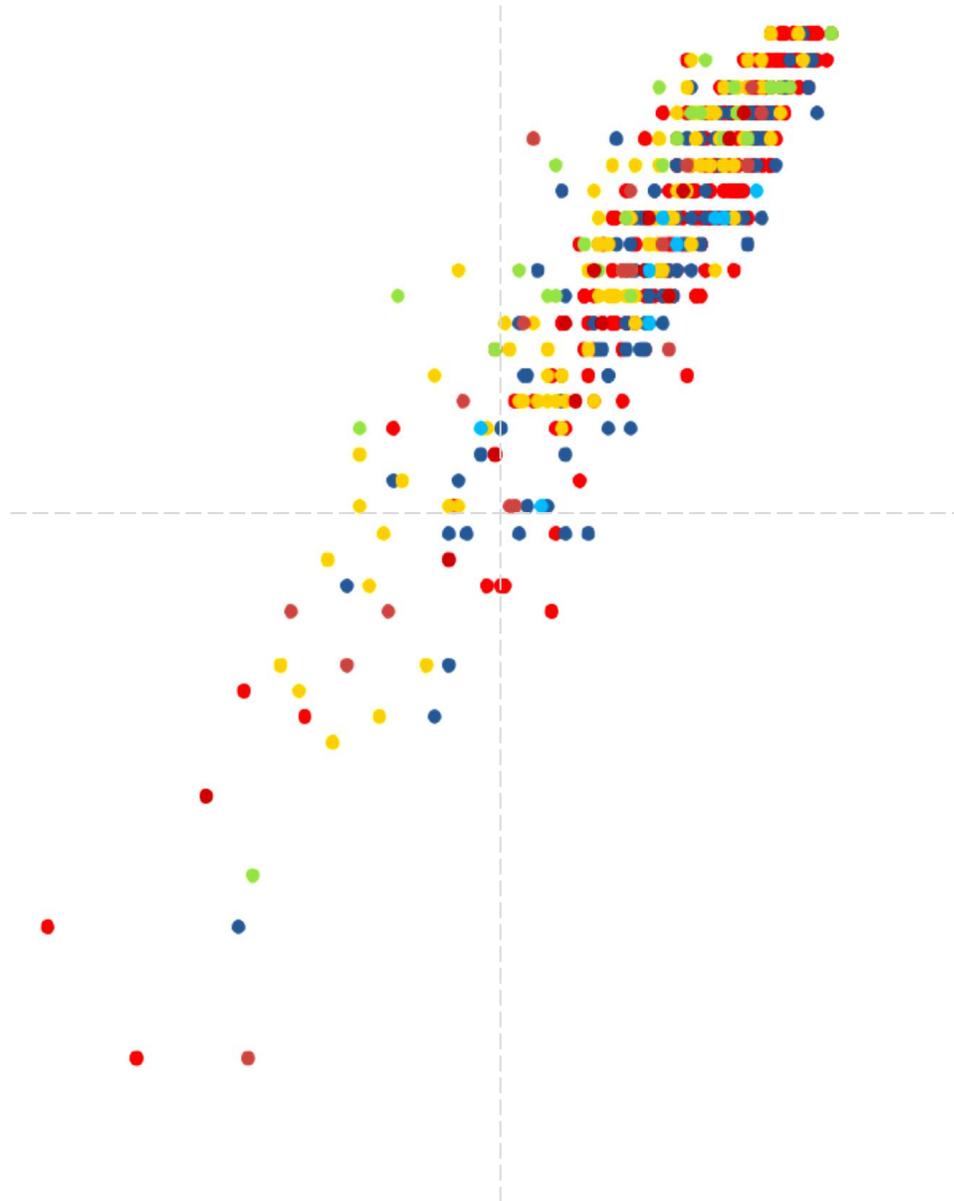


Reporte Legislativo

Número dos

Congreso del Estado de Puebla

LIX Legislatura (agosto 2016 – julio 2017)



Reporte Legislativo

Número dos

Congreso del Estado de Puebla

LIX Legislatura (agosto 2016 – julio 2017)

Presentación	2
Resumen ejecutivo	3
Capítulo 1. Indicadores básicos	5
Capítulo 2. Sistema de comisiones	15
Capítulo 3. Análisis de la agenda legislativa	21
Capítulo 4. Transparencia presupuestaria y fiscalización	31
Conclusiones y Recomendaciones	44
Anexos	45
Apéndice metodológico	57

Presentación

Este segundo Reporte Legislativo del Congreso de Puebla, es una publicación derivada del convenio entre la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP) e Integralia y fue realizado bajo la metodología de dicha organización, con el fin de contribuir al mejoramiento del desempeño del Poder Legislativo.

A través del proyecto Reporte Legislativo, Integralia busca generar indicadores para medir el trabajo de los poderes legislativos federal y de los estados, ante la falta de información sistemática y la escasez de indicadores estandarizados sobre el trabajo de los congresos en las entidades del país.

UPAEP

Emilio José Baños Ardavín

Rector

Matías Eduardo Rivero Marines

Director de la Facultad de Derecho

Paola Fabre Miranda

Coordinadora e investigadora del Reporte
Legislativo Puebla

Claudia Ramón Pérez

Dillan Aguirre Sedeño

Ulises Jorge Orozco Rosas

Colaboradores

Agradecemos la valiosa aportación de Luisa Fernanda Pérez Jonguitud, Carolina Botello Baltazar, Jane Robert López Calete y Amando Rodríguez Colina quienes contribuyeron al análisis de la Ley Anticorrupción.

El presente informe se realizó con información disponible en las siguientes fuentes públicas: página electrónica del Congreso (congresopuebla.gob.mx), solicitudes de información realizadas a través del portal de transparencia del sitio; portales del Congreso del Estado de Puebla (LVI, LVII, LVIII Legislatura), Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación (SIL) y otros sitios gubernamentales, mismos que se citan en el cuerpo del documento. Su carácter es informativo y carece de validez oficial.

Resumen Ejecutivo

Principales hallazgos del periodo agosto 2016 a julio 2017

1. *Análisis de la agenda legislativa*

- a. Existen temas de importante necesidad que no se están atendiendo por el legislativo, esto de acuerdo a cifras de rezago social, pobreza, desigualdad y desempleo.
- b. Se considera que no hay legislación efectiva para los temas de inseguridad y desarrollo económico del Estado.
- c. Resalta la falta de interés del legislativo poblano en atender temas de importancia, ya que en todo el periodo comprendido no se llamó a comparecer en ninguna ocasión a los servidores públicos a quienes les incumben las problemáticas estatales (sin contemplar las comparecencias anuales que son reglamentarias).
- d. En temas de combate a la corrupción, Puebla fue una de las diez entidades federativas con una reforma constitucional e iniciativa de Ley satisfactorias.
- e. De acuerdo al último monitoreo del semáforo anticorrupción del IMCO (julio 2017), Puebla pasó de cero a cien en el puntaje para el criterio de Auditorías, y aunque se mantiene con otros dos indicadores en 50, para el resto obtuvo 100 puntos.

2. *Presupuesto y ejercicio del gasto público*

- a. En comparación con otras entidades federativas, el Congreso de Puebla destaca como el menos costoso de toda la Nación.
- b. Entre el 2016 y 2017 se observó un ligero crecimiento en el presupuesto (0.68%), que si bien no es elevado, rompe con la tendencia decreciente de los años pasados.
- c. Hasta junio de 2017 la información de las actividades financieras del Congreso (avances programáticos, estados financieros, entre otros), muestra una conducta semejante a 2015 y 2016: los ingresos son mayores al presupuesto aprobado y los egresos se mantienen por debajo del mismo. Así para final del periodo podría continuar el comportamiento superavitario que ha manifestado el Congreso los últimos tres años.
- d. El gasto corriente mantiene una tendencia creciente en la actual legislatura. Para finales del 2017, de no haber reducciones considerables, el gasto podría ser superior al del 2016.
- e. La información proporcionada por el Congreso el año pasado respecto a las subvenciones otorgadas a los grupos parlamentarios, es inconsistente con la de este periodo. Entre un dato y otro el porcentaje de 2016 resulta mayor por \$253,067.14.
- f. Cada legislador cuesta anualmente, en promedio, \$1'228,523.04, sin embargo, aún no se cuenta con información disponible sobre los montos por concepto de aguinaldo y prima vacacional de los legisladores, por lo que el costo total anual pudiera ser mayor.
- g. De acuerdo a la Ley General de Contabilidad Gubernamental (arts. 46 y 47), el Congreso ya cumple con la publicación del 100% de los documentos financieros, dato que durante 2016, representaba sólo un 88% (lo que aún falta mejorar es el nivel de desglose de los mismos).

3. *Comisiones*

- a. El 100% de las comisiones que integran al Congreso de Puebla cumplió la obligación legal de reunirse al menos una vez al mes. Esta cifra contrasta con la del reporte anterior, cuando solamente ocho de las 35 cumplieron este ordenamiento.
- b. La comisión de Hacienda y Patrimonio Municipal fue la que más veces sesionó (32). Dentro de las que menos lo hicieron se encuentra aproximadamente un tercio de las comisiones con doce reuniones cada una.
- c. Durante el periodo transcurrido las comisiones resolvieron 128 asuntos de forma independiente y 155 en conjunto, dando un total de 283.
- d. Existen seis comisiones que en un periodo de 12 meses no resolvieron ninguno de los temas que les fueron turnados. A la Comisión de Organizaciones No Gubernamentales no le fue turnado ningún asunto en este periodo.
- e. Continúa el elevado número de comisiones en el Congreso. Esto repite la lógica de reparto de prebendas y clientelismo políticos que Integralia ha observado en sus estudios a nivel federal.

4. *Desempeño legislativo*

- a. La asistencia promedio de los legisladores a las sesiones del pleno fue de 91% por grupo parlamentario.
- b. 39 de 41 diputados siempre votaron en el mismo sentido (a favor, en contra o se abstuvieron), lo que indica una unidad promedio de 96.7% por votación. Por grupos parlamentarios la unidad también fue alta, 97.7%.
- c. Existe una diferencia de únicamente 45 asuntos, entre la cantidad de iniciativas presentadas desde enero 2014 hasta julio 2016 (497), y el periodo actual que contempla doce meses (452).
- d. La tasa de presentación y aprobación de asuntos del Ejecutivo continúa siendo alta en comparación con los periodos anteriores, sin embargo el gobernador en Puebla cambió a principios del presente año y de forma notoria éste dejó de ser el principal iniciador.
- e. Se turnaron al sistema de comisiones 451 iniciativas con proyecto de ley o decreto. 128 fueron aprobadas y 323 iniciativas permanecen en calidad de pendientes.

Recomendaciones:

- Prestar mayor atención a los asuntos legislativos, ya que existe un activismo político que se muestra en la alta producción de iniciativas frente al bajo porcentaje de desahogo y que pareciera indicar que únicamente se exponen con fines de promoción personal.
- Valorar la pertinencia de todas aquellas comisiones que no reciben trabajo legislativo o bien que no están resolviendo asuntos eficientemente, a fin de reducir las en número.
- Publicar una relación de las cuentas públicas aprobadas y pendientes; así como de las recomendaciones y observaciones hechas en procesos de auditorías y revisión de cuentas por parte de la Auditoría y los despachos externos.
- Mejorar la claridad en la información financiera, de forma que todos los formatos presentados proporcionen datos completos.
- Realizar con regularidad comparecencias para la discusión de proyectos de leyes, reformas, asuntos de interés social, problemáticas del Estado o simplemente para exigir cuentas o solicitar información.

Capítulo 1. Indicadores básicos

1.1 Trabajo en el pleno

En el periodo comprendido del 1 de agosto de 2016 al 31 de julio de 2017, el Congreso de Puebla sesionó en 42 ocasiones, 37 de ellas fueron correspondientes a periodos ordinarios¹, y cinco de manera extraordinaria. Durante este periodo se obtuvo un promedio de 30 minutos de retraso en el inicio de sesiones.²

En dicho periodo se han presentado 452 iniciativas con proyecto de ley o decreto, de las cuales 451 fueron turnadas al sistema de comisiones: 129³ (29%) fueron aprobadas y 323 iniciativas permanecen en calidad de pendientes (Cuadro 1). Cabe destacar que las cifras contemplan un periodo de 12 meses, contra los 31 meses de trabajo que contiene el reporte anterior, y en el cual se presentaron 497 asuntos legislativos de este tipo.

Cuadro 1. Iniciativas presentadas en el Congreso de Puebla, LIX Legislatura del Estado de Puebla (agosto 2016 - julio de 2017)

Presentador	Presentadas	Turnadas	Aprobadas	Pendientes	Tasa de aprobación %
C. de la Unión	2	2	2	0	100
Comisiones	8	8	7	1	88
Ejecutivo	80	80	69	11	86
Junta de Gobierno	3	3	2	1	67
Conjunto ^[1]	34	33	22	12	67
Ayuntamiento	8	8	5	3	63
PANAL	6	6	3	3	50
MC	8	8	3	5	38
PSI	3	3	1	2	33
PRD	12	12	3	9	25
CPP	15	15	1	14	7
PRI	85	85	5	80	6
PAN	93	93	4	89	4
PVEM	66	66	2	64	3
PT	23	23	0	23	0
Sin partido	3	3	0	3	0
Congresos locales	3	3	0	3	0
Total	452	451	129	323	29

Fuente: Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 1 septiembre de 2017.

¹ Dentro del conteo de sesiones del periodo ordinario se toman en cuenta las sesiones solemnes.

² El retraso en el comienzo de las sesiones se calcula por la diferencia entre la hora programada de inicio y cuando el presidente de la Mesa Directiva verifica el quórum y abre la sesión. En ocasiones se reprograma la hora de inicio de la sesión y es esa la que se toma en cuenta, esto de acuerdo al acta publicada de la sesión anterior.

³ De las 452 iniciativas presentadas, una se votó y aprobó en el pleno por ser de urgente resolución; el resto (451), se turnaron a comisiones votándose y aprobándose 128 de ellas. El total de dictámenes votados y aprobados se obtuvo al sumar esta última cantidad más el asunto de urgente resolución.

El PAN es el mayor proponente de iniciativas en este periodo (93), seguido del PRI con 85; ambos partidos suman 39% del total de los proyectos presentados, sin embargo, tienen de las tasas de aprobación más bajas (4 y 6% respectivamente).

A partir del primero de febrero del presente año entró en funciones el gobernador constitucional del Estado, José Antonio Gali Fayad (PAN), al cual le corresponden únicamente 20 iniciativas del total presentado por el Ejecutivo, con un porcentaje de aprobación del 70%. El resto (60) pertenecen a su antecesor, Rafael Moreno Valle Rosas, con el 92% aprobado. Si se agrupan las 80 iniciativas presentadas entre ambos, les correspondería una tasa de aprobación del 86%. Se observa una diferencia en el comportamiento del Congreso respecto a los asuntos del Ejecutivo. Si comparamos un plazo de tiempo similar para recibir y aprobar, por ejemplo, de febrero a julio de 2016, con Moreno Valle en la gubernatura, se aprobaron el 100% de sus iniciativas.

Por otro lado, durante agosto de 2016 y hasta el 31 de julio de 2017 se presentaron, para su estudio y análisis, 358 puntos de acuerdo (Cuadro 2), de los cuales 85 (24%) correspondieron al PRI. En total fueron aprobados 44 puntos de acuerdo (13%), quedando 311 pendientes.

Cuadro 2. Puntos de acuerdo presentados, LIX Legislatura del Estado de Puebla (agosto 2016 – julio 2017)

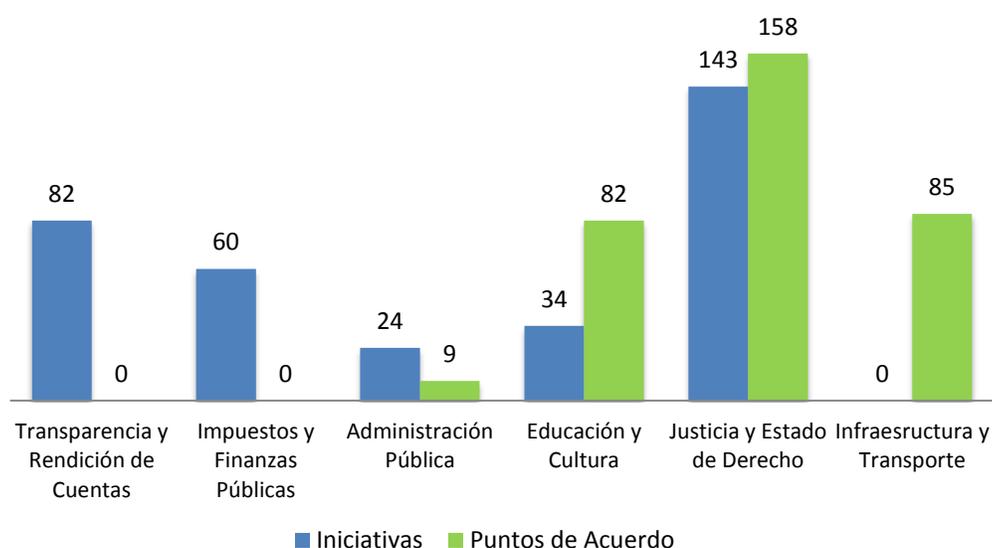
Presentador	Presentados	Turnados	Despachados	Aprobados	Aprobación (%)	Temática
Junta de Gobierno	7	3	0	6	86	Diversos
Comisiones	3	1	0	2	67	Diversos
Conjunto	9	9	0	3	33	Justicia y Estado de Derecho
PANAL	13	13	0	3	23	Educación y Cultura
PRI	85	83	0	18	21	Infraestructura y Transporte
PVEM	35	33	0	7	20	Justicia y Estado de Derecho
PSI	8	8	0	1	13	Diversos
PAN	69	69	0	4	6	Educación y Cultura
C. de la Unión	52	52	2	0	4	Justicia y Estado de Derecho
Congresos locales	58	58	1	0	2	Justicia y Estado de Derecho
CPP	2	2	0	0	0	Diversos
MC	9	9	0	0	0	Admon. Pública
PT	1	1	0	0	0	Trabajo y Previsión Social
PRD	4	4	0	0	0	Justicia y Estado de Derecho
Sin partido	3	3	0	0	0	Política
Total	358	348	3	44	13	

Fuente: Elaboración propia con información del sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 1 de septiembre de 2017. Nota: Un punto de acuerdo se considera "sin materia" de acuerdo al portal del Congreso, por lo mismo no se contabiliza dentro de cuadro.

