lejos de reflexionar si abona o no a garantizar la protección del menor, es necesario tratar de imaginar cuál es la raíz de este problema, para ver de qué otra forma se ayuda a restablecer la paz en ese entorno.

Si bien es cierto que el Derecho como ciencia, tiene un objetivo particular, que es proveer instrumentos para vivir en orden social, a través del cumplimiento de las normas, también lo es que las leyes penales poco ayudan a la reinserción social genuina de los delincuentes.

Es preciso tener una mirada un poco más amplia, en la que NO sólo veamos la necesidad de castigar con prisión a quien violenta. Promover verdaderos recursos de reinserción social, de forma gradual y firme, implicaría, por decir algo, diseñar y ejecutar programas donde se promueva la toma de conciencia de la persona que cometió el delito, es decir, que indague en la razón o razones por las que se llega a la violencia, y tratar de erradicar desde ahí la situación.

El ser humano no nace con un patrón de conducta violento; no es parte de su identidad biológica ni psicológica. Es algo que se aprende en el entorno en el que se desarrolla la persona, a través de las diferentes formas que existen de relacionarse con el otro. De tal forma que, si es algo que se aprende, se puede desaprender y reaprender, recibiendo la ayuda necesaria para lograr ver que la violencia no construye, sino destruye.

Promover una cultura de paz, donde precisamente la violencia no sea una forma de relacionarse, donde se respete a cualquier persona, no sólo menores de edad ni grupos vulnerables, si no a cualquier persona, por el simple hecho de serlo, reconociendo su dignidad humana, es una necesidad primaria.

Lograr lo anterior, implica mucho trabajo, no sólo en cuestión de sanciones privativas de libertad, sino desde una perspectiva preventiva, que deberá estar soportada por varias acciones puntuales y firmes para evitar llegar a la violencia.

En este caso, el Derecho como instrumento de orden social, no está ayudando mucho a alcanzar la humanización que tanto requerimos. Sancionando a las personas que ejercen violencia contra grupos vulnerables no abona a una cultura

más humana, de hecho, me atrevería a pensar que hace más grande el problema, por todo el tipo de prácticas violentas que se viven en las cárceles de México.

6.Reforma: al segundo párrafo del artículo 66; y se adiciona un tercer párrafo al artículo 66 a la Ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla.

Tema: Derecho a la Educación

Por: Gabriela Lechuga Blázquez

El pasado 3 de marzo del año 2022, la Comisión de Familia y Niñez, de la LXI Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, presidida por la Diputada Mónica Rodríguez de la Vecchia, tuvo a bien expedir el dictamen 115 con minuta de decreto por virtud del cual se reforma el segundo párrafo del artículo 66; y se adiciona un tercer párrafo al artículo 66 a la ley de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla.

Esta reforma fue presentada por la Diputada Nancy Jiménez de Morales de la bancada de Acción Nacional el 22 de diciembre del año 2021 y en ese mismo día se turnó a la Comisión de la Familia y los Derechos de la Niñez, para su estudio y resolución procedente.

Esta reforma a la Ley de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes tiene como principal propósito: “Establecer que no se podrá negar o restringir a niñas, niños y adolescentes con discapacidad, el derecho a la educación en el sistema educativo estatal, por lo que la educación especial únicamente se ocupará como medio de apoyo, de acuerdo con sus necesidades particulares”. (Dictamen 115, 2022)

Se cita a continuación el artículo 66 aprobado por medio de este dictamen:

ARTÍCULO 66 ...

No se podrá negar o restringir la inclusión de niñas, niños y adolescentes con discapacidad, el derecho a la educación en el sistema educativo estatal, por lo que la educación especial únicamente se ocupará como medio de apoyo, de acuerdo con sus necesidades particulares, ni su participación en actividades recreativas, deportivas, lúdicas o culturales en instituciones públicas, privadas y sociales.

El Gobierno del Estado y el Congreso del Estado deberán proveer de recursos al Sistema Educativo Estatal, conforme a la suficiencia presupuestaria, a fin de cumplir lo establecido en el párrafo anterior.

La presente reforma a la ley representa un valioso impulso a la inclusión de personas con discapacidad. Como bien lo cita el dictamen haciendo alusión al artículo 3° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Ley General de Educación y a la Ley de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, justifica con precisión que se pone en el centro de la reforma de ley el interés superior del niño y el irrenunciable derecho al que tiene todo mexicano de acceder a una educación de calidad para logro de su desarrollo integral.

Con base a lo que refiere el Dr. Cruz Vadillo (UPAEP,2010) “Se concluye que la educación inclusiva es un proyecto que se enmarca en una necesidad de cambio social; sin embargo, como toda propuesta, está limitada a su época y a las auténticas opciones de realización”. Es por ello que él refiere que el gran logro sería hablar más bien de, “inclusividad, la cual implica el espacio donde no hay quien pueda posicionarse como el poseedor de la totalidad del saber, sino como el encuentro entre las particularidades y el diálogo reflexivo que permita lograr equilibrios momentáneos en las lógicas aplicadas y en prácticas determinadas”.