El PAN y los congresos de otros estados constituyen un segundo grupo de proponentes con 69 y 58 proposiciones respectivamente, de las cuales, al cierre de julio del presente, solamente cinco habían sido atendidos: cuatro en sentido aprobatorio para el PAN y uno en calidad de despachado para el caso de los Congresos estatales⁴.

La temática de los asuntos que presentan los diputados en tribuna es amplia, Reporte Legislativo agrupa estos ejes en 18 categorías⁵. Al analizar el contenido de las 452 iniciativas presentadas ante el Congreso del Estado de Puebla, se observa que la mayoría obedecen a cinco temas: Justicia y Estado de Derecho, Transparencia y Rendición de Cuentas, Administración Pública, Educación y Cultura, Impuestos y Finanzas Públicas; en materia de puntos de acuerdo, coincidentemente, los temas de Justicia y Estado de Derecho están en primer lugar también. (Gráfica 1).

Gráfica 1. Principales temas de iniciativas y puntos de acuerdo presentados (agosto 2016 – julio 2017)



Fuente: Elaboración propia con información del portal del Congreso del Estado. Fecha de corte: 1 de septiembre de 2017.

Los temas de transparencia continúan manteniendo la atención del Congreso de Puebla, quien ha trabajado principalmente en iniciativas y reformas a la protección de datos personales, la rendición de cuentas, el proceso de fiscalización de la Auditoría y en el Sistema Nacional Anticorrupción. De los 82 asuntos presentados, 48 están aprobados, 33 en calidad de pendiente, y uno no se encuentra disponible, por lo que se desconoce su estatus.

1.2 Desempeño de los grupos parlamentarios

Los grupos parlamentarios son organizaciones integradas por legisladores pertenecientes a una misma fuerza política. En los artículos 32 al 35 de la Constitución Política, así como en el artículo

⁴ Acuerdo del Congreso del Estado de Hidalgo por el que se exhorta al Titular de la SEP Federal, para que dentro del diseño de los planes de estudios de nivel básico, incluyan una asignatura referente a sensibilizar a los alumnos de temas para la prevención de la violencia, igualdad y respeto bajo la óptica de la perspectiva de género.

⁵ Las temáticas son, además de las reflejadas en el cuadro en comentario, las siguientes: Economía, Comercio y Competitividad; Pobreza y Política Social, Seguridad Pública y Narcotráfico, Partidos Políticos y Elecciones, Medio ambiente, Salud, Migración y Fronteras, Infraestructura y Transporte, Agricultura, Ganadería y Pesca; Medios de Comunicación, Telecomunicaciones, Trabajo y Previsión Social, Política.

16 del Código de Instituciones y Procesos Electorales, ambos del Estado de Puebla, se establece todo lo relacionado a la elección e integración de los mismos. El cuadro 3 muestra cómo es que se ha modificado la composición del Congreso de Puebla desde el comienzo de la legislatura hasta julio de 2017.

Cuadro 3. Composición del Congreso LIX Legislatura, 2014-2017

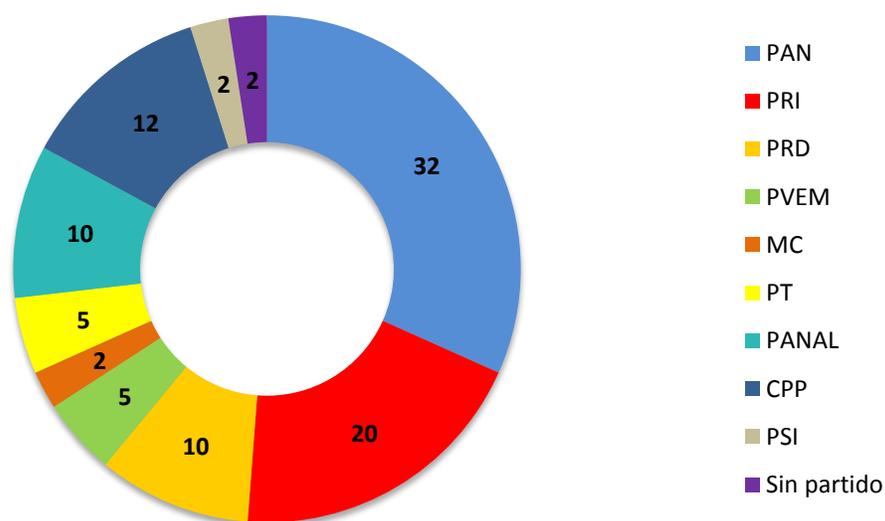
Partido	Congreso de Puebla			
	2014	2015	2016	2017
PAN	15	15	13	13
PRI	8	8	8	8
PRD	4	4	4	4
PVEM	2	2	2	2
MC	2	2	2	1
PT	2	2	2	2
PANAL	3	3	4	4
CPP	4	4	5	5
PSI	1	1	1	1
Sin partido	0	0	0	1
Total	41	41	41	41

Fuente: Elaboración propia con información del portal del Congreso del Estado. Consulta: agosto de 2017.

Nota: Para observar con detalle los cambios en la composición del Congreso consultar el Anexo 1 de este documento.

Desde el 22 de febrero de 2017, Julián Peña antes integrante de Movimiento Ciudadano, comenzó a legislar como diputado independiente, al afiliarse a Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), ya que la ley⁶ no le permite representar formalmente a su nuevo partido en esta legislatura. A raíz de dicho cambio la gráfica 2 muestra la actual composición del Congreso.

Gráfica 2. Composición de la LIX Legislatura del Estado de Puebla (julio 2017), por partido político (%)



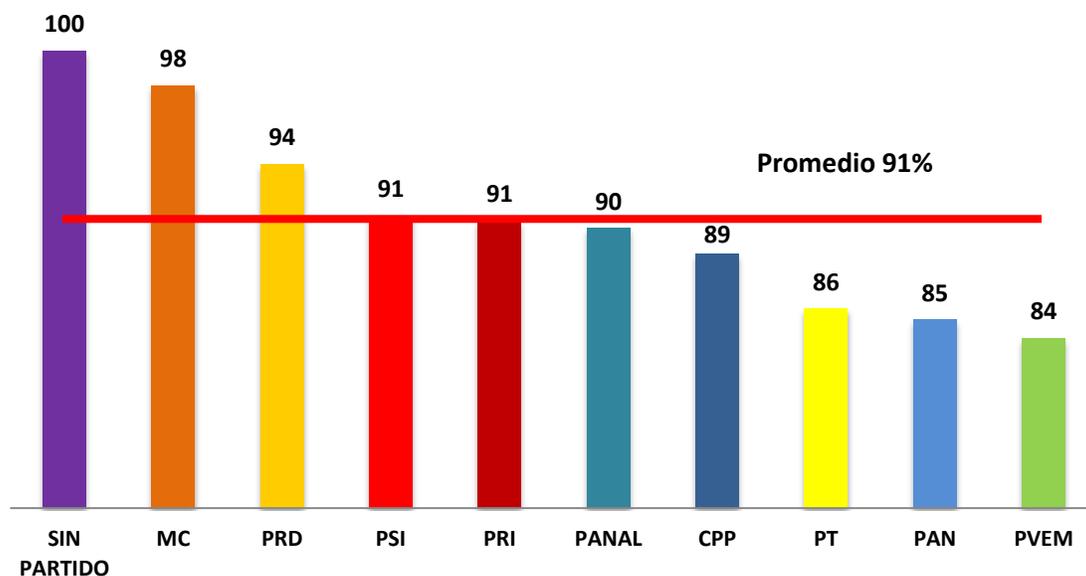
Fuente: Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 1 de septiembre de 2017.

⁶ Artículos 85 y 86 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Puebla.

1.3 Presencia en las sesiones

Los porcentajes de presencia en las sesiones son altos para el conjunto de los grupos parlamentarios que concurren en el Congreso del Estado de Puebla. Dos bancadas se ubican con cifras superiores al promedio de la cámara: PRD (94%), MC (98%), así como Julián Peña (Sin partido, 100%).

Gráfica 3. Porcentaje promedio de presencia en las sesiones por grupo parlamentario, LIX Legislatura del Estado de Puebla (agosto 2016 – julio 2017)



Fuente: Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 1 de septiembre de 2017.

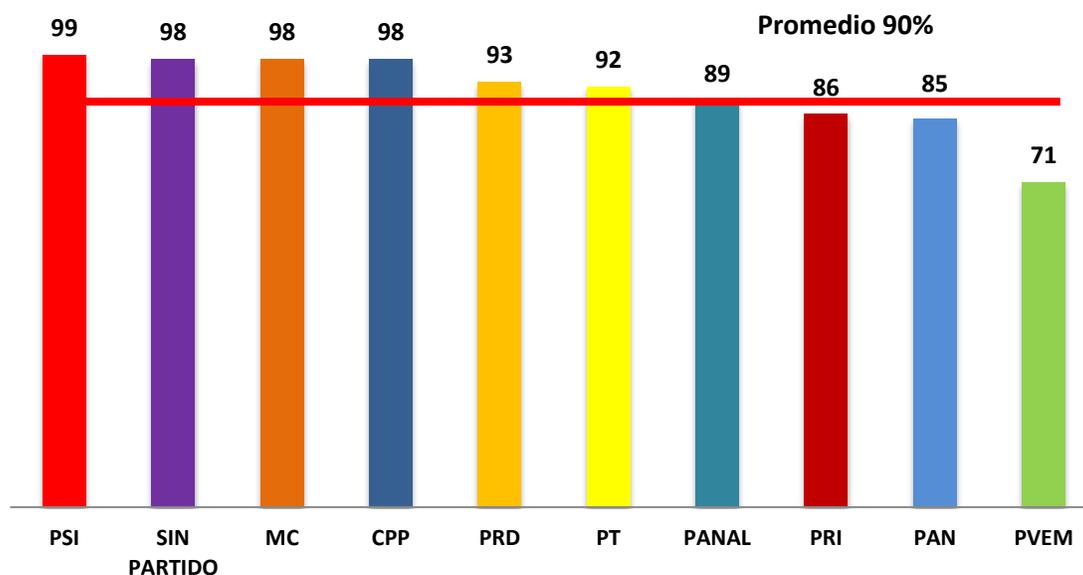
Aunque el porcentaje de presencia en las sesiones no es bajo para el resto de las cinco agrupaciones legislativas, resalta que el partido con menor presencia en las sesiones continúa siendo PVEM (84%). En el reporte pasado promedió 81%.

De manera individual los legisladores que han tenido un 100% de asistencia son Ma. Evelia Rodríguez García (CPP), Sergio Salomón Céspedes Peregrina (PRI), Rosalío Zanatta Vidaurri (PRI) y Julián Peña (Sin partido). Por otra parte el diputado con menor presencia es José Pedro Antolín Flores Valerio (PAN, 72%).

1.4 Participación en las votaciones

Durante el periodo que comprende este reporte, el promedio de participación en las votaciones por fracción parlamentaria se mantiene respecto al estudio anterior (90%). Sin embargo ha habido cambios interesantes en los porcentajes de las bancadas de forma aislada. Hasta julio de 2016 el PSI había sido el partido con menor participación (75%), mientras que en julio de 2017 observó la mayor participación del Congreso con 99%. Por otra parte, el PANAL mantenía el tercer promedio más alto en el *Reporte Legislativo 1* (96%), y al día de hoy se encuentra siete puntos debajo (89%).

Gráfica 4. Porcentaje promedio de participación en las votaciones por grupo parlamentario, LIX Legislatura del Estado de Puebla (agosto 2016 – julio 2017)



Fuente: Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 1 de septiembre de 2017.

1.5 Unidad partidista

La unidad partidista mide la cohesión que existe al interior de los Grupos Parlamentarios a la hora de votar, esto muestra la unión o división de los integrantes del mismo en término de decisiones.⁷

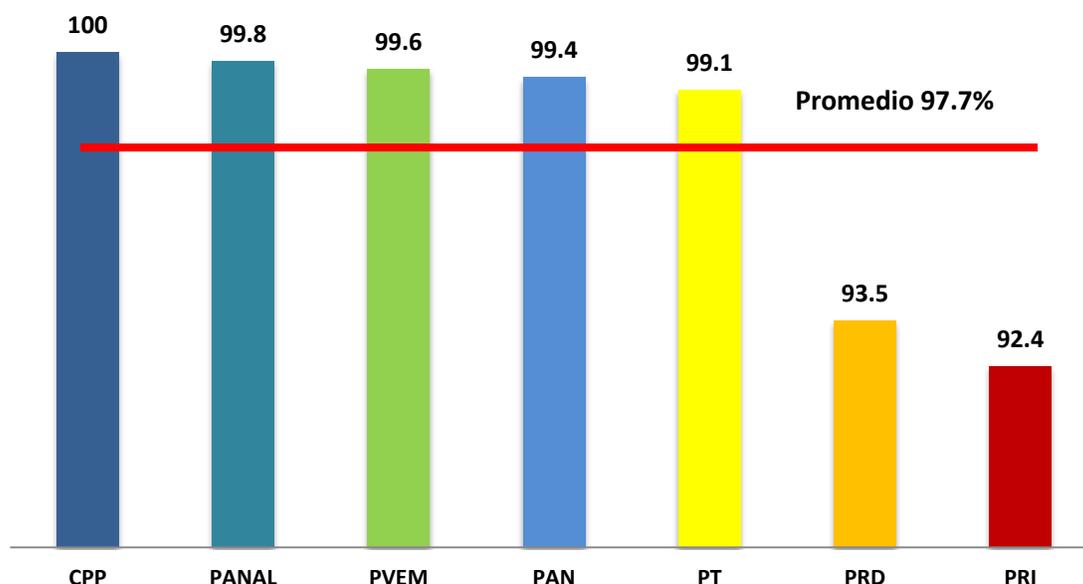
Un legislador puede emitir su voto en alguno de los siguientes sentidos: a favor, en contra o abstención. La unidad partidista es alta cuando la mayor parte de los legisladores de un grupo parlamentario votan en el mismo sentido (a favor, en contra o se abstienen). En contraste, la unidad es baja cuando el grupo se divide en torno a ciertos temas a la hora de votar, dispersando la disciplina de conjunto. Este indicador varía entre 33 y 100%, en donde 33% significa la menor unidad posible y 100% significa que todos los miembros votan en un mismo sentido. En la menor unidad el voto se divide en tres porciones idénticas y cada porción vota en sentido diferente.

Durante agosto de 2016 y julio 2017, la unidad promedio por votación se redujo en comparación con los resultados del *Reporte Legislativo 1*, de 98.1% a 96.7%, esto significa que 39 de 41 diputados han votado siempre en el mismo sentido (a favor, en contra o se abstuvieron).

En los grupos parlamentarios la unidad también es alta (97.7%): cinco bancadas se ubicaron por encima de este promedio, correspondiendo el mayor porcentaje al grupo parlamentario CPP con 100%, lo que significa que este partido siempre votó en bloque en el Pleno. PANAL, PVEM, PAN y PT complementan este conjunto, con 99.8%, 99.6%, 99.4% y 99.1% respectivamente (Gráfica 5).

⁷ Para una descripción detallada del indicador consultar el apéndice metodológico.

Gráfica 5. Porcentaje promedio de unidad partidista por grupo parlamentario, LIX Legislatura del Estado de Puebla (agosto 2016 – julio 2017) (%)



Fuente: Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 1 de septiembre de 2017.

Los diputados Marco Antonio Rodríguez Acosta (PSI), Julián Peña Hidalgo (Sin partido) y José Ángel Pérez García (MC), son representantes únicos de sus partidos en el Congreso estatal. El indicador de unidad partidista es aplicable solamente a grupos de legisladores, no a representantes en lo individual, sin embargo, sí se pueden analizar los datos a nivel personal para observar en qué sentido han votado estos legisladores (Cuadro 4).

Cuadro 4. Votaciones en lo individual de representantes (agosto 2016 – julio 2017)

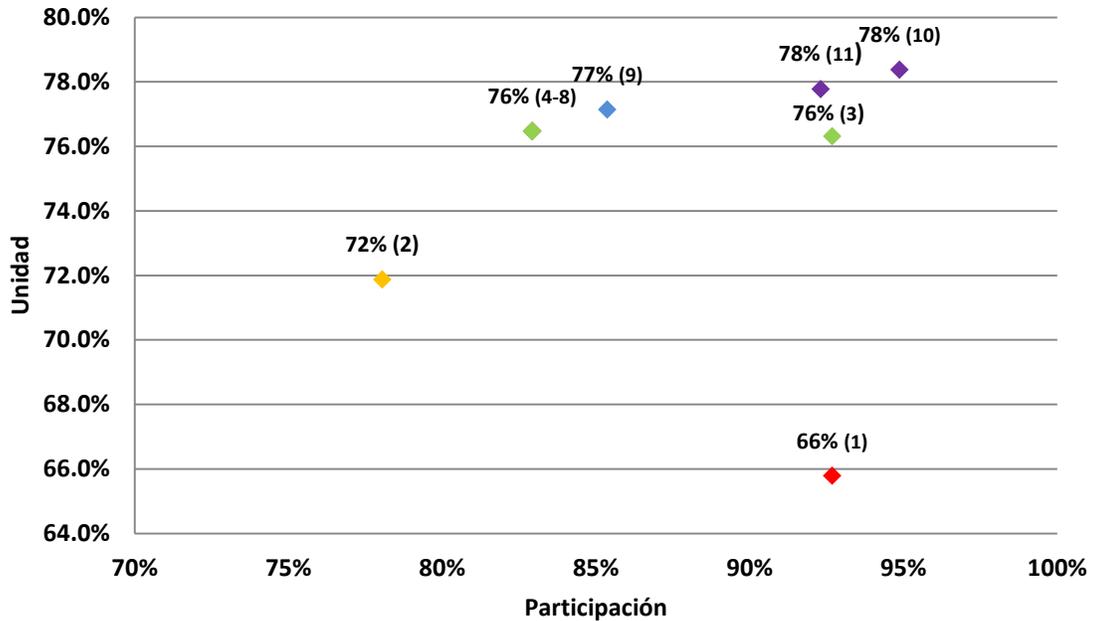
Diputado	Votaciones	Favor	Contra	Abstenciones
Marco Antonio Rodríguez Acosta (PSI)	192	192	0	0
José Ángel Pérez García (MC)	68	64	2	2
Julián Peña Hidalgo (Sin partido)	190	135	34	21

Fuente: Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 1 de septiembre de 2017.

Con la información disponible del Congreso del Estado de Puebla, se tiene que 64% de los temas votados obtuvieron 100% de unidad partidista (unanimidad), es decir, casi dos terceras partes de las decisiones que tomó el Pleno registraron el mismo comportamiento; esta cifra ha disminuido 10 puntos porcentuales respecto al análisis anterior, lo que indica que en solamente uno de cada tres asuntos hubo controversia, división o independencia de criterio.

Existen en conjunto 51 iniciativas y puntos de acuerdo que se encuentran por debajo del promedio de unidad legislativa (debajo de 97.7%), sin embargo, para este Reporte se tomaron en cuenta las 11 votaciones con mayor división (con un porcentaje menor a 80%).

Gráfica 6. Distribución del porcentaje de unidad partidista en las 11 votaciones con mayor dispersión, LIX Legislatura del Estado de Puebla (agosto 2016 – julio 2017)



Fuente: Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 1 de septiembre de 2017.

Para explicar la gráfica anterior (Gráfica 6) y conocer más a detalle en qué consistieron esas votaciones, se realizó un cuadro que enumera los 11 asuntos que ocasionaron menor unidad partidista en el Congreso del Estado de Puebla. Los datos que se encuentran entre paréntesis dentro de la gráfica corresponden a la numeración que presenta el cuadro 5.

Entre los once asuntos que se mencionan a continuación, resaltan 7 autorizaciones al Ejecutivo para enajenar propiedades, todas ellas pertenecientes al entonces gobernador Rafael Moreno Valle Rosas.

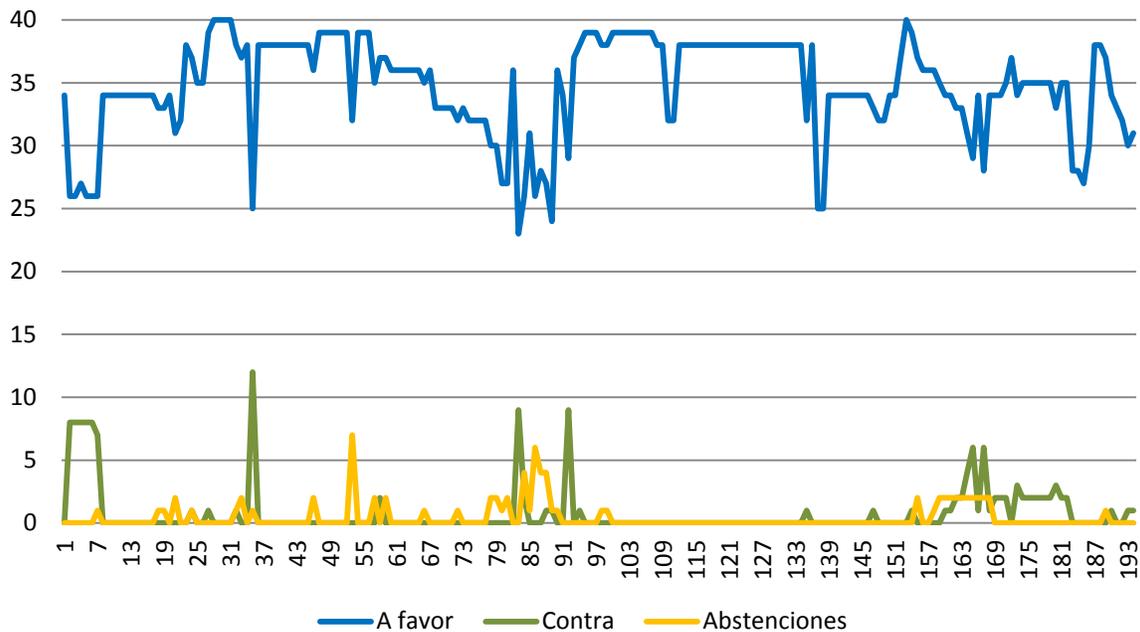
**Cuadro 5. Votaciones con mayor división, LIX Legislatura del Estado de Puebla
(agosto 2016 al 31 de julio 2017)**

No.	Fecha de votación	% unidad	Objeto
1	23-nov-16	66	Autorizar al Ejecutivo la enajenación del inmueble Plaza de Toros “El Relicario Joselito Huerta”.
2	27-ene-17	72	Decreto por el que se crea el Organismo Público Descentralizado denominado Ciudad Modelo
3	16-feb-17	76	Ratificación de nombramiento del Titular del Organismo Público Descentralizado “Ciudad Modelo del Director General Jorge David Rosas Armijo
4	17-oct-16	76	Autorizar al Ejecutivo la enajenación del inmueble identificado como Antigua Hacienda de San Miguel El Salado y 25 parcelas ubicadas en San José Chiapa, Estado de Puebla.
5	17-oct-16	76	Autorizar al Ejecutivo la enajenación de la casa marcada con el número 1808 de la calle doce norte, Barrio del Alto en Puebla.
6	17-oct-16	76	Autorizar al Ejecutivo la enajenación de la casa número 206 de la Avenida General Maximino Ávila Camacho, de Puebla, y el terreno sobre el cual se encuentra construida.
7	17-oct-16	76	Autorizar al Ejecutivo la enajenación de la Casa Marcada con el número 719 de la Avenida Cuatro Poniente de la Ciudad de Puebla.
8	17-oct-16	76	Autorizar al Ejecutivo la enajenación de la Casa Marcada con el número 92 de la Calzada de los Fuertes, en el Fraccionamiento Anexo Rincón del Bosque, Puebla.
9	17-oct-16	77	Autorizar al Ejecutivo la enajenación de la casa número 606, de la calle dos norte, Centro Histórico de Puebla.
10	4-jul-17	78	Aprobación del Inicio de Procedimiento Administrativo de Determinación de Responsabilidades instaurado en contra del C. José Antonio Romero Galaviz, Presidente Municipal de Xochitlán de Vicente Suárez (15 de febrero al 31 de diciembre de 2014).
11	4-jul-17	78	Aprobación resolución de procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades de los sujetos de revisión: 2007-Ahuatlán, Félix Fortunato Serrano Sánchez. 2008-Soltepec, Paulino Barco Atanacio. 2010-Xayacatlán De Bravo, Martín Matías Martínez, Resolución: no es responsable de las irregularidades, se aprueba la Cuenta Pública. 2012-Teziutlán, Carlos Enrique Peredo Grau. 2013-Coyomeapan, David Celestino Rosas, Resolución: no es responsable de las irregularidades, se aprueba la Cuenta Pública.

Fuente: Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte 1, de septiembre de 2017.

En el caso del Congreso de Puebla, independientemente de la procedencia de la iniciativa o punto de acuerdo, hay una notoria tendencia a emitir un voto a favor por parte de los legisladores. La gráfica 7 muestra dicho comportamiento. Las líneas azules concentran los votos a favor y se posicionan con la mayoría de los legisladores. Los picos más largos representan aquellas votaciones que causaron mayor división de votos.

Gráfica 7. Sentido del voto en la LIX Legislatura del Estado de Puebla (agosto 2016 – julio 2017)



Fuente: Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 1 de septiembre de 2017.

Existen algunas gráficas del porcentaje de unidad partidista, como las que presenta Reporte Legislativo 4⁸ y 5⁹ del Congreso de la Unión, que sugieren que existe una relación inversa entre la participación y la unidad en votaciones. Esto significa que en aquellos temas en los que existe mayor división, hay mayor propensión a participar en la votación y una menor unidad. En contraste, cuando los temas que se votan tienen un consenso amplio, la participación disminuye y la unidad es mayor.

Sin embargo para el Congreso de Puebla este comportamiento es diferente. Pareciera ser que tanto en aquellas votaciones que tuvieron mayor polémica, como en las que se obtuvo una unidad del cien por ciento, la participación de los legisladores no varía.

⁸ Reporte Legislativo Número 4, LXII Legislatura. Septiembre – diciembre 2012

⁹ Reporte Legislativo Número 5, LXII Legislatura. Septiembre 2013 – abril 2014

Capítulo 2. Sistema de comisiones

Las comisiones son órganos colegiados en donde convergen diputados en una proporción que refleja la composición del Pleno del Congreso del Estado de Puebla. De acuerdo al marco jurídico del Poder Legislativo estatal, existen dos tipos de comisiones: Generales (ordinarias), que entre sus principales funciones están dictaminar y emitir resoluciones sobre los asuntos que les son turnados y Transitorias (especiales), cuyo propósito es analizar algún asunto específico que no amerita dictamen y que se extinguen una vez cumplido su cometido.

2.1 Trabajo de las comisiones

Las comisiones legislativas están obligadas a elaborar actas de trabajo,¹⁰ pero a diferencia del Pleno y de la Comisión Permanente no están obligadas a elaborar y publicar la versión estenográfica de sus sesiones, por esta razón la información disponible del trabajo de las comisiones es limitada.

Como uno de los principales cambios que se observan en el periodo que comprende Reporte Legislativo número dos, y que señalamos en nuestro anterior documento, se encuentra la mejora radical en el desempeño de las comisiones respecto a la obligación de reunirse al menos una vez al mes¹¹. Esto significa que durante esta etapa, cada órgano debió sesionar al menos en doce ocasiones desde agosto 2016 hasta el 31 de julio de 2017, y el resultado fue que las 35 comisiones cumplieron con dicho estatuto¹², mientras que en los periodos anteriores, sólo ocho lo habían hecho.

Además de las reuniones de trabajo, las comisiones deben presentar anualmente a la Mesa Directiva un informe de actividades.¹³ A continuación (Cuadro 6), se muestra el cumplimiento de dicha obligación por parte de estos órganos, así como el total de reuniones que ha tenido cada una y quién las preside.

¹⁰ Reglamento Interior del Congreso del Estado de Puebla, artículos 169, 181 fracción VIII y 183 fracción V.

¹¹ Reglamento Interior del Congreso del Estado de Puebla, artículo 54.

¹² El conteo de reuniones de las comisiones es de acuerdo a la información disponible a la fecha de corte del presente documento, 1 de septiembre de 2017.

¹³ Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Puebla, artículo 115 fracción VIII.

Cuadro 6. Desempeño de las comisiones ordinarias. LIX Legislatura del Estado de Puebla

Comisión	Presidente	Reuniones	Cumplió con reuniones	Informe 2014	Informe 2015	Informe 2016
Hacienda y Patrimonio Municipal	José Chedraui Budib (PRI)	32	✓	✓	✓	x
Gobernación y Puntos Constitucionales	Susana del Carmen Riestra Piña (PANAL)	28	✓	✓	✓	✓
Asuntos Municipales	Corona Salazar Álvarez (PAN)	23	✓	✓	✓	✓
Educación	Cirilo Salas Hernández (PANAL)	20	✓	✓	✓	✓
Procuración y Administración De Justicia	José Gaudencio Víctor León Castañeda (PAN)	19	✓	✓	✓	✓
Participación Ciudadana y Combate a la Corrupción	Francisco Rodríguez Álvarez (PAN)	19	✓	✓	x	x
Derechos Humanos	Sergio Salomón Céspedes Peregrina (PRI)	17	✓	✓	x	x
Inspectora de la Auditoría Superior del Estado	José Germán Jiménez García (CPP)	16	✓	✓	✓	✓
Igualdad de Género	Silvia Guillermina Tanús Osorio (PRI)	16	✓	✓	✓	✓
Transparencia y Acceso a la Información	Marco Antonio Rodríguez Acosta (PSI)	16	✓	✓	✓	✓
Presupuesto y Crédito Público	Carlos Ignacio Mier Bañuelos (PRD)	15	✓	✓	x	x
Salud	Jorge Aguilar Chedraui (PAN)	14	✓	✓	✓	✓
Cultura	Manuel Pozos Cruz (CPP)	14	✓	✓	✓	x
Familia y los Derechos de la Niñez	Lizeth Sánchez García (PT)	14	✓	✓	✓	x
Seguridad Pública	Mario Alberto Rincón González (PAN)	14	✓	✓	✓	✓
Protección Civil	María Sara Camelia Chilaca Martínez (CPP)	14	✓	✓	x	✓
Turismo	María del Rocío Aguilar Nava (PAN)	14	✓	✓	✓	✓
Trabajo, Competitividad y Previsión Social	Leobardo Soto Martínez (PRI)	13	✓	✓	✓	✓
Atención a Personas con Discapacidad	María Evelia Rodríguez García (CPP)	13	✓	✓	✓	x
M. Ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático	Juan Carlos Natale López (PVEM)	13	✓	✓	✓	x
Transportes y Movilidad	Julían Rendón Tapia (PRD)	13	✓	✓	x	x
Desarrollo Urbano	Mariano Hernández Reyes (PT)	13	✓	✓	✓	x
Desarrollo Rural	José Domingo Esquitin Lastiri (PAN)	13	✓	✓	x	✓
Asuntos Metropolitanos	Pablo Fernández del Campo Espinosa (PRI)	13	✓	✓	x	x
Grupos Vulnerables	José Guzmán Islas (PRD)	12	✓	✓	✓	x
Desarrollo Social	Maiella Martha Gabriela Gómez Maldonado (PANAL)	12	✓	✓	x	x
Ciencia y Tecnología	José Ángel Pérez García (MC)	12	✓	✓	x	x
Desarrollo Económico	Pablo Rodríguez Regordosa (PAN)	12	✓	✓	✓	✓
Juventud y Deporte	Carlos Daniel Hernández Olivares (CPP)	12	✓	✓	x	x
Vivienda	Geraldine González Cervantes (PVEM)	12	✓	✓	✓	✓
Asuntos Indígenas	Cupertino Alejo Domínguez (PANAL)	12	✓	✓	✓	✓
Migración y Asuntos Internacionales	Maritza Marín Marcello (PRI)	12	✓	✓	x	✓
Comunicaciones e Infraestructura	Sergio Moreno Valle Germán (PAN)	12	✓	✓	x	x
Organizaciones No Gubernamentales	María del Socorro Quezada Tiempo (PRD)	12	✓	✓ ¹⁴	x	x
Instructora	Nefelí Salvador Escobedo Zoletto (PAN)	6	NA ¹⁵	✓	x	x

Fuente: Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 1 de septiembre de 2017.

¹⁴ El informe que esta comisión presentó únicamente cuenta con una página con lo siguiente: “Se efectuaron diversas reuniones de trabajo al interior de la Comisión de Organizaciones No Gubernamentales”. Por la misma razón no se considera el cumplimiento del informe.

¹⁵ La comisión Instructora, únicamente se reúne cuando hay un procedimiento de juicio político en contra de los servidores públicos.