De lo anteriormente citado por el Dr. Cruz, se presentan reflexiones e interrogantes que cuestionan la eficiencia de la reforma recientemente aprobada. Analizar de inicio la línea que cita “No se podrá negar o restringir la inclusión de niñas, niños y adolescentes con discapacidad, el derecho a la educación en el sistema educativo estatal”, desde luego que ningún menor puede quedar sin acceso a la educación, sólo advertir que el ejercicio del derecho a ser educado queda en la libertad de la persona y en los miembros de la familia que son responsables directos de la formación del mismo. Qué tanto la sociedad poblana, tanto las familias que cuentan entre sus integrantes a una persona con discapacidad y también aquellas que no lo tienen, han alcanzado un nivel de consciencia sobre la persona con discapacidad, sus necesidades y posibilidades de plenitud que les permiten superar cualquier creencia irracional, miedo, limitación y han logrado este cambio social que les impulsa a solicitar el acceso a los servicios educativos de sus menores de edad. Las familias del Estado en verdad conocen que no está limitado el acceso de sus hijos a las escuelas, pero cuentan con las posibilidades económicas, sociales y educativas para inscribir a cualquier escuela de la entidad a sus hijos.

De esta misma línea enunciada en la ley preguntar, el sistema educativo estatal se encuentra debidamente dotado de la infraestructura, el personal y ha desarrollado un plan estratégico para dar cabida en sus aulas a los distintos niños, niñas y adolescentes con discapacidad, es posible que en el presente se reciba para el desarrollo de su proceso educativo a una persona que presente todo tipo de discapacidad, motriz, visual, auditiva, mental, etc. Es una realidad actual de las instituciones públicas y privadas de la entidad que poseen profesionistas competentes de distintas áreas del conocimiento que de manera interdisciplinaria dialoguen sobre la necesidad específica de cada niña, niño o adolescente con

discapacidad que solicite su ingreso a la institución educativa, para realizar una adecuación curricular y prever las necesidades de infraestructura que garanticen el desarrollo óptimo de los menores de edad.

Es sencillo reconocer que el sistema educativo estatal y nacional, en el presente enfrenta una grave crisis de rezago educativo fruto de la pandemia. No existe siquiera un plan nacional para diagnosticar la dimensión del rezago, para definir las acciones a realizar para acortar la brecha que ha dejado la pandemia y previo a la vivencia de la misma, las familias poblanas enfrentaban ya una dificultad para garantizar una educación de calidad para sus hijos y con mucho mayor reto lo vivían familias con un niño con necesidades educativas especiales, ni qué decir en el presente con los retos que enfrenta una familia con personas con discapacidad.

Cabe precisar que, desde un enfoque pedagógico, la didáctica, los recursos para el aprendizaje y la capacitación de los profesores en el caso de la educación especial requiere lo que bien nos menciona el Dr. Cruz, el diálogo reflexivo para que las prácticas educativas concretas den respuesta a la realidad de cada estudiante de educación especial, que son distintas a los requerimientos de los estudiantes con necesidades educativas especiales. El que la reforma mencione...”por lo que la educación especial únicamente se ocupará como medio de apoyo, de acuerdo con sus necesidades particulares, deja en claro que la discapacidad no es una limitante para el acceso a la educación, pero sí es una exigencia concreta al sistema educativo del estado para brindar la infraestructura, recursos didácticos, capacitación a los docentes, contratación de equipos interdisciplinarios que dentro de las escuelas públicas, al menos, realicen un seguimiento personalizado, desde el ingreso hasta el egreso, a cada estudiante con discapacidad.

Cerrar esta reflexión sobre la reforma de ley al artículo 66 con un tema que se presenta mandatario en el párrafo adherido, “El Gobierno del Estado y el Congreso del Estado deberán proveer de recursos al Sistema Educativo Estatal, conforme a la suficiencia presupuestaria, a fin de cumplir lo establecido en el párrafo anterior”. Con realismo se vislumbra un incumplimiento de este párrafo, al menos para el presente ejercicio presupuestal, existe un afán de ahorro del gobierno del Estado para vivir la muy mal entendida pobreza franciscana. Para el próximo ejercicio presupuestal, es una hipótesis que se podrá fácilmente comprobar que el mayor número de recursos económicos estarán designados a programas clientelares, o llamados sociales, que aseguren el voto en favor del oficialismo. Por lo anterior resulta poco creíble que se generen a nivel estatal las acciones que pongan en marcha esta valiosa intención de inclusividad para niños, niñas y adolescentes con alguna discapacidad.

7. Reformas: diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, en materia de Fiscalización Superior y Combate a la Corrupción; a la Ley Orgánica del Poder Legislativo del

Estado Libre y Soberano de Puebla; a Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior del Estado de Puebla; a la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla; a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla; a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Puebla; a la Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla; a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal; y a la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios.

Tema: Reconfiguración de la Auditoría Superior del Estado

Por: Eder Vásquez Espinosa

Es importante analizar que una de las tantas formas de corrupción se da cuando no se rinden cuentas a los ciudadanos, y esto trae como consecuencia directa la falta de recaudación de impuestos por parte del Estado. Una vez entendido lo anterior, esta reforma trae consigo inicialmente la modificación de diversos ordenamientos legales entre ellos: la Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior; la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción; las Leyes Orgánicas de la Administración Pública, de la Fiscalía General y del Tribunal de Justicia Administrativa; la Ley de Adquisiciones y Arrendamientos, Servicios, al Sector Público Estatal y Municipal y la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Puebla y sus Municipios y en tercer lugar, el Reglamento de este Honorable Congreso del Estado.