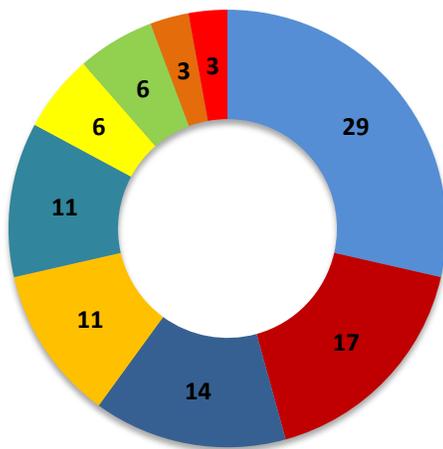
34 comisiones entregaron el informe anual de actividades 2014, mientras que los correspondientes a 2015 y 2016 sólo fueron presentados por 21 y 16 comisiones respectivamente. Hasta la fecha, la comisión de Organizaciones No Gubernamentales, presidida por la legisladora María del Socorro Quezada (PRD), no ha entregado ninguno de los tres informes.

La Junta de Gobierno y Coordinación Política propone a los presidentes e integrantes de cada comisión, reflejando de manera proporcional el número de diputados del Pleno que corresponda a cada Grupo y Representación Legislativa.

El PAN y PRI presiden menos comisiones de las que les corresponden de acuerdo al principio de proporción de presidencias (Gráfica 8).

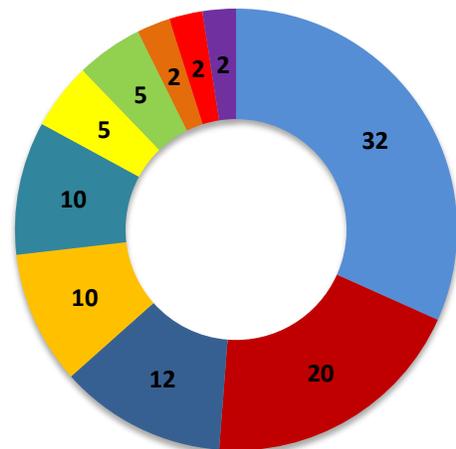
Gráfica 8. Distribución de presidencias en comisiones ordinarias por partido, LIX Legislatura del Congreso del Estado de Puebla, agosto 2016 al 31 de julio de 2017 (%)

■ PAN ■ PRI ■ CPP ■ PRD ■ PANAL
 ■ PT ■ PVEM ■ MC ■ PSI



Composición del Congreso por partido

■ Sin partido



Fuente: Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 1 de septiembre de 2017.

En el periodo comprendido desde agosto de 2016 a julio de 2017, las comisiones ordinarias han resuelto 283 asuntos, 128 de forma individual y 155 en conjunto. El Cuadro 7 resume el trabajo de las Comisiones.

Cuadro 7. Asuntos turnados a comisiones ordinarias, LIX Legislatura del Estado de Puebla (agosto 2016 – julio 2017)

Comisión	Asuntos turnados (individual y comisiones unidas)	Asuntos resueltos			Tasa de aprobación (%)
		Individual	En conjunto	Total	
Hacienda y Patrimonio Municipal	75	12	51	63	84
Cultura	23	10	1	11	47.8
Transparencia y Acceso a la Información	12	3	2	5	41.7
Inspectoría de la Auditoría Superior del Estado	11	2	2	4	36.4
Asuntos Municipales	157	1	52	53	33.8
Desarrollo Rural	13	2	2	4	30.8
Desarrollo Económico	23	5	2	7	30.4
Protección Civil	14	3	1	4	28.6
Presupuesto y Crédito Público	24	2	4	6	25
Gobernación y Puntos Constitucionales	222	47	1	48	21.6
Atención a Personas con Discapacidad	20	1	3	4	20
Asuntos Indígenas	5	1	0	1	20
Comunicaciones e Infraestructura	5	1	0	1	20
Seguridad Pública	47	6	3	9	19.1
Juventud y Deporte	12	2	0	2	16.7
Transportes y Movilidad	39	6	0	6	15.4
Turismo	14	2	0	2	14.3
Trabajo, Competitividad y Previsión Social	7	0	1	1	14.3
Educación	107	7	7	14	13.1
Salud	54	3	4	7	13
Familia y los Derechos de la Niñez	43	0	5	5	11.6
Procuración y Administración De Justicia	122	7	6	13	10.7
Medio Ambiente	39	2	2	4	10.3
Igualdad de Género	69	2	4	6	8.7
Desarrollo Urbano	14	0	1	1	7.1
Desarrollo Social	18	0	1	1	5.6
Derechos Humanos	28	1	0	1	3.6
Migración y Asuntos Internacionales	8	0	0	0	0
Grupos Vulnerables	18	0	0	0	0
Organizaciones No Gubernamentales	0	0	0	0	0
Vivienda	7	0	0	0	0
Participación Ciudadana y Combate a la Corrupción	6	0	0	0	0
Ciencia y Tecnología	2	0	0	0	0
Asuntos Metropolitanos	4	0	0	0	0
Instructora	0	0	0	0	0
Totales	1262	128	155	283	22.4

Fuente: Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 1 de septiembre de 2017.

Existen 6 comisiones que en un periodo de 12 meses no han resuelto ningún asunto de los que les han sido turnados:

- Migración y Asuntos Internacionales
- Grupos Vulnerables
- Vivienda
- Participación Ciudadana y Combate a la Corrupción
- Ciencia y Tecnología
- Asuntos Metropolitanos

Añadido a lo anterior, a la comisión de Organizaciones No Gubernamentales no se la ha turnado ningún asunto durante ese periodo. Lo que nuevamente hace reflexionar en la pertinencia de que existan tantos órganos de este tipo, que aunque ya cumplen con la norma de sesionar al menos una vez al mes, no atienden las asuntos que les son turnados o lo que es más grave aún, no tienen algo que tratar.

2.3 Comités

Los Comités son Órganos Legislativos que colaboran y supervisan las actividades administrativas y operativas del Congreso y se constituyen para funcionar durante toda la Legislatura. Sus integrantes son designados por el Pleno en la tercera Sesión del Primer Periodo Ordinario de Sesiones, en el primer año de su ejercicio.

Adicionalmente a las comisiones, dentro del Congreso de Puebla existen cinco comités: Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios; Comunicación Social; Diario de Debates, Crónica Legislativa y Asuntos Editoriales; Atención Ciudadana (antes Gestoría y Quejas); e Innovación y Tecnología. Los comités también deben sesionar por lo menos una vez al mes¹⁶ y presentar anualmente un informe escrito sobre sus labores.¹⁷

Cuadro 8. Desempeño de los comités, LIX Legislatura del Estado de Puebla (agosto 2016 – julio 2017)

Comité	Número de reuniones	Cumplió con reuniones	Informe 2014	Informe 2015	Informe 2016
Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios	10	x	✓	✓	x
Comunicación Social	11	x	✓	x	x
Diario de Debates, Crónica Legislativa y Asuntos Editoriales	12	✓	✓	x	x
Atención Ciudadana	11	x	✓	✓	✓
Innovación y Tecnología	11	x	✓	x	x

Fuente: Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte 1 de septiembre de 2017.

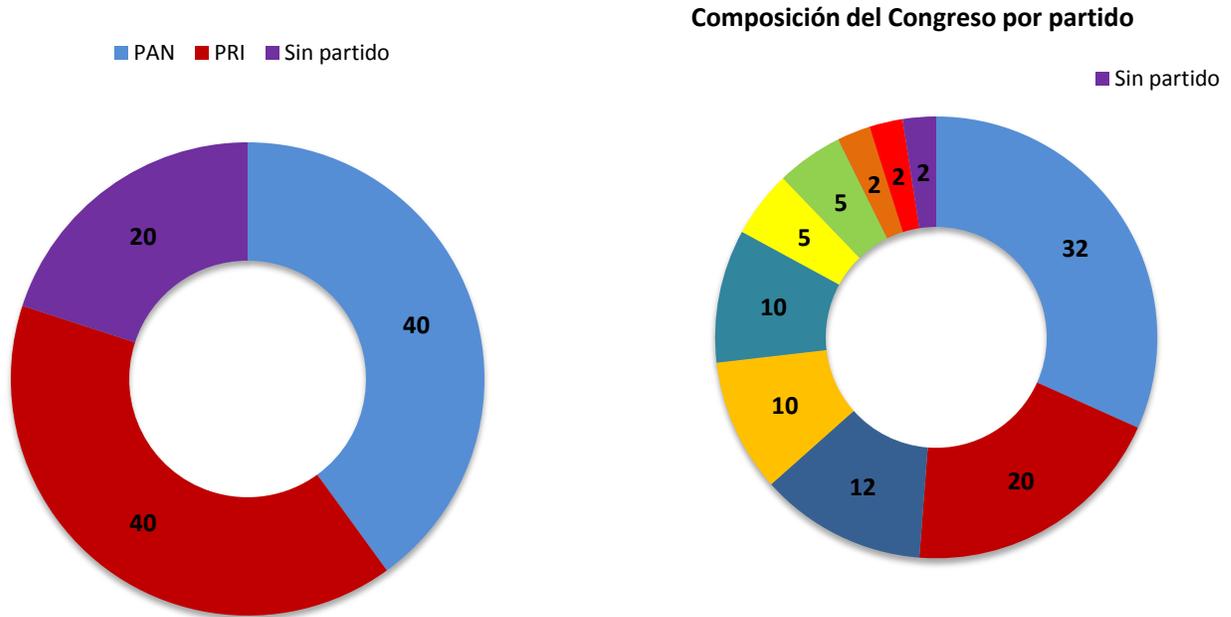
La distribución de presidencias en comités obedece al mismo principio que las comisiones: cada comité debe reflejar la proporción de los grupos parlamentarios que integran el Pleno.¹⁸ (Gráfica 9).

¹⁶ Reglamento Interior del Congreso del Estado de Puebla, artículo 54.

¹⁷ Reglamento Interior del Congreso del Estado de Puebla, artículo 52.

¹⁸ Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Puebla, artículo 130.

Gráfica 9. Distribución de presidencias de comités por partido, LIX Legislatura del Estado de Puebla (agosto 2016 – julio 2017) (%)



Fuente: Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 1 de septiembre de 2017.

Como se puede observar en las gráficas anteriores, existe una representación concentrada del PAN y PRI (40% cada uno) en cuanto a la distribución de presidencias en los comités. El 20% restante, lo preside Julián Peña (Sin partido).

Capítulo 3. Análisis de la Agenda Legislativa

Igual de importante que el análisis cuantitativo del Congreso de Puebla, es la revisión de la naturaleza y pertinencia de los asuntos tratados por el legislativo, así como la novedad, calidad y efectividad de las soluciones que se proponen.

El diagnóstico de los problemas que aquejan a la entidad es un primer paso para evaluar las acciones emprendidas desde el Congreso local para atenderlas. De nada sirve generar un gran paquete de trabajo legislativo, si este no es propositivo, ni atiende a las necesidades de la ciudadanía, o bien si únicamente será turnado a una comisión en la que pasará meses o incluso años sin resolución alguna.

De acuerdo al artículo 98 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, el Congreso debe rendir un informe anual de actividades, en los últimos días del tercer periodo ordinario de sesiones de cada año, esto con el propósito de detallar la labor realizada por los diputados. Por lo mismo, se realizó un análisis de los ejes de la Agenda Legislativa que a su vez contrasta lo presentado por el presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política del Congreso, Jorge Aguilar Chedraui, en el Informe del tercer año de sesiones (15 de enero de 2016 al 14 de enero de 2017)¹⁹.

Según el contenido del informe, las acciones parlamentarias atienden la agenda legislativa de manera ordenada y eficiente, presentando así lo que consideran algunas de las iniciativas más importantes²⁰, sin embargo la comparación permitió identificar inconsistencias respecto a algunas problemáticas del Estado, de acuerdo a cifras estadísticas de rezago social, pobreza, desigualdad, desempleo, entre otros; y que no precisamente están siendo consideradas por los diputados.

A continuación se muestran una serie de fichas (1 - 6)²¹ que señalan de manera puntual lo mencionado anteriormente.

¹⁹ Cabe mencionar que del Informe del tercer año de sesiones, casi seis meses corresponden al periodo de estudio de Reporte Legislativo 2 (agosto 2016 – enero 2017), de ahí la pertinencia del análisis.

²⁰ De acuerdo a lo mencionado en la versión estenográfica de la sesión solemne del 8 de diciembre de 2016, página 2, por el presidente de la Junta de Gobierno; así como lo escrito en el informe en cuestión, mismo que se puede consultar en la página del Congreso.

²¹ Todas las fichas son elaboraciones propias con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018), así como de las fuentes oficiales que se citan en las notas al pie de página en cada una de ellas.

Eje de la Agenda Legislativa: Bienestar, desarrollo social e igualdad de oportunidades
 Informe Legislativo Tercer Año Constitucional – Eje bienestar: Mejorar la calidad y condiciones de vida

Ficha 1

Trabajo presentado: Reforma a la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes del Estado de Puebla ²²	Presentación y aprobación: 15 de noviembre al 15 de diciembre de 2016
Trabajo presentado: Reforma en materia de deporte adaptado (iniciativa ciudadana)	Presentación y aprobación: Del 13 al 20 de julio 2016
Trabajo presentado: Reforma para proteger los derechos de propiedad intelectual de personas con discapacidad	Presentación y aprobación: Del 21 al 29 de junio 2016
<p>Pertinencia: Si bien son reformas que traen un beneficio para las personas con discapacidad, se podría considerar que hubo poca actividad en la materia, ya que existen otros temas de importante necesidad en rezago social, que no se están atendiendo. Por mencionar algunas cifras:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Puebla es el sexto estado del país con un número significativo de analfabetas, 8.1%²³. • Puebla ocupa el sexto puesto entre los estados con el menor Índice de Desarrollo Humano de toda la República²⁴. • La población sin derechohabencia a servicios de salud es de 19.79%²⁵ de los poblados. • El 6.65% de las viviendas en Puebla no dispone de agua entubada, y el 8.25% no tiene drenaje, mientras que en ambos casos hay 25 estados con cifras menores. El 1.01% no cuenta con energía eléctrica, habiendo 17 estados con cifras menos a 1%²⁶ 	

Eje de la Agenda Legislativa: Desarrollo económico, trabajo y crecimiento incluyente

Informe Legislativo Tercer Año Constitucional - Eje desarrollo: Más y mejores oportunidades

Ficha 2

Trabajo presentado: Ley de fomento a la acuacultura y pesca sustentable	Presentación y aprobación: 31 de julio 2014 al 25 de febrero 2016
<p>Pertinencia: Aunque la tasa de desocupación en Puebla es baja (2.5%)²⁷, el porcentaje de población en situación de pobreza es del 59.4% y la población con ingreso inferior a la línea de bienestar es de 65.6%. La ley presentada se mantuvo 19 meses dentro de las comisiones de Gobernación y Desarrollo Rural, sin resolución. Además en 12 meses sólo se presentó una propuesta con una resolución aprobatoria, que propone que se conceda cada año, un galardón a los prestadores de servicios que se destaquen por su interés, creatividad, inversión, atención y promoción de la actividad turística en el Estado. No hubo ningún otro trabajo efectivo para el desarrollo económico del Estado. Por lo que se considera que se podría estar legislando más en el tema.</p>	

²² Lo curioso de esta reforma es que se aprobó en comisión el 14 de diciembre de 2016 y el informe en el que se presenta como una de las iniciativas más importantes, fue el 8 de diciembre del mismo año, 6 días antes de su aprobación.

²³ Cifras del Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA), 2014.

²⁴ "Índice de Desarrollo Humano para las entidades federativas, México 2015". Estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo de México.

²⁵ Estimaciones del CONEVAL con base en los ITER 2000, 2005 y 2010 y la EI 2015.

²⁶ Datos de 2015 del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), publicados en 2016.

²⁷ Cifras del primer trimestre de 2017. Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2017.