Con dicha reforma no solamente se fortalece el papel de la Comisión en la fiscalización superior, sino también se fortalece la propia Auditoría para con ello, garantizar su profesionalismo y fomentar la producción de mejores resultados. Este cambio relevante, sin duda garantizará mejores resultados de la fiscalización superior en nuestro Estado y del control y revisión de los recursos públicos, para así, proteger la hacienda pública de las poblanas y los poblanos. En el modelo federal, la Cámara de Diputados cuenta con esta misma figura. Además, me gustaría resaltar la integridad de esta reforma, pues no sólo abarca la creación de la Unidad Técnica para evaluar y supervisar el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior, también se creará la sala especializada del Tribunal de Justicia Administrativa, para conocer exclusivamente de los Procedimientos Administrativos para fincar responsabilidades a Servidores Públicos que incurran en conductas graves, sancionables por la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Otro punto a destacar es que con este cúmulo de reformas lo que se busca principalmente, es evitar que el Auditor tenga cercanía con el Gobierno del Estado, y con ello garantizar el Estado de Derecho y sobre todo la imparcialidad en la toma de decisiones y la división de poderes que tanto adolece nuestro México.

Respecto a la creación de la Sala Especializada del Tribunal de Justicia Administrativa en materia de responsabilidades de los Servidores Públicos, es adecuada ya que se armoniza dicha figura con el Sistema Nacional de Anticorrupción, lo único que se les sugiere a los legisladores es definir el concepto de corrupción, ya que al no tener claro dicho precepto se pretende sancionar y en su momento desaparecer instituciones porque son “corruptas” cuando no se ha definido el concepto de corrupción.

Por tanto, en la Sala Especializada se circunscribirá a resolver asuntos en materia de responsabilidades administrativas, con el firme propósito de fomentar la especialización de la jurisdicción administrativa, garantizar la autonomía e independencia de sus determinaciones. Del mismo modo, la presente reforma establece que el presidente de la Sala Especializada integre el Sistema Estatal Anticorrupción, en la inteligencia que su condición de órgano especializado es una fuente pertinente de información, de memoria institucional y de buenas prácticas en la coordinación de los esfuerzos de prevención y remediación de la corrupción sistémica que padece el país.

Es importante recordar que la Auditoría Superior del Estado tiene como objetivo principal fiscalizar la Cuenta Pública mediante auditorías, a los órganos constitucionalmente autónomos, a las entidades federativas y municipios del país, así como a todo ente que ejerza recursos públicos, incluyendo a los particulares. Conforme a su mandato legal, el propósito es verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en las políticas y programas gubernamentales, el adecuado desempeño de las entidades fiscalizadas, y el correcto manejo tanto del ingreso como del gasto público. Al llevar a cabo su misión, se busca posicionarse como una institución objetiva e imparcial, técnicamente sólida y sujeta a un proceso de mejora continua, cuyos productos puedan constituirse en un elemento central para el Poder Legislativo en la definición de las asignaciones presupuestarias de los programas, proyectos y políticas públicas. De esta manera, contribuirá a generar confianza en la ciudadanía respecto al manejo de los recursos y a fortalecer una cultura gubernamental de transparencia y rendición de cuentas.

Con dichas reformas se busca dar confianza a los ciudadanos respecto al manejo del recurso público, instituciones que tienen un gran camino por recorrer ya que muchos ciudadanos siguen incrédulos de las instituciones y de cómo se manejan los recursos públicos.

Capítulo IV. Evaluación general

Esta sección del Reporte Legislativo busca agregar elementos de valoración cualitativa a la valoración cuantitativa de la actividad del Honorable Congreso del Estado de Puebla. Los elementos de los primeros apartados toman como base el marco jurídico aplicable al funcionamiento del Congreso, así como el cumplimiento de esta normatividad; sin embargo, como parte de la discusión sobre la medición del desempeño legislativo en una transición democrática, se planteó la necesidad de incorporar elementos que permitan valorar la calidad del trabajo legislativo con una propuesta metodológica que permita comparar el trabajo del Congreso Legislativo, por una parte, con las normas y criterios de una ética democrática, y por otro, con los problemas más apremiantes y que requieren el Estado de Puebla, criterios que derivan a su vez de una ética del desarrollo. Ante este reto hemos ideado, de manera todavía experimental en este Reporte, la metodología que tiene por objeto clasificar el desempeño parlamentario en función del nivel de evolución política de las iniciativas promovidas por los representantes parlamentarios.

Por lo general, las propuestas metodológicas para medir el desempeño legislativo son de carácter cuantitativo y se centran en la construcción de distintos tipos de indicadores que no permiten un análisis más profundo sobre la relevancia y el impacto de las decisiones públicas en el cuerpo parlamentario. Atendiendo dicha insuficiencia metodológica, se propone un instrumento de medición que permita capturar esta calidad del trabajo legislativo, a partir de una metodología de evaluación por expertos ('expert assesment methodology'). Ante lo anterior, un grupo de politólogos de las principales universidades del estado de Puebla realizaron una rúbrica de evaluación para medir los elementos esenciales de la calidad del trabajo legislativo realizado por el Congreso local.

En este reporte se reconoce el papel de las legislaturas como parte fundamental de la evolución política del estado, ya que a través de la representación política es posible conocer el debate de ideas y distinguir posturas ideológicas para la gestión del conflicto social a través del diálogo, la deliberación, la negociación y la cooperación. En este orden de ideas, el grupo de especialistas participantes en este instrumento de evaluación analizó el primer año legislativo, cuyo periodo abarca del 15 de septiembre de 2021 al 14 de septiembre de 2022; monitoreo que representa al mismo tiempo un mecanismo de participación ciudadana en las actividades parlamentarias que fortalece la representación política y el funcionamiento institucional de este órgano de gobierno.

La rúbrica de evaluación del trabajo del Congreso de Puebla (2021-2022) establece una calificación en la escala del 1 al 10 (donde 10 sea Totalmente satisfactorio, 5

Algo satisfactorio y 1 Totalmente insatisfactorio). Con este propósito se determinó una evaluación sistémica y condensada del desempeño legislativo, a partir de la valoración del grupo de especialistas en los siguientes factores:

Apreciación del trabajo legislativo

1. Trabajo ordinario y del pleno

En el Congreso se toman importantes decisiones colectivas por medio de los liderazgos políticos de los grupos parlamentarios para la definición de la agenda legislativa, la conformación de las comisiones y las votaciones.

El desempeño legislativo se evaluó a partir de su funcionamiento operativo, destacando sus principales obligaciones, tales como la realización de periodos de sesiones ordinarias y de la Comisión Permanente, el número de asuntos abordados en cada sesión y la participación de las y los diputados en la discusión y votación en las mismas. En cuanto a la evaluación de cada representante político se revisaron los registros de asistencia y puntualidad en las sesiones, los planes de trabajo presentados al Congreso del Estado; así como las publicaciones de las memorias de los recesos parlamentarios, las iniciativas y los puntos de acuerdo durante las votaciones. A su vez, se valoró su presencia y participación tanto en las Comisiones como en la Comisión Permanente.

2. Trabajo en Comisiones

Con referencia al trabajo legislativo en las Comisiones instaladas en el Congreso de Puebla se evaluaron diversos elementos, entre los que destacan los planes operativos, la integración con perspectiva de género, los asuntos resueltos y el total de reuniones que se efectuaron. Se revisaron las iniciativas pendientes y aprobadas, la esencia de cada una de ellas, la diferencia de días entre su presentación y su aprobación.

3. Diálogo legislativo

Como parte de las obligaciones de las y los diputados se evaluó su conducta en el interior del Palacio Legislativo durante las sesiones, observando la calidad del diálogo legislativo a través de principios elementales de cortesía política, respeto y tolerancia, hacia los demás miembros del Congreso; siendo este aspecto determinante para el funcionamiento del órgano legislativo en el periodo evaluado.

4. Relación con la ciudadanía

Entre las obligaciones de las y los legisladores se encuentra la elaboración de leyes, a través del diálogo con la ciudadanía. Se valoró la disposición de canales de comunicación y de espacios de interacción con diversos actores sociales. Asimismo, se revisó la información relativa a la conformación de casas de gestión

como parte del vínculo que se establece entre representantes y representados durante una legislatura. Actividad que resulta trascendente para dotar de mayor legitimidad las decisiones legislativas al escuchar y canalizar las demandas sociales más sensibles para generar marcos normativos que fortalezcan los procedimientos democráticos.

Apreciación del cumplimiento en transparencia y rendición de cuentas

5. Transparencia y rendición de cuentas

La calidad del trabajo del Congreso de Puebla respecto a sus obligaciones en esta materia se evaluó con la publicación de gacetas, el marco normativo aplicable, la estructura orgánica y el directorio. Incluyendo las publicaciones correspondientes a la remuneración mensual de todos los sujetos obligados en las diferentes formas de contratación. En lo correspondiente a la publicación de la información financiera sobre el presupuesto asignado, se examinaron los informes del ejercicio trimestral del gasto, el informe semestral del ejercicio presupuestal del uso y el destino de los recursos financieros. Como parte del trabajo parlamentario se revisaron las versiones estenográficas de las comisiones, así como la presentación de memorias al abrirse cada periodo de sesiones.

Evaluando además el avance en la consolidación de una cultura de transparencia y rendición de cuenta que garantice el cumplimiento y el pleno ejercicio de los derechos de acceso a la información pública como base para la participación democrática y un gobierno abierto.

Apreciación del trabajo legislativo para el bien común

6. Planeación

El desempeño legislativo de las y los diputados se evaluó a partir de la identificación de planes de trabajo por partido y coalición, a fin de determinar los alcances de la agenda legislativa en el periodo de sesiones correspondiente.

7. Coherencia

En cuanto a las iniciativas impulsadas por las y los legisladores se observa su coherencia con los asuntos prioritarios para la sociedad poblana. Analizando los principales problemas sociales debe validarse que la representación política responda a las demandas ciudadana; por ende, la votación en iniciativas de ley debe incluir esquemas que faciliten agendas comunes.

8. Bienes comunes de base

En este apartado se analiza el mayor desafío para el cuerpo legislativo, toda vez que las y los legisladores representan los intereses de sus representados. Las

propuestas de ley debatidas en el Congreso de Puebla deben abonar a la gobernabilidad y a la gobernanza democrática en la entidad. Por tanto, es una necesidad ciudadana primordial contar con instrumentos jurídicos que permitan observar cambios sociales de gran calado. Reconociendo que un modelo de representación política efectivo debe incorporar a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones públicas para lograr los bienes comunes de base para la colectividad.