Eje de la Agenda Legislativa: Gobernabilidad y combate a la corrupción

Informe Legislativo Tercer Año Constitucional – Eje gobierno

Ficha 3

<p>Trabajo presentado: <i>Reforma constitucional para crear el Sistema Estatal Anticorrupción</i></p>	<p>Presentación y aprobación: Del 12 al 25 de octubre de 2016</p>
<p>Trabajo presentado: <i>Iniciativa de Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla.</i></p>	<p>Presentación y aprobación: Del 23 de noviembre al 14 de diciembre de 2016</p>
<p>Pertinencia: Tema de gran importancia es generar mecanismos eficaces de prevención, detección y sanción de actos corruptos en todo el país, sobre todo porque los principales casos de deshonestidad tienen que ver con quienes se desempeñan en el gobierno (servidores públicos). Dicha problemática a través de los años ha producido una molestia ciudadana que ha provocado la pérdida de confianza en las autoridades y su legítimo desempeño. Producto de lo anterior, surge la necesidad de crear una normatividad que ayude a poner fin a esta situación y junto con la participación de grupos de la sociedad y académicos comienza dicha creación.</p> <ul style="list-style-type: none"> • En 2015 se propuso y aprobó el Sistema Nacional Anticorrupción, mismo que señaló el establecimiento de los sistemas locales en las entidades federativas. • Posteriormente en el último trimestre de 2016, el Ejecutivo presentó la reforma constitucional para crear dicho Sistema Estatal; así como la iniciativa de ley. • Puebla ha cumplido en tiempos con el diseño y puesta en marcha de su Sistema, así como la designación de sus respectivos fiscales y magistrados. • En el marco de la implementación del Sistema Anticorrupción, IMCO, Transparencia Mexicana y la Coparmex evaluaron a los estados otorgando un puntaje de 0, 50 y 100. De acuerdo al último monitoreo publicado en julio 2017, Puebla pasó de cero a 100 en el puntaje para el criterio de Auditorías, y aunque mantiene dos indicadores con 50 puntos, en el resto obtuvo 100. • El semáforo anticorrupción del IMCO determinó que el Estado de Puebla era una de las 10 entidades federativas con una reforma constitucional satisfactoria. <p>Nota: En los apartados 3.1 y 3.2 de este capítulo se encuentra de manera detallada el análisis de la ley antes mencionada, así como los antecedentes y el proceso que la acompañan.</p>	

Ficha 4

<p>Trabajo presentado: <i>Se armonizó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública</i></p>	<p>Presentación y aprobación: 15 de marzo al 4 de mayo de 2016</p>
<p>Pertinencia: Fue una homologación importante que obedeció a un ordenamiento federal.²⁸</p>	

²⁸ Para conocer el análisis realizado a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, consultar el capítulo 4 de Reporte Legislativo num. I

Eje de la Agenda Legislativa: Seguridad ciudadana y Estado de derechoInforme Legislativo Tercer Año Constitucional - Eje tranquilidad: Puebla más segura y tranquila**Ficha 5**

Trabajo presentado: <i>Reformas para erradicar la violencia contra las mujeres</i>	Presentación y aprobación: La información publicada es la siguiente: <ul style="list-style-type: none"> • Una reforma de 2015 (atemporal al informe). • Una presentada por el Ejecutivo. • 5 presentadas por los legisladores, ninguna aprobada, continúan en comisiones con estatus de pendientes.
Trabajo presentado: <i>Reformas al Código Penal, Código Civil, Procedimientos Penales y en materia de Defensa Social para promover la igualdad de género</i>	Presentación y aprobación: La información publicada es la siguiente: <ul style="list-style-type: none"> • Reformas al Código Penal, ninguna está aprobada. • Dos reformas al Código Civil que sugieren que los tutores de los niños se abstengan de pegarles. • Una de Procedimientos Penales y una de Defensa Social encaminada al robo de ganado.
Trabajo presentado: <i>Reforma a la Ley Estatal del Deporte y al Código Penal</i>	Presentación y aprobación: Del 20 al 27 de julio 2016
<p>Pertinencia: Se considera que no hay legislación efectiva para el tema de la inseguridad en el Estado. Los feminicidios y violencia contra las mujeres en Puebla es un tema latente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De 2010 a agosto de 2016 ocurrieron 329 feminicidios y se reporta que ha habido un aumento del cien por ciento en un lapso de 5 años.²⁹ • De acuerdo a cifras del Observatorio para los Derechos Sexuales y Reproductivos (Odesyr) de 2013 a 2016 se documentaron 187 feminicidios. • De 2009 a 2016 se registraron 527 homicidios dolosos de mujeres y feminicidios. Por su parte, la Fiscalía General del Estado sólo tiene registrado 474 casos, de los cuales 84 corresponden a feminicidios, 371 a homicidios dolosos contra mujeres y en 19 casos no se especifica si se trata de homicidio doloso o feminicidio. (Viñas, 2016). <p>De acuerdo a datos del ENVIPE 2017³⁰, para el Estado de Puebla se presentan las siguientes cifras:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las tasas de delitos más frecuentes por cada cien mil habitantes son 8,644 por robo o asalto en calle o transporte público; 7,813 por extorsión, 3,884 por fraude y 3,604 por robo total o parcial de vehículo. • Se estima que en 2016 en el estado se denunciaron 11.4% de los delitos, de los cuales 44.6% llevó al inicio de averiguación previa ante el Ministerio Público. • La <i>cifra negra de la comisión de delitos</i> es del 94.9% mientras que a nivel nacional es de 93.6% • El 58.1% de la población considera la Inseguridad como el problema más importante que aqueja hoy en día su entidad federativa, seguido del aumento de precios con 39.3% y el desempleo con 37.4 por ciento. <p>Desde enero de 2014 hasta agosto de 2017 en el Estado se han reportado las siguientes cifras de incidencia delictiva³¹:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2,006 violaciones (649 en el 2016) • 4,395 homicidios (1,215 en el 2016) • 117 secuestros (32 en el 2016) • 90,954 robos comunes (20,740 en el 2016) • 963 casos de robo de ganado (234 en el 2016 y hasta agosto de 2017 se han reportado 97). • El Centro de Investigaciones Políticas UPAEP reportó que de 2010 a 2016 el robo común con violencia aumentó un 38.8%, a casa habitación 20.1%, a negocios 33.2%, mientras que el de vehículos tuvo un incremento de 226.5 por ciento. 	

²⁹ Datos del Observatorio de Violencia Social y de Género de la Ciudad de Puebla.

³⁰ Datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), 26 de septiembre de 2017. Periodo de referencia de la información de enero a diciembre 2016.

³¹ Datos abiertos de incidencia delictiva. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Por las cifras presentadas anteriormente, se torna importante analizar el desempeño de la Comisión de Seguridad Pública del Congreso, quien de acuerdo a la Ley Orgánica tiene la competencia para adecuar y actualizar el marco jurídico relativo a la conservación de la seguridad, el orden público y la paz social; así como conocer y participar en las acciones que implemente el Comité de Protección Civil del Congreso del Estado.

Desempeño de la Comisión de Seguridad Pública

Ficha 6

2016
<ul style="list-style-type: none"> • En todo el 2016 se reunieron únicamente en ocho ocasiones, sin cumplir con la normativa de reunirse al menos una vez al mes. • En el 2016 se le turnaron a la comisión 17 asuntos de manera individual, de los cuales dos son iniciativas y sólo una se aprobó (del Ejecutivo). El resto son puntos de acuerdo, uno está aprobado en ese mismo año, y los otros obtuvieron su resolución en junio y julio de 2017. • En conjunto se les turnaron seis asuntos, todos permanecen en calidad de pendientes.
2017
<ul style="list-style-type: none"> • De enero a julio de 2017 se han reunido en 10 ocasiones, dos en enero, una mensual a partir de febrero, y julio ha sido el mes más activo con tres sesiones. • En dicho periodo se le han turnado 28 asuntos (en lo individual y en conjunto), cuatro de ellos iniciativas y el resto puntos de acuerdo. En total sólo cinco han obtenido resolución, el resto permanecen en calidad de pendiente.
Otros datos
<ul style="list-style-type: none"> • Sólo tres de los siete integrantes de la comisión, han presentado propuestas en temas de Seguridad durante 2016 y hasta julio de 2017 (9 en total). Una propuesta de la diputada María del Socorro Quezada Tiempo (PRD), siete del diputado Francisco Javier Jiménez Huerta (PRI) y una del actual presidente de la comisión, Mario Alberto Rincón González (PAN), que es la única aprobada. • De acuerdo al último informe anual de actividades de la comisión (enero 2016 – enero 2017) se le turnaron 31 asuntos para su estudio, sin embargo 27 permanecen con la leyenda: <i>“La comisión se encuentra analizando los planteamientos vertidos en el acuerdo, a fin que se dictamine lo procedente”</i>, es decir siguen pendientes de resolución.

Fuente: Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018).

El cuadro 9 presenta con mayor detalle los cuatro asuntos que si obtuvieron resolución dentro de la comisión, así como el contenido y fechas de aprobación.

Cuadro 9. Asuntos tunados y resueltos en la Comisión de Seguridad Pública (enero 2016 – enero 2017)

Iniciativa / Punto de acuerdo	Contenido	Fecha de presentación y aprobación
Iniciativa de decreto por el que se reforman las fracciones III y IV del artículo 18 y se adiciona la fracción V del mismo numeral de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Puebla.	Propone sectorizar las facultades en materia de prevención del delito a la Secretaría General de Gobierno, como órgano encargado de la política interna del Estado.	10 de febrero / 15 de marzo de 2016
Punto de acuerdo por el cual se invita al Ayuntamiento de Puebla para que a través de la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal se refuercen los operativos de seguridad en nuestra ciudad, principalmente en las zonas bancarias		4 de febrero / 6 de julio de 2016
Punto de acuerdo por el cual se invita a la Fiscalía General del Estado, las Dependencias de la Administración Pública Estatal, así como a los Presidentes Municipales de los 217 Municipios del Estado de Puebla, para que a través de las instancias correspondientes y dentro de su ámbito de competencia, se instruya a las Instituciones Policiales para que conforme a lo previsto en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública lleven a cabo las acciones de coordinación necesarias y conducentes para el eficaz cumplimiento de los fines de la seguridad pública, consistentes en salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.		29 de junio / 6 de julio de 2016
Punto de acuerdo por el cual se solicita la comparecencia de los Titulares de la Secretaría General de Gobierno y Secretaría de Seguridad Pública, para que expliquen las razones de la ola delictiva planteada; así como las estrategias que están llevando a cabo las citadas dependencias para frenar el avance de la delincuencia. La comparecencia se llevó a cabo como parte de la glosa correspondiente al Sexto Informe de Gobierno del Ejecutivo el 21 de enero de 2017.		30 de noviembre de 2016 / 20 de enero de 2017

Fuente: Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018).

Finalmente se cuestiona la facultad del poder legislativo poblano al ver cifras como las que se presentan en las fichas anteriores, y que en todo el periodo analizado no se haya llamado a comparecer ni una sola vez (a excepción de las comparecencias anuales que son reglamentarias), al Secretario de Seguridad Pública, al de Trabajo y Desarrollo Económico del Estado y/o de los municipios, o bien a los Regidores.

3.1 Principales reformas aprobadas: Ley Estatal Anticorrupción

Las iniciativas que procesan los Congresos estatales suelen observar las modificaciones hechas a la Constitución u otros ordenamientos federales. Esta sección analiza principalmente la creación de la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla, junto con las reformas que le anteceden y que tienen su correlato a nivel federal.

a) Antecedentes

27 de mayo del 2015 se publica en el *Diario Oficial de la Federación* un conjunto de reformas en materia de combate a la corrupción³². A través de dicha promulgación se crea el Sistema Nacional Anticorrupción que de acuerdo al artículo 113 establece lo siguiente: "... es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos."

³² Diario Oficial de la Federación; http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015; Recuperado el día 20 de octubre de 2017.

Se define la integración del sistema (Comité Coordinador y Comité de Participación Ciudadana), así como las funciones de los mismos, y se señala que se deberán establecer los sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas, así como hechos de corrupción.

18 de julio de 2016 *se aprueba la creación de tres leyes federales.*

*La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. Establece mecanismos de coordinación entre los diversos órganos de combate a la corrupción en la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México.

*Ley General de Responsabilidades Administrativas, que establece las amonestaciones a las que pueden ser acreedores los servidores públicos.

*Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Tiene por objeto determinar la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, mismo que se integrará por la Sala Superior, la Junta de Gobierno y Administración, y las Salas Regionales.

b) Leyes estatales

12 de octubre de 2016 *el entonces Ejecutivo del Estado, Rafael Moreno Valle, presentó una reforma constitucional para crear el Sistema Estatal Anticorrupción.* La propuesta esencialmente planteaba lo siguiente:

- Facultar al Congreso del Estado para expedir la Ley que establezca las bases para la integración, atribuciones y funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción; previendo que el mismo deberá contar con un Comité Coordinador y un Comité de Participación Ciudadana.
- Crear el Tribunal de Justicia Administrativa en el Estado, competente para dirimir las controversias que se susciten, así como para imponer sanciones a los servidores públicos.
- Fortalecer la fiscalización y control de los recursos públicos en el Estado.
- Armonizar el esquema de responsabilidades administrativas de conformidad con lo señalado por la Ley General de la materia.
- Prever la obligación de que todo ente público estatal o municipal cuente con un Órgano Interno de Control.
- Establecer el Consejo de la Judicatura, que tendrá a su cargo la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial del Estado.
- Prever la creación de una Fiscalía Especializada dentro de la Fiscalía General del Estado, encargada de la investigación de delitos cometidos por servidores públicos y particulares vinculados con hechos de corrupción.

Se turnó a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y a la Inspectoría de la Auditoría Superior del Estado, y se aprobó el 25 de octubre de 2016 con 37 votos a favor, uno en contra (Ma. del Socorro Quezada Tiempo) y una abstención (Julián Peña).

23 de noviembre de 2016 *el Ejecutivo del Estado presentó la Iniciativa de Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla.*

El objetivo de la ley es establecer las bases de coordinación entre los entes públicos del Estado de Puebla para el funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción. Se turnó a las Comisiones

Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y a la Inspectora de la Auditoría Superior del Estado.

14 de diciembre de 2016 se aprobó la *Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla y leyes secundarias*. Con 36 votos a favor, cero en contra y cero abstenciones se dictaminó la minuta de ley. Se aprobó también un segundo ordenamiento, la Ley de Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior del Estado, que tiene como propósito normar la Cuenta pública del Estado y Municipios, así como la recaudación, manejo, administración, resguardo, ejercicio y aplicación de fondos, bienes y valores de la hacienda pública. Por unanimidad, se aprobaron una serie de reformas a la Ley que crea el Consejo de Armonización Contable para el Estado, y a la Ley Orgánica Municipal en materia anticorrupción.

c) Foros y consultas

El 9 de diciembre de 2016, la Auditoría Superior del Estado y el Congreso del Estado organizaron un ciclo de conferencias y mesas de trabajo sobre el Sistema Nacional y Estatal Anticorrupción.

Con el objetivo de enriquecer las leyes secundarias del Sistema, el 13 de diciembre de 2016, el Congreso del Estado de Puebla se reunió con el Consorcio Universitario de Puebla³³, así como con especialistas del organismo empresarial Coparmex, para dar seguimiento a las observaciones realizadas a las iniciativas de Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla, a la Ley de Responsabilidades Administrativas y a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Puebla, todas enviadas por el Ejecutivo el 16 de noviembre.

El documento, realizado por académicos y especialistas de la Coparmex, tomó en consideración la Guía de Implementación para los Sistemas Locales Anticorrupción, elaborada por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y Transparencia Mexicana, A.C.; las leyes generales del Sistema Nacional Anticorrupción y de Responsabilidades Administrativas y la Ley Modelo de los Sistemas Locales Anticorrupción. En dicho documento, que se entregó al Congreso el 6 de diciembre, se contabilizaron veinticuatro observaciones que fueron consideradas por los representantes del Poder Legislativo.

El 10 de abril de 2017, el Congreso, el Consorcio Universitario y Coparmex, se reunieron nuevamente para dar seguimiento a la implantación del Sistema Estatal Anticorrupción a través de la participación ciudadana. De acuerdo a lo señalado por el diputado Aguilar Chedraui, el semáforo publicado por el IMCO coloca a Puebla junto con Nayarit y Chiapas entre los tres primeros estados en lograr una base legal necesaria para continuar con el desarrollo de sus Sistemas Locales y continuar con sus procesos.³⁴

El 3 de mayo de 2017, el Congreso del Estado designó al integrante del Comité Consultivo del Consejo de la Judicatura, Francisco Eduardo Garduño Gonzalo, quien representará al Poder Legislativo ante este órgano que forma parte del Sistema Estatal Anticorrupción. El Consejo de la Judicatura se integra por el Presidente del Consejo, dos magistrados o jueces, así como un comité

³³ Universidad Iberoamericana, Tecnológico de Monterrey Puebla, Universidad Anáhuac, Universidad de las Américas Puebla, Universidad Popular Autónoma de Puebla y Universidad Madero.

³⁴ En las publicaciones realizadas por el IMCO (febrero y mayo de 2017), Puebla no está considerada, únicamente se menciona que Nayarit y Chiapas están listos para empezar con el desarrollo de sus Sistema Local Anticorrupción (SLA). Para más información consultar el sitio web: http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/semáforo-anticorrupcion-monitoreo-de-los-sistemas-locales-anticorrupcion/

Consultivo integrado por dos miembros honoríficos: uno designado por el Congreso y otro por el Gobernador del Estado, para fortalecer la impartición de justicia en beneficio de la ciudadanía.

A partir del 26 de mayo, se publicó la convocatoria para elegir y designar a la Comisión de Selección de los integrantes del Comité Estatal de Participación Ciudadana. El 22 de junio dieron inicio las comparecencias de los candidatos y el 4 de julio finalmente se aprobaron a los 9 integrantes, mismos que tomaron protesta el 12 del mismo mes.

La opinión de analistas políticos de las columnas publicadas en el círculo rojo, e incluso de algunos legisladores, considera que la integración de la Comisión no fuera con la mejor selección de candidatos.³⁵

d) Creación del Tribunal de Justicia Administrativa

13 de julio de 2017 se presentó la *Iniciativa de Ley Orgánica del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla por acuerdo del Titular del Ejecutivo del Estado José Antonio Gali*.

En la propuesta de ley se establece la organización, integración, atribuciones, funcionamiento y competencia del nuevo Tribunal.

18 de julio de 2017 *aprobación de ley y creación del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado*.