A. APRECIACIÓN DE DEL TRABAJO LEGISLATIVO

Criterio	Calificación
<u>Trabajo ordinario y en el Pleno</u> 1. Cumplimiento de los legisladores en asistencia, puntualidad y votaciones en el Pleno Argumento: Se cumplió con las sesiones, se observa la impuntualidad, salvo una legisladora hay memorias de trabajo, ausentismo en la Comisión Permanente.	8.5
<u>Trabajo en Comisiones</u> 2. Cumplimiento de los legisladores en las Comisiones Argumento: composición desequilibrada de las comisiones (recomendación de paridad), no se instaló la comisión Agenda 2030, no cumplimiento de sesionar una vez al mes.	5.5
<u>Diálogo legislativo</u> 3. Calidad del diálogo legislativo Argumento: destacan positivamente en comparación a otras legislaturas, a pesar de las diferencias no se ha impedido el funcionamiento legislativo.	9
<u>Relación con la ciudadanía</u> 4. Disposición de canales que vinculan a los ciudadanos con los legisladores Argumento: Información de casas de gestión no es pública en la página del Congreso, casas de gestión en edificios del Congreso, escasa productividad como contrapeso, alejamiento de asuntos que interesa a la sociedad, impugnaciones de la CNDH (Ley de búsqueda de personas por ser discriminatoria), desinterés en la construcción de espacios de interacción.	7

B. APRECIACIÓN DEL CUMPLIMIENTO EN TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Criterio	Calificación
<u>Transparencia y rendición de cuentas</u> 5. Calidad del trabajo del Congreso en relación a la transparencia y acceso a la informaciónArgumento: Accesibilidad de información complicada, lo fundamental se cumple, pero no hay dimensión proactiva; no predomina el enfoque de datos abiertos, la información estadística no está disponible en diferentes formatos para analizarla.	6

C. APRECIACIÓN DEL TRABAJO LEGISLATIVO PARA EL BIEN COMÚN

Criterio	Calificación
<u>Planeación</u> 6. Los legisladores guían su trabajo a través de una planeaciónArgumento: son necesarias las agendas por partido o por coalición ya que impide tener una idea de lo que planean hacer.	8
<u>Coherencia</u> 7. Las leyes que proponen los legisladores tienen coherencia con los asuntos prioritarios para los poblanosArgumento: A juzgar por los principales problemas de la realidad (empleo y seguridad), el votar por iniciativas no significa que vayan en el sentido correcto (por ejemplo legislación punitiva), no hay esquemas que faciliten favorecer agendas comunes.	6.5
<u>Bienes comunes</u> 8. La actividad legislativa aborda los bienes comunes de baseArgumento: Sí en lo general, aunque no parece haber una agenda explícita en cara a los bienes comunes.	8
PROMEDIO FINAL	7.3

Capítulo V. 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 2021 al 14 de septiembre del 2022.

1. Transparencia

- Ausencia absoluta de actas (caso del 23 de diciembre, 13 de enero, 31 de marzo).
- Ausencia de actas en la sección de actas de la página web del Congreso (caso del 22 de diciembre y 7 de enero).
- Ausencia de versiones estenográficas (caso del 22 y 23 de diciembre, 7 y 13 de enero).
- Ausencia de registro de votaciones (caso del 23 de diciembre con los artículos reservados respecto a los derechos de alumbrado público de los municipios, la votación en lo general de las Leyes de Ingresos Municipales para el Ejercicio Fiscal 2022, y la Zonificación Catastral y Tablas de Valores Unitarios de Suelos Urbanos y Rústicos, así como los Valores Catastrales de Construcción por metro cuadrado de 136 municipios BLOQUE III; 9 de junio con el acuerdo por el que se otorga a la Auditoría Superior del Estado, un plazo que no exceda al de cinco meses para la presentación de 85 Informes individuales del Ejercicio Fiscal 2020).
- Incongruencia entre las votaciones reportadas en el acta, en las hojas de votaciones de la Gaceta y en los excel de votaciones del portal (caso del 15 de diciembre, 15 de marzo y 15 de julio)
- Incongruencias entre pases de lista de las Gacetas legislativas, las actas y/o los excel de asistencias del portal del Congreso (como los casos del 30 de septiembre de 2021, 9 y 14 de febrero, 16 de marzo, 11 de mayo de 2022).
- Incongruencias entre las actas y las versiones estenográficas sobre la hora de inicio o cierre de las sesiones (caso del 24 de septiembre y 11 de noviembre de 2021, 27 de enero, 3, 11 y 14 de febrero, 3 y 10 de marzo, 1 de abril y 4 de mayo de 2022).
- Incongruencias en las redacciones de documentos para aprobación (casos: punto de acuerdo presentado por toda la bancada del PRI el 20 de diciembre, pero el documento aprobado el 3 de febrero solo establece que una legisladora lo presentó; el 3 de febrero se enlista una iniciativa a nombre de una legisladora del PRI pero en el contenido de la misma se establece que es de toda la bancada; el 23 de diciembre el dictamen del punto 4 tiene como antecedentes que fue presentado por los legisladores Sergio Salomón Céspedes y Jorge Etefan Chidiac pero esa iniciativa fue

presentada y firmada ocho días antes por Olga Lucía Romero Garci Crespo y Jorge Estefan Chidiac; el 24 de febrero se enlista una iniciativa por parte de dos diputados pero el documento solo tiene un firmante; el 3 de marzo se presenta una iniciativa a nombre de una legisladora, el texto establece que es a nombre de toda la bancada del PRI pero es solo firmado por la diputada presentante).

- Gacetas legislativas que no contienen dentro de los anexos todas las iniciativas, puntos de acuerdo y dictámenes abordados en las sesiones, o los anexos son incongruentes con las actas de las sesiones (como lo son las de septiembre y diciembre 2021, marzo, junio y julio 2022). Algunos de los dictámenes faltantes son sobre los decretos por los que se expiden las Leyes de Ingresos Municipales para el ejercicio fiscal 2022.
- Gaceta legislativa con iniciativas abordadas en la sesión donde la “redacción” son puros signos y símbolos (caso del 25 de noviembre, 3 de febrero, 3 de marzo, 6 y 22 de abril) o presentan palabras testadas y en rojo (caso del 22 de diciembre).
- Gaceta legislativa con dictamen abordado en la sesión donde la “redacción” son puros signos y símbolos (caso del 9 de diciembre).
- Comisiones: se bajó del portal la sesión de la comisión de Control Vigilancia y Evaluación de la Auditoría Superior del Estado del 3 de marzo del 2022; en algunos casos de sesiones de Comisiones Unidas éstas no son reportadas en el portal en todas las comisiones implicadas.
- Falta de actualización del sitio de internet: pueden pasar hasta dos meses sin que la información y las obligaciones de transparencia sean actualizadas.
- El portal de internet es poco amigable en la búsqueda de iniciativas, puntos de acuerdo y votaciones.

2. Violaciones a las normas dentro del trabajo legislativo

- 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 21 del orden del día del 15 de julio).
- Al artículo 157 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, al no estar presentes algunos dictámenes en la Gaceta Legislativa (diciembre, junio, julio).
- 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 2 de diciembre y 15 de julio).

- Al artículo 79 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, al no publicar o mantener actualizados: Gaceta, Asistencias, Iniciativas de Ley o Decretos, Puntos de Acuerdo, Informes semestrales del ejercicio presupuestal.

3. Conflicto legislativo por temas de índole político

- Proposición de modificación de dictámenes votadas sin analizar el contenido propuesto para reformar aun cuando éste tenga lógica que justifique la modificación (caso del punto 12 del 2 de junio).
- El 15 de julio se presentó una controversia dentro de la discusión de la sesión: en el punto 12 se presenta un dictamen que solo modifica 2 de las 5 leyes de la iniciativa original, la legisladora autora de la iniciativa señaló que el dictamen que el jurídico mandó a las Comisiones Dictaminadoras y al Pleno, no correspondía con el dictamen que se le había hecho llegar antes.

4. Otras

- Aprobación de dictámenes en un tiempo menor a 10 días de haber sido presentadas como iniciativas en sesiones ordinarias.
- El 10 de marzo se incluyó dentro del punto de las efemérides, el turnan una iniciativa del Ejecutivo sin que esta estuviera en el orden del día o se votara por incluirla (reforma la fracción XII del párrafo segundo del artículo 119 de la Ley de Educación del Estado de Puebla).
- Puntos de acuerdo que pierden vigencia por no ser trabajados en comisiones y por consiguiente no someterse a votación (punto 18 del 3 de marzo, asunto general del 11 de mayo).
- Se señaló el no haber respetado el acuerdo de la Junta de Gobierno para la conformación de la Mesa directiva del primer periodo del segundo año legislativo.

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 LXI Legislatura del Estado de Puebla ha tenido aciertos y fallas, considerando además el reto que enfrentaron al poner en marcha una nueva legislatura. Sin duda hay dos elementos destacables durante este año: el camino hacia el final del confinamiento a causa de la pandemia y el ser la primera legislatura con diputados reelectos.

Con un espíritu de que este ejercicio del Reporte 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. La existencia de los errores presentados (sobre todo la desaparición de la sesión de la Comisión de Control Vigilancia y Evaluación de la Auditoría Superior del Estado del 3 de marzo) no abona en 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. Además de lo anterior, un reto visible de los legisladores es lograr el correcto funcionamiento y trabajo de las Comisiones, es indispensable que logren reunirse de manera constante en sus Comisiones y cumplan con responsabilidad sus funciones legislativas.

Sin duda, en este año se encontró de manera positiva con grandes diferencias y mejoras respecto a legislaturas anteriores. A diferencia de las conclusiones vertidas en reportes anteriores, en esta ocasión se percibe una legislatura más madura que por consiguiente realiza un trabajo más consciente en la importancia del proceso legislativo, en el respeto de los procesos democráticos y en la ética de la discusión parlamentaria. Si bien, no es una legislatura perfecta ante los elementos enlistados anteriormente, se busca que con este ejercicio se pueda abonar en el logro de mantener los aciertos y trabajar sobre las fallas presentadas. Que se pueda trabajar hacia la congruencia que marcan en su Primer Informe de Actividades Legislativas: fortalecimiento de la pluralidad democrática, comunicación institucional y plural.

Aún no existe una claridad explícita en cuanto al discurso y la agenda marcada por las iniciativas presentadas o los dictámenes aprobados, pero se confía en que, en

este segundo año legislativo, que ya ha comenzado, dicho discurso y agenda sean producto del trabajo para satisfacer las verdaderas necesidades de los poblanos y cumplir en congruencia con ser representantes de los poblanos.