La Ley se aprobó en el Pleno con 27 votos a favor, cero en contra y cero abstenciones. Consta de 53 artículos, sin incluir los transitorios. De acuerdo al tercero transitorio el Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla deberá quedar instalado y entrar en funciones a más tardar dentro de los ciento ochenta días naturales contados a partir de la entrada en vigor del Decreto.

30 de agosto de 2017 *toma de protesta de los Magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Puebla*. En sesión extraordinaria se ratificó a María de Lourdes Dib y Álvarez, Alfonso Siriako Guillen Almaguer y David Paz Moreno.

Aunado a lo anterior, se trabajó una reforma a la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado (presentada por el Ejecutivo el 6 de septiembre de 2017 y que continúa en estudio); quedando pendiente la creación de la Nueva Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo.

3.2 Análisis Ley Anticorrupción Estatal

Mediante un cuadro comparativo entre la Ley General Anticorrupción y la Estatal (ver Anexo 4), se concluye que no hay diferencias significativa entre ambos ordenamientos, ya que el estatal es una réplica (adaptada) del estatuto federal.

En el marco de la implementación del Sistema Anticorrupción, el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C (IMCO), Transparencia Mexicana y la Coparmex diseñaron la Ley Modelo para los sistemas locales, con esta ley se aseguraba que el marco normativo de todas las entidades federativas conservaran el espíritu, además de ser equivalentes al Sistema Nacional Anticorrupción.

Mediante este ejercicio, se evaluó a los estados otorgando un puntaje de 0, 50 y 100. El semáforo anticorrupción determinó para el mes de abril, lo siguiente para el Estado de Puebla:

³⁵ Para más información respecto a la opinión pública consultar el Anexo 5 de este Reporte.

- Fue una de las 10 entidades federativas con una reforma constitucional satisfactoria y junto con Nuevo León tuvo una Iniciativa de Ley satisfactoria.
- Obtuvo un puntaje de 100 en 29 de los 31 criterios para evaluar la Ley, calificando con 50 en el Sistema Local de Información por ser demasiado complejo y sólo obstaculizar la tarea de la Plataforma Nacional Digital; finalmente por no establecer el régimen especial de auditorías a la Secretaría Ejecutiva se le calificó con cero.
- Se le otorgaron 100 puntos en nueve de los 10 indicadores de la estructura constitucional, y obtuvo 50 en el otorgamiento de facultades al Órgano de Fiscalización Superior del Estado, ya que solo reforma el aspecto de la investigación y substanciación de las faltas administrativas graves, pero no otorga facultades de sanción a las faltas no graves.

De acuerdo al último monitoreo publicado en julio 2017, Puebla pasó de cero a 100 en el puntaje para el criterio de Auditorías, aunque se mantiene con los otros dos indicadores en 50.

El problema de la corrupción es cercano en cualquier tipo de gobierno. De acuerdo al Índice de Percepción de la Corrupción que realiza anualmente Transparencia Internacional³⁶, México cayó 28 posiciones entre 2015 y 2016. De acuerdo a los datos publicados, pasó del lugar 95 al 123 y obtuvo una calificación de 30 sobre 100 puntos (escala donde 0 es una percepción de altos niveles de corrupción y 100 son bajos niveles). El reporte evalúa 176 países y mide aspectos como el gobierno abierto, rendición de cuentas, libertad de expresión, transparencia, niveles de integridad en el servicio público y acceso igualitario a la justicia.³⁷

Entre los datos que resaltan del informe se encuentra que ninguno de los países obtuvo una calificación perfecta, el promedio fue de 43, lo cual indica un alto grado de percepción de corrupción alrededor del mundo.

El top 10 está conformado por los mismos países que en el 2015: Dinamarca, Nueva Zelanda y Finlandia ocupan los tres primeros lugares (puntajes de 90). Le siguen Suecia, Suiza, Noruega, Singapur, Países Bajos, Canadá y Alemania (puntajes de 80).

México obtuvo la misma calificación que naciones como Honduras, Laos, Moldova, Paraguay y Sierra Leona (puntaje de 30); además obtuvo la peor puntuación de los 35 países miembro de la OCDE, cuyo promedio es de 69 sobre 100.

³⁶ <https://www.transparency.org/>

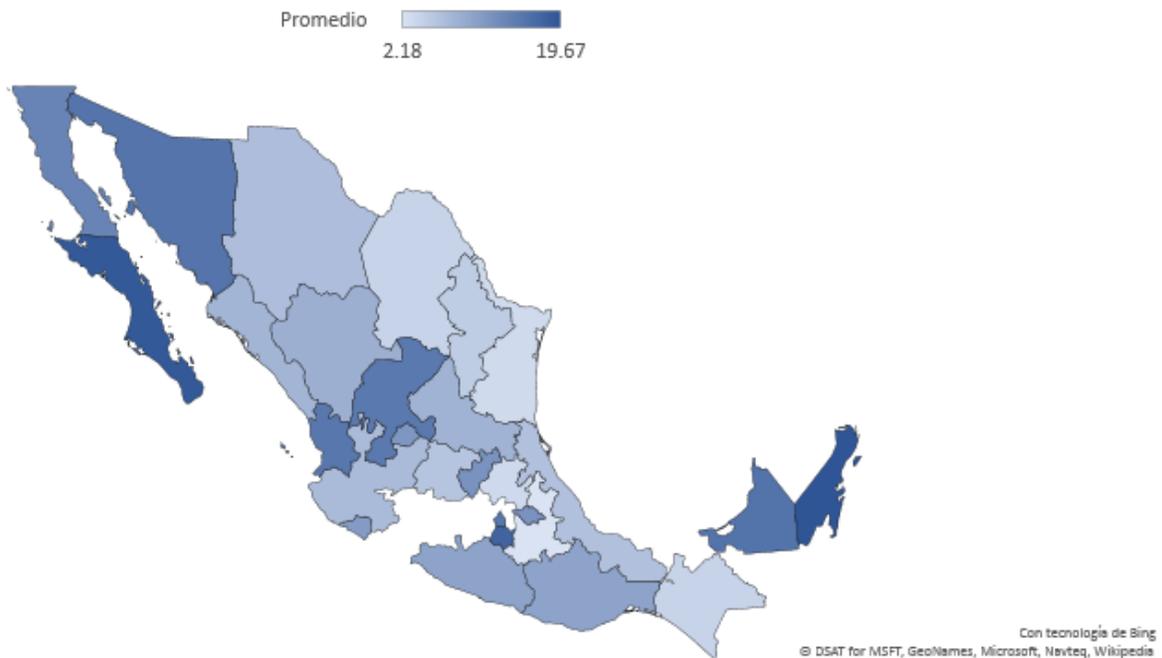
³⁷ http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/45206indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2016-via-transparencia-internacional/

Capítulo 4. Transparencia presupuestaria y fiscalización

4.1 Ejercicio de los recursos

Los congresos locales reciben cada año una partida del presupuesto de egresos aprobado por cada entidad federativa para su funcionamiento, así como para el cumplimiento de sus labores y objetivos en materia legislativa. En la siguiente figura puede observarse el mapeo del presupuesto legislativo que los congresos locales han recibido en promedio desde el año 2012, hasta el último aprobado en 2017.

Mapa 1. Promedio del presupuesto legislativo por entidad federativa 2012 -2017³⁸ (millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos del Informe Legislativo 2016 y 2017 del IMCO; con datos poblacionales del CONAPO, y con información del INEGI. Datos por cada 100,000 habitantes.

Como puede observarse, la asignación del presupuesto legislativo para cada entidad federativa no es homogénea. Esto se debe sólo en parte a que los diputados están en función representativa al número de habitantes y, por tanto, al volumen de necesidades en materia legislativa que el estado requiere. El cuadro 10 muestra el monto asignado a los congresos estatales de 2012 a 2017, estandarizado a cada 100 mil habitantes para su comparación.

³⁸ Los estados de México, Michoacán, Tabasco y Yucatán quedan fuera de la comparación por falta de datos.

Cuadro 10. Presupuesto de los Congresos estatales por cada 100 mil habitantes^a (millones de pesos)

	Entidad	2012 ^b	2013	2014	2015	2016	2017 ^c	Promedio ^d	Desviación Est.
1	Aguascalientes	12.79	12.35	11.64	11.30	10.85	10.42	11.56	0.89
2	Baja California	14.91	17.70	13.20	13.07	13.12	11.05	13.84	2.25
3	Baja California Sur	17.34	16.14	20.10	19.08	21.63	21.15	19.24	2.16
4	Campeche	15.22	16.43	16.67	16.03	15.85	15.53	15.96	0.54
5	Chiapas	3.53	3.88	3.94	4.42	4.50	4.29	4.09	0.37
6	Chihuahua	6.41	6.34	6.03	7.43	7.68	7.09	6.83	0.66
7	Ciudad de México	15.39	14.84	14.83	15.13	16.81	17.01	15.67	0.99
8	Coahuila	3.33	3.64	4.05	3.72	4.77	5.04	4.09	0.68
9	Colima	11.66	11.44	10.80	10.38	11.44	9.92	10.94	0.69
10	Durango	8.61	8.61	7.82	7.96	8.12	10.24	8.56	0.89
11	Guanajuato	4.61	4.61	6.68	6.71	6.30	6.46	5.90	1.01
12	Guerrero	10.38	10.26	10.15	9.93	9.79	10.10	10.10	0.21
13	Hidalgo	3.18	3.23	3.46	3.29	3.66	3.53	3.39	0.19
14	Jalisco	7.08	7.04	7.17	7.17	7.08	6.96	7.08	0.08
15	Estado de México	-	-	-	-	6.75	6.72	-	-
16	Michoacán	-	-	-	-	-	-	-	-
17	Morelos	15.70	18.80	17.84	17.26	19.02	18.16	17.80	1.21
18	Nayarit	16.37	16.20	15.73	15.56	15.04	14.26	15.53	0.78
19	Nuevo León	4.35	5.23	5.25	5.35	4.82	4.96	4.99	0.37
20	Oaxaca	9.67	10.61	7.16	12.77	12.27	7.74	10.04	2.30
21	Puebla	2.47	2.50	2.36	2.02	1.89	1.82	2.18	0.30
22	Querétaro	11.17	11.09	12.37	14.96	12.12	10.90	12.10	1.52
23	Quintana Roo	20.89	20.81	19.40	18.54	17.44	20.94	19.67	1.47
24	San Luis Potosí	7.99	8.13	7.98	7.99	8.37	8.28	8.12	0.17
25	Sinaloa	7.98	7.60	7.99	8.25	7.97	7.63	7.90	0.25
26	Sonora	11.03	12.75	20.83	16.34	16.87	17.40	15.87	3.51
27	Tabasco	10.69	-	10.67	11.22	11.09	10.89	-	-
28	Tamaulipas	3.31	3.38	3.21	3.23	3.22	3.41	3.29	0.09
29	Tlaxcala	13.32	12.81	12.13	12.18	12.07	10.28	12.13	1.03
30	Veracruz	5.97	6.16	6.26	6.49	6.84	6.56	6.38	0.31
31	Yucatán	5.08	-	5.05	5.12	5.09	5.18	-	-
32	Zacatecas	15.37	16.01	15.25	15.50	15.09	14.25	15.25	0.58

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe Legislativo 2016 y 2017 del IMCO, con datos poblacionales del CONAPO y con información del INEGI. a. Con datos poblacionales de la proyección a inicio de año del CONAPO b. Deflactor anualizado base 2010=100 c. Deflactor anualizado a julio de 2017 d. Las medidas estadísticas sólo se calcularon para aquellas entidades con información completa

La diferencia del presupuesto asignado, en promedio, es amplia, no sólo entre congresos locales sino entre diferentes legislaturas de una misma entidad. En algunos casos, esta alta variabilidad se da en el marco de una reducción del presupuesto asignado, como sugieren los datos para los congresos de Aguascalientes, Baja California, Colima, Querétaro y Tlaxcala³⁹. En otros casos, la variabilidad se da, por un aumento del presupuesto asignado desde 2012 a 2017, como sucede en los congresos de Baja California Sur, Ciudad de México, Coahuila, Durango, Guanajuato, Morelos, Nayarit, y Sonora.

En el resto de las entidades se observa un comportamiento estable en el presupuesto asignado durante el periodo referido, destacándose el Congreso de Puebla, como el menos costoso de toda la Nación (hasta 900% más económico en comparación con el Congreso más caro que es Quintana Roo).

a) Presupuesto del Congreso del Estado de Puebla

De los datos analizados, puede observarse que el Congreso estatal, no solo ha recibido en promedio un presupuesto por cada 100 mil habitantes menor al del resto de los congresos locales, en los últimos 6 años, sino que ha venido reduciéndose. El cuadro 11 muestra el monto en términos nominales del presupuesto aprobado para el Congreso del Estado de Puebla desde 2012 hasta el último asignado para 2017.

Cuadro 11. Presupuesto aprobado del Congreso del Estado de Puebla (2012 – 2017 en millones de pesos)

Año	Legislatura	Presupuesto aprobado
2012	LVIII	\$ 158,297,129
2013	LVIII	\$ 168,190,904
2014	LIX	\$ 166,832,062
2015	LIX	\$ 147,821,569
2016	LIX	\$ 144,085,371
2017	LIX	\$ 145,071,987

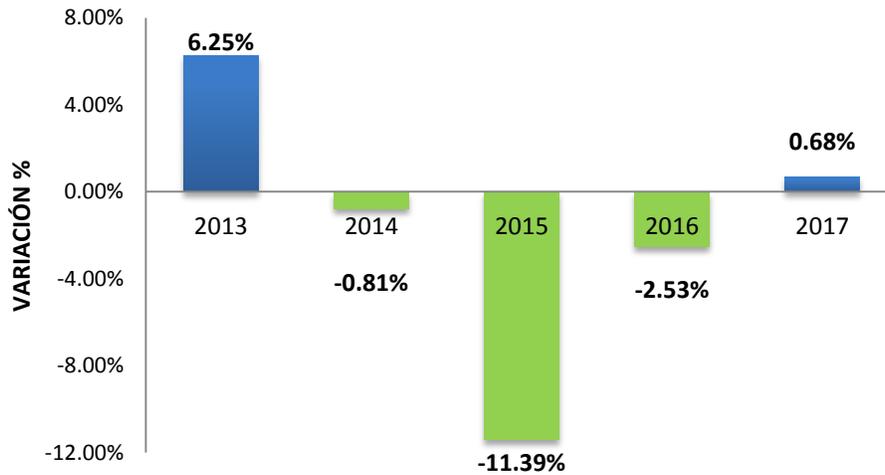
Fuente: Elaboración propia con datos del Informe Legislativo 2016 y 2017 del IMCO.

El presupuesto legislativo asignado al Congreso del Estado de Puebla cuenta con cierta estabilidad interanual y con reducciones significativas durante la LVIII Legislatura (2011-2014) y hasta el año 2016 de la LIX Legislatura (2014-2018); la cual se encuentra en turno.

En la siguiente gráfica (10) pueden observarse las variaciones porcentuales del presupuesto asignado para el Congreso del Estado de Puebla.

³⁹ Oaxaca también presenta una elevada variación de su presupuesto asignado para su congreso local, sin embargo, esta se debe principalmente al fuerte recorte en su partida presupuestaria para el poder legislativo aplicado para 2017. Aunque en general, Oaxaca presenta volatilidad al momento de asignar presupuesto a su congreso local.

Gráfica 10. Variación porcentual del presupuesto aprobado para el Congreso del Estado de Puebla



Fuente: Elaboración propia con datos del Informe Legislativo 2016 y 2017 del IMCO.

A pesar del incremento de 6.25 puntos porcentuales en el presupuesto del Congreso local para el año 2013, durante los siguientes tres años se experimentó una importante reducción, especialmente en el 2015 (11.39%). Posteriormente, para el 2017, se apreció un ligero crecimiento de 0.68 puntos porcentuales con respecto al ejercicio anterior, que, si bien no es un aumento tan elevado, sí rompe la tendencia decreciente de los años pasados, y, por tanto, se espera que para el 2018 no continúe una tendencia creciente del presupuesto legislativo.

b) Ingresos y egresos

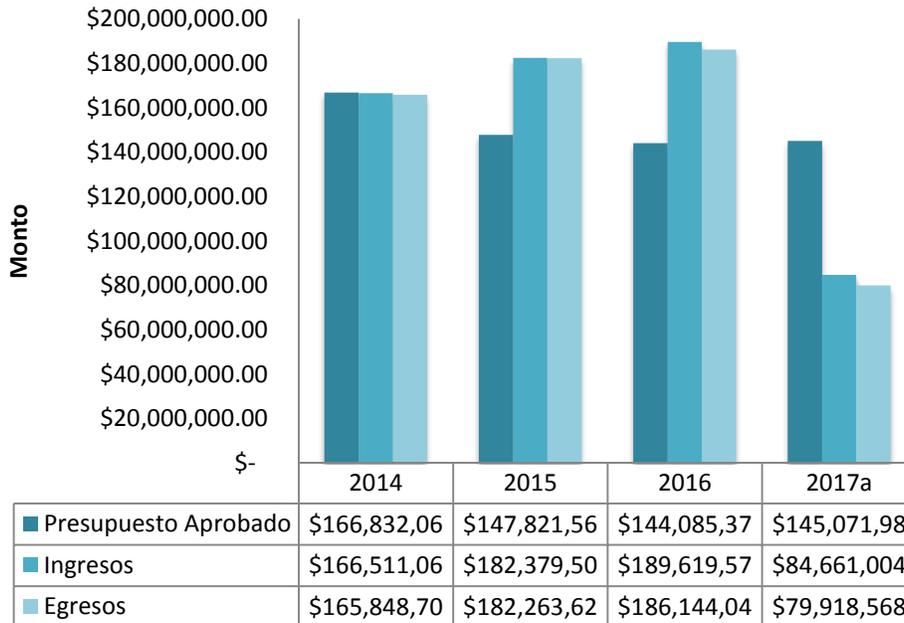
El presupuesto asignado a los congresos locales está en función de lo previsto en las leyes de Ingresos y Egresos de los ejercicios fiscales de las entidades federativas para cada año. Sin embargo, en algunas ocasiones los ingresos captados para su operación y funcionamiento son superiores a lo presupuestado, y, por lo tanto los egresos tienden a ser más elevados de los originalmente autorizados, tal ha sido el caso de Puebla.

Para analizar las diferencias se hizo uso de la información presentada en el portal de transparencia del Congreso, sobre los Estados de Actividades publicados en los informes de avances programáticos o presupuestales, balances generales y estados financieros.

Esta partida contable, de acuerdo con el Consejo Nacional de Armonización Contable⁴⁰, proporciona información sobre el resultado de las operaciones de ingreso y gasto durante un periodo determinado de cualquier ente público. La gráfica 11 muestra la información de los ingresos y egresos, junto con el presupuesto aprobado, del Congreso del Estado de Puebla desde 2014 hasta junio de 2017.

⁴⁰ La descripción detallada del Estado de Actividades puede encontrarse en la siguiente liga: www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_08_002.pdf

Gráfica 11. Finanzas Públicas del Congreso del Estado de Puebla (2014 – junio de 2017).



Fuente:

Elaboración propia con información obtenida del Informe Legislativo 2017 del IMCO y de los Estados de Actividades publicados en los Informes de avances programáticos o presupuestales, balances generales y su estado financiero del Congreso del Estado. a Ingresos y egresos a junio de 2017.

En 2014 los ingresos obtenidos por el Congreso del Estado fueron ligeramente menores a lo presupuestado en la partida legislativa, lo que llevó a un ajuste de gastos para que los egresos también lo fueran. Para los años 2015 y 2016 se observa un comportamiento similar: en ambos casos, los ingresos fueron mayores al presupuesto aprobado (\$34,557,935 y \$45,534,201 respectivamente), lo que causó que los egresos fueran de igual forma superiores.

Hasta junio de 2017, la información acerca de las actividades financieras del Congreso poblano, proyecta una conducta semejante a la de años anteriores. Por un lado, si bien los ingresos aún no superan lo presupuestado, estos ya rebasan la mitad por un monto de \$12,125,010.5, por lo que se esperaría que al finalizar el periodo fueran nuevamente superiores al presupuesto aprobado. Por otro lado, el monto de los egresos también está rebasado por \$7,382,574.5, y se sostiene por debajo de los ingresos, así al final del año podría permanecer el comportamiento superavitario que ha mantenido el Congreso en los últimos tres años.

c) Gastos de la LIX Legislatura del Congreso del Estado de Puebla

La composición del presupuesto de los congresos locales de las entidades federativas debe estar direccionado al funcionamiento y cumplimiento de las labores y objetivos planteados para el periodo legislativo en función. Las erogaciones del sector público se dividen en *gasto corriente*, que se entiende como todos aquellos repartos que no incrementan el patrimonio del ente público, y que por lo tanto son percibidos como gasto de consumo; contrataciones de capital humano, adquisición de bienes, servicios para las funciones administrativas, etc.

Por otro lado, el *gasto en inversión* constituye todas aquellas erogaciones que contribuyen a incrementar el capital del sector público y por tanto su patrimonio. En el Congreso del Estado de

Puebla se aclara que este último no es una facultad que le competa, por lo que sólo se cuenta con información del gasto corriente. Para analizarlo se hizo uso de la información presentada en los *Estados de Flujo de Efectivo del Congreso*. Esta partida contable, de acuerdo con el Consejo Nacional de Armonización Contable⁴¹, proporciona información sobre las entradas y salidas de los recursos, identificando por actividades de operación, inversión y financiamiento. El cuadro 12 muestra el monto total y la clasificación del gasto corriente del Congreso poblano desde el 2014 hasta junio de 2017.

Cuadro 12. Gasto Corriente de la LIX Legislatura, Congreso del Estado de Puebla

Año	Servicios Personales	Materiales y Suministros	Servicios Generales	Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas	Total Gasto Corriente
2014	\$ 95,269,955.70	\$ 5,094,979.92	\$ 60,152,088.70	\$ 361,098.92	\$ 160,878,123.24
2015	\$ 94,588,431.25	\$ 5,582,837.97	\$ 76,744,315.89	\$ 172,329.00	\$ 177,087,914.11
2016	\$ 86,164,890.00	\$ 7,215,946.00	\$ 84,928,119.00	\$ 2,213,706.00	\$ 180,522,661.00
2017 ^a	\$ 38,191,081.78	\$ 3,641,934.83	\$ 35,918,144.31	\$ 2,167,407.40	\$ 79,918,568.32

Fuente: Elaboración propia con información del Estado de Flujo de Efectivo del Congreso del Estado de Puebla para los años 2014, 2015, 2016 y 2017 a. Información a junio de 2017.

El gasto corriente ha mantenido una tendencia creciente durante los últimos tres años. Esto se debe principalmente a que, a pesar de que el gasto en servicios personales ha disminuido, el monto destinado a materiales y suministros, y servicios generales ha aumentado, lo mismo se observa para las transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas, las cuales incrementaron de manera considerable de 2015 a 2016 (\$2,041,377). Si bien no es posible determinar con precisión el total del gasto corriente para finales del 2017, es importante señalar que el concepto de transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas, hasta junio de 2017, era muy alto, incluso muy cercano al efectuado el año anterior, por lo que, de no haber reducciones considerables en el resto de los criterios, el gasto corriente de 2017 podría ser superior al de 2016.

4.2 Costo de comisiones

El Reglamento Interior del Congreso del Estado de Puebla establece las áreas que sirven de apoyo a las comisiones y comités, mismas que están adscritas a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, de Estudios y Proyectos Legislativos y a la Dirección General de Servicios Legislativos. Estas dependencias sirven de apoyo a los órganos colegiados del Congreso, por lo que no se cuenta con personal propio en las comisiones y comités.

Dentro del portal de transparencia del Congreso, la fracción VIII del artículo 77 de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla, se muestra a todos los integrantes de los distintos puestos que conforman el Congreso estatal, así como las remuneraciones y percepciones económicas del personal. En el cuadro que se muestra a continuación, se puede consultar el costo total mensual de las dependencias antes mencionadas y por tanto se puede obtener un estimado del costo de las comisiones.

⁴¹ La descripción detallada del Estado de Flujo de Efectivo puede encontrarse en la siguiente liga: www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_08_007.pdf

Cuadro. 13 Adscripciones de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, de Estudios y Proyectos Legislativos, y de la Dirección General de Servicios Legislativos

Adscripción	Cantidad de personas	Cantidad neta mensual por persona	Total Mensual
Analista	1	\$ 18,000.00	\$ 18,000.00
Analista Especializado	4	\$ 17,125.00	\$ 68,500.00
Coordinador Confianza	1	\$ 9,000.00	\$ 9,000.00
Coordinador Regional	4	\$ 25,044.30	\$ 100,177.20
Jefe de Departamento	3	\$ 21,666.70	\$ 65,000.10
Sub-director	1	\$ 13,500.00	\$ 13,500.00
Supervisor	1	\$ 10,077.52	\$ 10,077.52
Total	15	\$ 114,413.52	\$ 284,254.82

Fuente: Elaboración propia con información publicada en el portal del Congreso del Estado de Puebla.

Nota: Para aquellas adscripciones con más de una persona, la cantidad neta mensual es el promedio de lo percibido.

4.3 Costo de grupos parlamentarios

De acuerdo con la Ley Orgánica⁴², el Congreso del Estado de Puebla destina de su presupuesto una partida anual para subvencionar a los Grupos y Representantes Legislativos, asignando un 30% de forma equitativa entre todas las fracciones y representaciones parlamentarias. El 70% restante se distribuye proporcionalmente en función del número de diputados de cada agrupación. El porcentaje destinado en 2016 fue de 1.25% y para 2017 del 1.24%.⁴³

Cuadro 14. Costo de grupos parlamentarios

Partido	2016			2017		
	Legisladores	Prop. Frac.	Equit. Frac.	Legisladores	Prop. Frac.	Equit. Frac.
PAN	13	\$ 399,749.05	\$ 60,035.57	13	\$ 399,266.41	\$ 53,966.78
PRI	8	\$ 245,999.41	\$ 60,035.57	8	\$ 245,702.41	\$ 53,966.78
PRD	4	\$ 122,999.71	\$ 60,035.57	4	\$ 122,851.20	\$ 53,966.78
PVEM	2	\$ 61,499.85	\$ 60,035.57	2	\$ 61,425.60	\$ 53,966.78
MC	2	\$ 61,499.85	\$ 60,035.57	1	\$ 30,712.80	\$ 53,966.78
PT	2	\$ 61,499.85	\$ 60,035.57	2	\$ 61,425.60	\$ 53,966.78
PANAL	4	\$ 122,999.71	\$ 60,035.57	4	\$ 122,851.20	\$ 53,966.78
CPP	5	\$ 153,749.63	\$ 60,035.57	5	\$ 153,564.01	\$ 53,966.78
PSI	1	\$ 30,749.93	\$ 60,035.57	1	\$ 30,712.80	\$ 53,966.78
Sin partido	0	-	-	1	\$ 30,712.80	\$ 53,966.78
Total	41	\$ 1,260,747.00	\$ 540,320.14	41	\$ 1,259,224.85	\$ 539,667.79
Presupuesto para subvenciones de partidos		1.25% anual en proporción al presupuesto aprobado. \$ 1,801,067.14			1.24% anual en proporción al presupuesto aprobado \$ 1,798,892.64	

Fuente: Elaboración propia con datos del IMCO, del Congreso del Estado de Puebla y con información obtenida a través del portal de Transparencia del Congreso con número de folio 163/2017.

Lo primero que puede observarse, es que a pesar del incremento de 0.68 puntos porcentuales en el presupuesto del Congreso, la partida anual para subvencionar a los Grupos y Representantes Legislativos mostró una ligera reducción de un punto porcentual de 2016 a 2017, lo que lleva a una

⁴² Artículo 93

⁴³ Solicitud de información con número de folio 163/2017

evidente reducción en los montos asignados para los grupos parlamentarios. Adicionalmente, para este año Movimiento Ciudadano tuvo una reducción en su número de legisladores, ya que uno de sus miembros se inclinó por la representación independiente, por lo que la composición de los partidos es diferente, y por tanto también lo es la distribución de los montos asignados.

Es importante mencionar que la información del año 2016 expuesta en la tabla anterior es inconsistente con la que fue solicitada el año pasado (solicitud 093/2016)⁴⁴, y por la que se remitió un monto mensual de \$129,000.00, de los cuales \$90,300.00 se asignaron de manera proporcional y \$38,700.00 de forma equitativa entre las fracciones, calculándose un costo anual de \$1,548,000.00. Estos datos no coinciden con los calculados en el presente informe, ya que con información obtenida de una nueva solicitud, el porcentaje anual resulta mayor por \$253,067.14.

4.4 Costo de diputados

Dentro del apartado de transparencia del Congreso, artículo 77, fracción VIII se encuentra la información referente a la remuneración bruta y neta, así como los bonos, prestaciones, gratificaciones, primas, comisiones, dietas, estímulos, ingresos y todos los sistemas de compensación, sin embargo no es suficientemente clara, no se encuentra de forma directa, e incluso algunos datos no están disponibles. Cabe mencionar que se hizo una solicitud para obtener el tabulador del personal del Congreso a junio de 2017, y en su lugar se envió la misma base de datos que está disponible en el sitio web sin el nivel de detalle requerido.

El cuadro 15 muestra las remuneraciones y deducciones que perciben mensualmente los diputados del Congreso del Estado de Puebla. Las deducciones no se encuentran de forma inmediata en los datos presentados por el Congreso, por lo que estas se calcularon como la diferencia entre el sueldo bruto (el cual contempla las deducciones) y el sueldo neto. En cuanto a las percepciones anuales, el portal de transparencia no contiene, o al menos no la muestra de forma clara y directa, la información correspondiente al aguinaldo que reciben los diputados del Congreso.

Al mismo tiempo, el portal reporta que para los diputados “no aplica” ningún tipo de prima, gratificación, comisión, bonos, estímulos, apoyos económicos, prestaciones económicas o prestaciones en especie; al menos hasta julio de 2017, puesto que se cuenta con información disponible para estos rubros en 2016⁴⁵.

Cuadro 15. Costo por diputados mensual y anual a julio de 2017

Diputado	Costo mensual	Costo anual
Sueldo neto (1)	\$ 55,683.34	\$ 668,200.08
Deducciones (2)	\$ 6,041.12	\$ 72,493.44
Sueldo bruto (1+2)	\$ 61,724.46	\$ 740,693.52
Compensación	\$ 40,652.46	\$ 487,829.52
Aguinaldo	-	N/D
Prima vacacional	-	N/D
Total	\$ 102,376.92	\$ 1,228,523.04

Fuente: Elaboración con datos del portal de Transparencia del Congreso del Estado de Puebla y con cálculos propios.

⁴⁴ La tabla que se obtuvo como respuesta a la solicitud de información se puede encontrar en el Anexo 2 de este documento para su consulta o bien en la en la sección 5.4 del Reporte Legislativo del Congreso del Estado de Puebla 2014 – julio 2016: <http://www.reportelegislativo.com.mx/reportepuebla.pdf>

⁴⁵ Informe Legislativo del IMCO 2017

En comparación con los datos a julio de 2016⁴⁶, no se observa cambio alguno en las percepciones monetarias de los diputados locales, sin embargo, aún no se cuenta con información disponible sobre los montos por concepto de aguinaldo y prima vacacional de los legisladores, por lo que el costo total anual de los diputados pudiera ser mayor.

4.5 Costo del personal

La integración del Congreso del Estado de Puebla la conforman diputados y personal adscrito a la Secretaría General, direcciones generales, coordinaciones, jefaturas departamentales, y analistas. Los diputados ocupan un total de 41 plazas, sin embargo, no se sabe con exactitud el número de plazas para los demás puestos dentro del Congreso.

De acuerdo con la información del portal de transparencia del Congreso, para el primer trimestre de 2017, estaban ocupadas 138 plazas para los puestos mencionados anteriormente, mientras que para el segundo trimestre se contaba con 139 plazas. Por otro lado, el documento de plazas y personal de base y confianza, reporta que para junio se encontraban ocupadas 116 plazas.

El cuadro 16 muestra el costo mensual del personal, a junio de 2017, tomando la información referente al número de plazas del informe del segundo trimestre del 2017.

Cuadro 16. Costo del personal del Congreso del Estado de Puebla (junio 2017)

Concepto	Desglose	Monto
Servicios personales	Remuneraciones al personal de carácter permanente	\$ 10,494,128.10
	Remuneraciones al personal de carácter transitorio	\$ 3,666,445.45
	Remuneraciones adicionales y especiales	\$ 19,038,564.86
	Seguridad social	\$ 3,046,199.13
	Otras prestaciones sociales y económicas	\$ 1,083,877.86
	Previsiones	-
	Pago de Estímulos a Servidores Públicos	\$ 861,866.38
	Total (a Junio de 2017)	\$ 38,191,081.78
Costo total de los 41 diputados	Sueldo bruto	\$ 61,724.46
	Deducciones	\$ 6,041.12
	Compensación	\$ 40,652.46
	Aguinaldo	N/D
	Prima vacacional	N/D
	Total (a Junio de 2017)	\$ 31,115,977.48
Promedio mensual del costo del personal (a Junio de 2017)	Diferencia entre el total de servicios personales y el costo total de los diputados, entre las 139 plazas, entre 6 meses	\$ 8,483.34

Elaboración propia con datos del Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos a junio de 2017 y con información de la Fracción VIII del portal de Transparencia del Congreso del Estado de Puebla

⁴⁶ Informe Legislativo del IMCO 2016

4.6 Diagnóstico del desempeño del Congreso del Estado de Puebla

a) Salud financiera

El Congreso del Estado de Puebla ha mostrado durante los últimos cuatro años un comportamiento estable en comparación con el resto de los congresos locales de las entidades federativas del país, manteniendo un presupuesto equilibrado y bajo, acorde a las necesidades operativas y funcionales, así como a los objetivos específicos, de la LIX Legislatura. Si bien sorprende que para 2017 éste haya aumentado en comparación con la tendencia decreciente que se había manejado, es importante mencionar que el Congreso ha captado, desde 2012, mayores recursos que lo presupuestado, y ha mantenido una postura superavitaria, puesto que sus egresos en los últimos tres años se han mantenido ligeramente por debajo de sus ingresos; tendencia que ya se pronostica para el cierre del año legislativo en curso.