Apéndice metodológico

La metodología utilizada en los Reportes Legislativos uno y dos fue aportada por Integralia Pública A.C. El Reporte Legislativo sobre la actividad del Congreso del Estado de Puebla 2021-2022 retoma elementos de esa metodología y actualmente el Instituto Promotor del Bien Común (IPBC-UPAEP) trabaja en nuevos elementos de análisis e indicadores cualitativos que fortalezcan el ejercicio de observación de la actividad legislativa.

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 LXI Legislatura
2. Solicitudes de Información hechas a través de la Plataforma Nacional de Transparencia.
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.

Nomenclatura de abreviaturas

PRI: Partido Revolucionario Institucional

PAN: Partido Acción Nacional

PVEM: Partido Verde Ecologista de México

PT: Partido del Trabajo

MC: Movimiento Ciudadano

MORENA: Movimiento de Regeneración Nacional

PSI: Partido Pacto Social de Integración

Anexos

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 sólo 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 cobra un 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 ésta 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

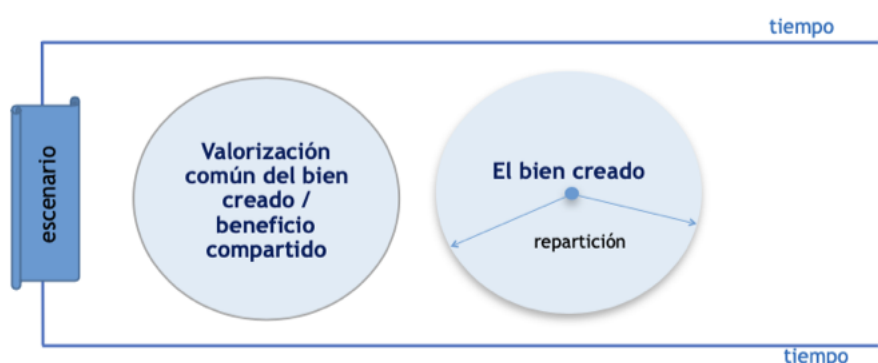
sobre un horizonte escatológico, el bien de cada uno y el bien de todos puedan reconciliarse.

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 del 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 profundizar 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:

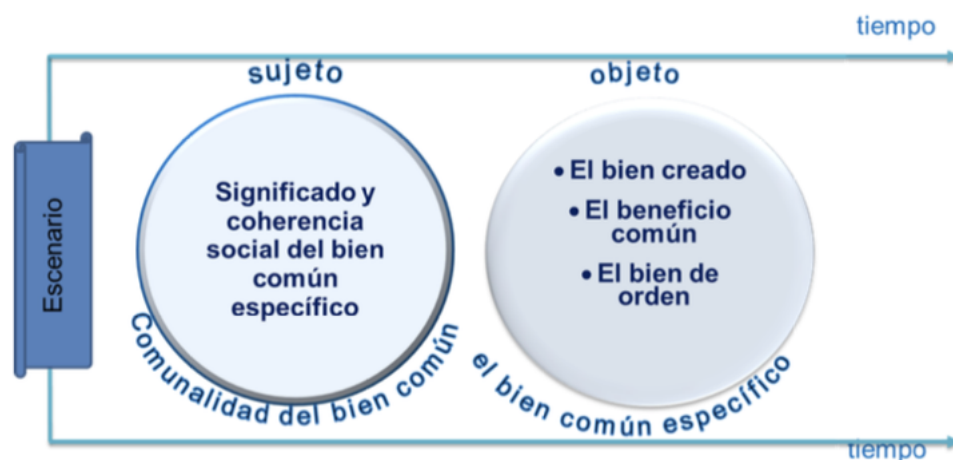
- a. El bien creado, el beneficio compartido y su valorización



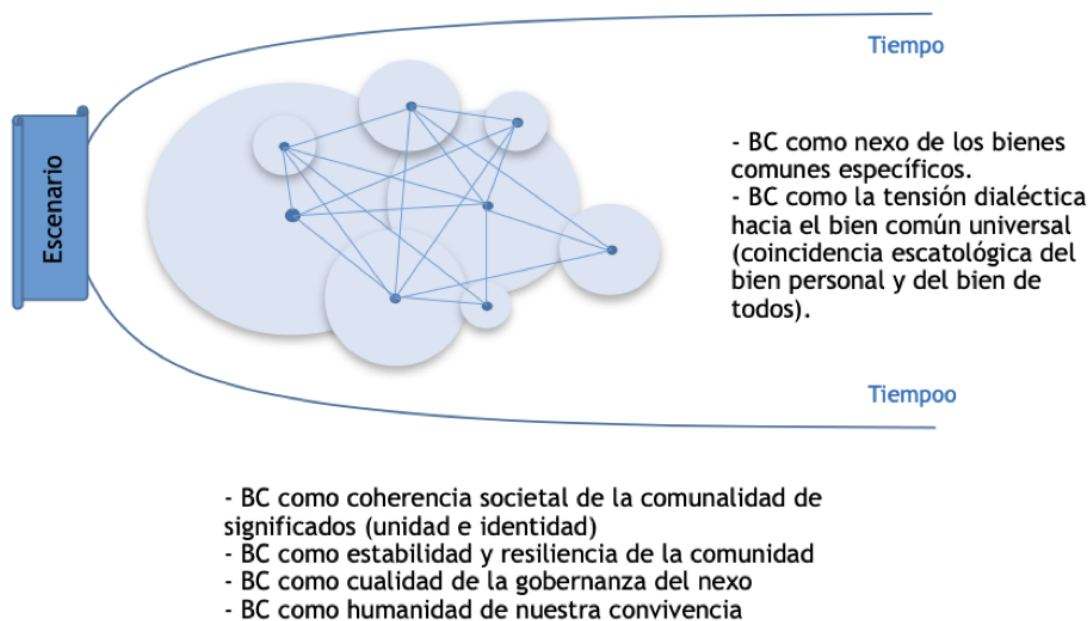
b. El bien de orden y la racionalidad común creada por este bien de orden

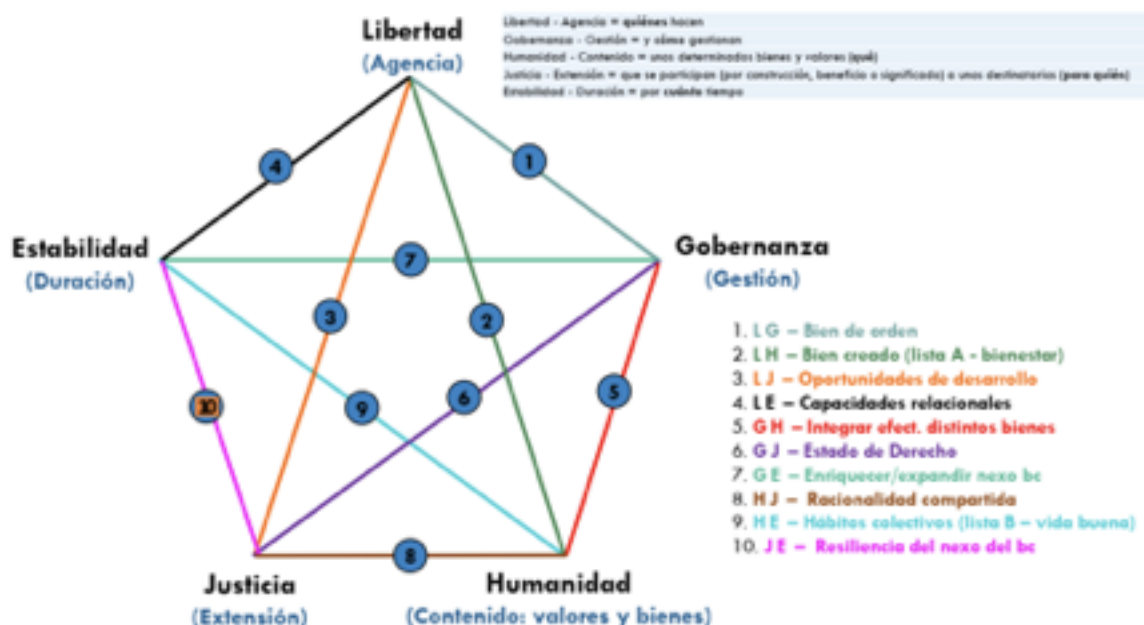
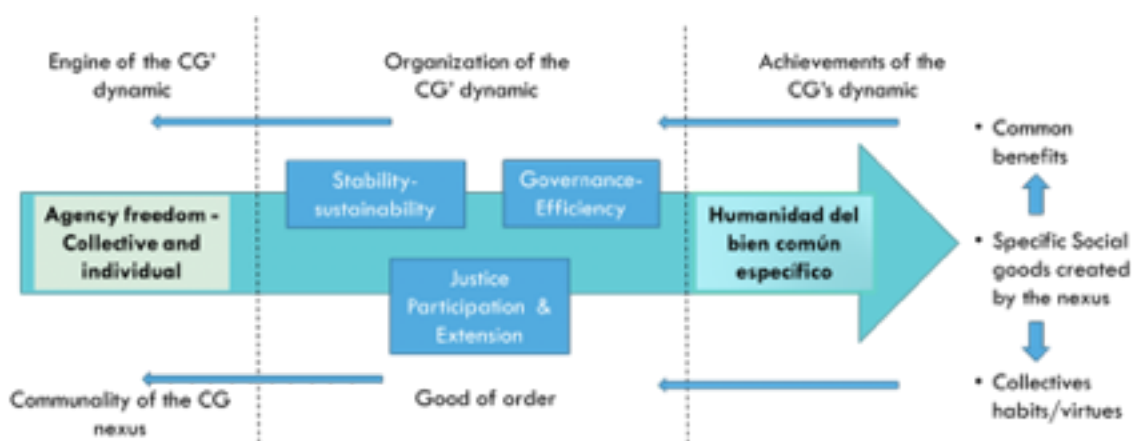


c. La comunalidad del bien común específico



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 Agencia- Estabilidad Agencia-Justicia Agencia-Gobernanza	Humanidad-Estabilidad Humanidad-Justicia Humanidad-Gobernanza Humanidad- Agencia	Estabilidad-Agencia Estabilidad-Humanidad Estabilidad-Justicia Estabilidad-Gobernanza	Justicia-Agencia Justicia-Humanidad Justicia-Estabilidad Justicia-Gobernanza	Gobernanza-Agencia Gobernanza-Humanidad Gobernanza-Estabilidad Gobernanza-Justicia



Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla.
Torre de Rectoría, 2° piso Oficina U211, U201.



ipbc@upaep.mx



0052 222 229 94 00, ext. 7196



upaep.mx/biencomún

¡ESCANEA!