Sumado a lo anterior, con la información presentada a julio 2017, puede observarse que el costo total de los diputados, sin considerar prima vacacional ni aguinaldo, se mantiene en el mismo monto que en 2016. Dentro de la parte operativa, es importante mencionar que, para este año legislativo, la partida presupuestaria para subvencionar a los grupos parlamentarios del Congreso del Estado de Puebla mostró una ligera reducción.

Finalmente, a pesar de que se prevé un incremento del gasto corriente para finales del año legislativo, este se debe únicamente al rubro de transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas, puesto que los otros rubros continúan disminuyendo, lo que sumado con el resto de las reducciones antes expuestas, habla de un manejo responsable de los recursos públicos y, sobre todo, de un estado saludable de las finanzas públicas del Congreso del Estado de Puebla.

b) Nivel desagregado de estados financieros y transparencia financiera

La Ley General de Contabilidad Gubernamental establece los criterios bajos los cuales se deberá observar la información financiera de los entes públicos de los estados, mismos que deberán estar en consonancia con los explicitados para el gobierno federal⁴⁷. De acuerdo con la ley, son 17 los documentos que los congresos locales deben hacer públicos, sin embargo, 4 de estos documentos marcados por la ley no son aplicables para el Congreso del Estado de Puebla.

Durante 2016, en el portal de Transparencia del Congreso del Estado de Puebla no se encontraba información disponible sobre los estados de actividades y flujos de efectivo, por lo que sólo se contaban con 11 de los documentos financieros que le aplican, representando un 85% de transparencia financiera según lo plasmado por ley. Para este año están publicados la totalidad de los documentos financieros, representando un 100% de transparencia financiera. En el siguiente cuadro (17) puede encontrarse la desagregación de la información financiera del Congreso del Estado de Puebla.

⁴⁷ Artículos 46 y 47

Cuadro 17. Cumplimiento de información financiera, LIX Legislatura de Puebla (2014-2018)

Información Financiera	Nivel de desagregación según la ley	Congreso de Puebla
I. Información Contable	a) Estado de actividades	Sí
	b) Estado de situación financiera	Sí
	c) Estado de variación en la hacienda pública	Sí
	d) Estado de cambios en la situación financiera	Sí
	e) Estado de flujos de efectivo	Sí
	f) Informes sobre pasivos contingentes	Nota: No se cuenta con pasivos contingentes
	g) Notas a los estados financieros	Sí
	h) Estado analítico del activo	Sí
Artículo 47 fracción I	Estado analítico de la deuda, de la cual se derivarán las siguientes clasificaciones: a) Corto y largo plazo; b) Fuentes de financiamiento, II. Endeudamiento neto, financiamiento menos amortización, y III. Intereses de la deuda.	Sí
II. Información presupuestaria	a) Estado analítico de ingresos, del que se derivará la presentación en clasificación económica por fuente de financiamiento y concepto, incluyendo los ingresos excedentes generados.	Sí
	b) Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos del que se derivarán las clasificaciones siguientes: 1. Administrativa; 2. Económica; 3. Por objeto del gasto, y 4. Funcional. El estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos deberá identificar los montos y adecuaciones presupuestarias y subejercicios por ramo y programa.	Sí
	c) Endeudamiento neto, financiamiento menos amortización, del que se derivará la clasificación por su origen en interno y externo.	Nota: No se tiene ningún tipo de endeudamiento
	d) Intereses de la deuda	Nota: No se tiene ningún tipo de endeudamiento
	e) Un flujo de fondos que resuma todas las operaciones	Sí
III. Información programática	a) Gasto por categoría programática	Sí
	b) Programas y proyectos de inversión	Nota: No se aplica para esta soberanía
	c) Indicadores de resultados	Sí

Fuente: Ley General de Contabilidad Gubernamental

4.7 Fiscalización

El proceso de fiscalización consiste en revisar, evaluar, controlar y dar seguimiento al ejercicio de los recursos públicos, con el propósito de detectar desvíos, prevenir, corregir, mejorar y/o sancionar.⁴⁸ La función de fiscalización es una de las tareas más importantes de los poderes legislativos.

⁴⁸ Información del portal de la Auditoría Superior del Estado de Puebla.

En México, esta labor la realizan a través de los Órganos de Fiscalización Superior (OFS). Con base en los resultados del proceso de fiscalización, los OFS emiten observaciones o recomendaciones, sin embargo para el Congreso de Puebla se desconoce dicha información.

La Auditoría Superior del Estado de Puebla es la institución encargada de revisar las cuentas públicas de la entidad, el cual incluye el manejo y aplicación de fondos y recursos de los Poderes del Estado, de los ayuntamientos y de los demás sujetos de revisión.⁴⁹

4.8 Desempeño de la Auditoría Superior del Estado

Como se muestra en el Reporte anterior (enero 2014 – julio 2016), los *Informes Específicos de Resultados de la Cuenta Pública*, de acuerdo al Portal de Transparencia, se pueden consultar únicamente mediante una solicitud de información.

En el portal de la Auditoría Superior del Estado no existe información de auditorías realizadas en el 2016 y en la página del Congreso no se presentan resultados de auditorías realizadas después del 24 de agosto de 2015. De las entidades fiscalizadas, todo lo que reporta la Auditoría perteneciente a cuentas públicas de los tres poderes del Estado, se presenta como aprobado y no hay forma de consultar los resultados para revisar pliegos de observaciones, recomendaciones, u otro tipo de comentarios.

De acuerdo al calendario de obligaciones que presenta la Auditoría Superior, todas las entidades fiscalizadas deben presentar informes, estados financieros, cuentas públicas, formatos de obra pública, entre otros, antes de las fechas señaladas; sin embargo se desconoce si se cumple con dicha obligación o bien si se aprobaron o hicieron observaciones al respecto.

Finalmente aún no se presenta el Informe de Resultados, Fiscalización y Rendición de Cuentas del Titular de la Auditoría Superior del Estado, Dr. David Villanueva Lomelí, que comprende el periodo del 1° de octubre de 2016 al 30 de septiembre de 2017, por lo que se desconoce casi de manera absoluta información relevante de dicho órgano.

4.9 Cuentas públicas

Mediante la revisión de actas y versiones estenográficas de las sesiones publicadas en la página del Congreso de Puebla, se obtuvo información relacionada a la cantidad de asuntos atendidos en relación a cuentas públicas, inicio y resolución de Procedimiento Administrativo de Determinación de Responsabilidades, así como admisión y resolución del Recurso de Revocación contra actos del Honorable Congreso del Estado (ver cuadro 18).

Cuadro 18. Asuntos atendidos por la Comisión Inspectoradora de la Auditoría Superior del Estado y el Congreso del Estado (agosto 2016 – julio 2017)

Cuentas públicas	Inicio de Procedimiento Administrativo de Determinación de Responsabilidades	Resolución de Procedimiento Administrativo	Admisión del Recurso de Revocación contra actos del Honorable	Resolución del Recurso de Revocación
287	51	130	26	9

Fuente: Elaboración propia con datos publicados en la página del Congreso del Estado de Puebla.

⁴⁹ De acuerdo a la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas para el Estado de Puebla, los sujetos de revisión en Puebla están integrados por los tres poderes del Estado, Ayuntamientos, Organismos Autónomos, Entidades Paraestatales y Paramunicipales, Organismos Públicos, fideicomisos y cualquier persona que maneje o ejerza recursos públicos.

Se realizó una solicitud de información con folio 165/2017 en el que se requería un listado de todas las cuentas públicas pendientes de resolución en la Comisión Inspectoradora de la Auditoría Superior del Estado del Congreso. Al vencimiento de fecha para obtener una respuesta se resolvió ampliar el plazo hasta por diez días hábiles más y cumplido el segundo lapso la resolución fue que la Comisión no tiene cuentas públicas pendientes de dictaminar.

El 18 de julio de 2017, la diputada Geraldine González Cervantes (PVEM) solicitó mediante un punto de acuerdo, que la Auditoría informara al pleno la relación de las cuentas públicas pendientes o en proceso de revisión explicando la razón por la que no se han concluido. El asunto fue turnado a la Comisión Inspectoradora de la Auditoría Superior del Estado y sigue sin aprobarse. *Reporte Legislativo* realizó la misma solicitud de información⁵⁰ a través del portal de transparencia de la Auditoría, sin embargo aún no se obtiene una respuesta.

4.10 Comparecencias de funcionarios

Con el propósito de cumplir con el análisis de la glosa del Sexto Informe de Gobierno, se llevaron a cabo, en el mes de enero de 2017, las respectivas comparecencias en el Congreso del Estado de Puebla, mismas que se dividen en cuatro bloques temáticos de la siguiente manera: Sector Social (*Secretarios de Desarrollo Social, Salud y Educación Pública*), Sector Económico (*Secretarios de Desarrollo Rural, Sustentabilidad y Ordenamiento Territorial; de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico; de Turismo, de Infraestructura y Transporte*), Sector Buen Gobierno (*Secretarios de Finanzas y de la Contraloría*) y Sector de Gobernabilidad y Seguridad (*Secretario General de Gobierno y Titular de Seguridad Pública*).

Sin embargo de acuerdo al artículo 222 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Puebla, el Congreso puede solicitar, cuando así lo consideren necesario, la presencia de los servidores públicos estatales y municipales, para que informen del estado que guarden sus respectivos ramos, y para proporcionar información cuando se discuta un proyecto de Ley o Decreto. En 12 meses ningún diputado solicitó una comparecencia ante el Pleno a pesar de las problemáticas ya evidenciadas en el capítulo anterior, por ejemplo en el tema de seguridad.

Por su parte, las Comisiones, por acuerdo, pueden citar a comparecer a los servidores públicos a que hace alusión el artículo 222 de la Ley, a fin de ilustrar su juicio en el despacho de los asuntos que se les encomienden. En el periodo que comprende este Reporte, únicamente dos comisiones solicitaron comparecencias (Cuadro 19).

Cuadro 19. Comparecencias realizadas por las comisiones entre agosto 2016 y julio 2017

Convocó	Fecha	Quién compareció	Motivo
Comisión de Transparencia y Acceso a la Información	13 de diciembre de 2016	13 aspirantes a comisionados del Instituto de Transparencia del Estado	Exponer su ensayo y responder a las preguntas emitidas por los Legisladores.
Comisión de Participación Ciudadana y Combate a la Corrupción	22 y 23 de junio de 2017	19 aspirantes para elegir a las y los candidatos que formarán parte de la Comisión de Selección	Exponer libremente en un tiempo máximo de 10 minutos (cada uno), su proyecto de trabajo en la Comisión de Selección. Participaron rectores de Universidades, así como académicos y representantes de organizaciones civiles.

Fuente: Elaboración propia con datos publicados en la página del Congreso del Estado de Puebla.

⁵⁰ Número de solicitud 43

Conclusiones

El Congreso del Estado de Puebla ha mostrado un manejo responsable de los recursos públicos y sobre todo, un estado saludable de las finanzas; es el Congreso menos gravoso a sus ciudadanos en toda la República Mexicana. Durante los últimos cuatro años ha mantenido un presupuesto equilibrado y bajo en comparación con otros congresos locales del país. Además ha mostrado una reducción en la partida presupuestaria para subvencionar a los grupos parlamentarios.

Se observan mejoras importantes en el cumplimiento de la obligación de sesionar al menos una vez al mes dentro de las comisiones, a pesar de que este progreso no refleje precisamente avances en el trabajo interno de éstos órganos, como lo es el desahogo de asuntos legislativos.

El portal electrónico del Congreso de Puebla ha mantenido una mejora continua, año con año. Comparado con otros sitios legislativos, cuenta con un fácil acceso de la información, se actualiza frecuentemente, contiene publicados la mayoría de los documentos y se adapta a los cambios tecnológicos con facilidad. Además tiene buenos sistemas de búsqueda y filtrado para iniciativas y puntos de acuerdo.

Es importante destacar la respuesta positiva de parte de los diputados ante las peticiones que ha hecho la sociedad sobre la participación ciudadana y la colaboración de la iniciativa privada y organizaciones civiles para la creación, modificación y análisis de algunos marcos legales.

Recomendaciones

- **Mayor atención a los asuntos legislativos:** la alta producción de iniciativas frente al bajo porcentaje de desahogo refleja activismo, que lejos de presentar propuestas viables y de relevancia política, pareciera que sólo se exponen con fines de promoción personal.
- **Realizar comparecencias con servidores públicos:** no las relacionadas al informe del gobernador, sino al uso de esta facultad con mayor regularidad, para la discusión de proyectos de leyes, reformas, asuntos de interés social, problemáticas del Estado o simplemente para exigir cuentas o solicitar información. Llama la atención la pasividad de los legisladores mostrada ante el deterioro de la seguridad en el Estado.
- **Mejorar el desempeño de las comisiones:** valorar la pertinencia de todas aquellas que no reciben trabajo legislativo o bien que no están resolviendo asuntos eficientemente, a fin de reducir en número las comisiones. Generar y publicar versiones estenográficas del trabajo interno que realizan a fin de conocer los procesos deliberativos en relación a temas importantes.
- **Mayor rendición de cuentas:** publicar una relación de las cuentas públicas aprobadas y pendientes; así como de las recomendaciones y observaciones hechas en procesos de auditorías y revisión de cuentas por parte de la Auditoría y los despachos externos.
- **Aumentar el nivel de detalle de los documentos financieros:** mejorar la claridad en la información de forma que todos los formatos presentados proporcionen datos completos.

Anexos

Anexo 1. Análisis de la integración del Congreso de Puebla LIX Legislatura

Aun cuando en los años 2014 y 2015 el Partido Acción Nacional (PAN) conserva el número de diputados, se muestran cambios debido a las solicitudes de licencia.

Para comenzar la legislatura, el 15 de enero de 2014, el ex secretario de gobierno del Estado y cuñado del entonces gobernador Rafael Moreno Valle renuncia a tomar posesión como diputado local de representación proporcional. En su lugar llega Eukid Castañón quien hasta ese momento ocupaba el puesto de Contralor del Estado. El tercero en la lista era Juan Carlos Mondragón, ex dirigente del PAN, lo que dio paso a una serie de maniobras con el fin de impedir el arribo de este último a la diputación. Finalmente, la curul le fue asignada al partido local Compromiso por Puebla (CPP).

Asimismo, a la primera sesión del Congreso arribó Heraclio Germán Martínez Manzano, suplente de Cupertino Alejo Domínguez, líder de la Asociación “Tierra Fértil”. Alejo Domínguez, que era miembro de la fracción parlamentaria panista, se reincorporó a la legislatura pero como legislador del PANAL. Por estos dos últimos casos se puede observar en el siguiente cuadro, que para los años de 2016 y 2017 el PAN tiene dos legisladores menos, aunque conserva el mayor número de legisladores por fracción en el Congreso.

Cuadro 20. Composición del Congreso LIX Legislatura, 2014-2017

Partido	Congreso de Puebla			
	2014	2015	2016	2017
PAN	15	15	13	13
PRI	8	8	8	8
PRD	4	4	4	4
PVEM	2	2	2	2
MC	2	2	2	1
PT	2	2	2	2
PANAL	3	3	4	4
CPP	4	4	5	5
PSI	1	1	1	1
Sin partido	0	0	0	1
Total	41	41	41	41

Fuente: Elaboración propia con información del portal del Congreso del Estado. Consulta: agosto de 2017.

El Partido Revolucionario Institucional (PRI) mantiene una constante a lo largo de la legislatura, aunque hubo un cambio de legislador, como se verá más adelante. El PRD (Partido de la Revolución Democrática) se mantiene con cuatro diputados, aunque al igual que en el caso del PRI, hay un cambio de legislador.

Movimiento Ciudadano (MC) pierde una posición al declararse como independiente el diputado Julián Peña Hidalgo. Tanto el PT (Partido del Trabajo) como el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), se mantienen a lo largo de la legislatura con los mismos diputados. El PANAL incrementa de 3 a 4 legisladores con el retorno de Cupertino Alejo quien en su reincorporación se integra a

esta fracción en lugar de reingresar al PAN, caso similar al del partido estatal Compromiso por Puebla (CPP) debido a que con la licencia de Eukid Castañón, incorporado al PAN, su suplente Carlos Daniel Hernández Olivares se adhiere a la fracción de CPP.

Pacto Social de Integración (PSI) se ha mantenido con un único legislador. Como ya se mencionó, sin partido se encuentra el diputado Julián Peña Hidalgo quien se escindió de MC.

Análisis de los cambios por fracción parlamentaria

Cuadro 21. Integración del Partido Acción Nacional, LIX Legislatura, Congreso del Estado de Puebla (2014 – 2017)

PAN				
Diputados electos	2014	2015	2016	2017
Corona Salazar Álvarez				
Francisco Rodríguez Álvarez				
Jorge Aguilar Chedraui				
José Gaudencio Víctor León Castañeda				
Mario Alberto Rincón González	Francisco Mota Quiroz	Francisco Mota Quiroz	Mario Alberto Rincón González	Mario Alberto Rincón González
Pablo Rodríguez Regordosa				
Cupertino Alejo Domínguez	Heraclio Germán Martínez Manzano	Heraclio Germán Martínez Manzano		
Miguel Ángel Huepa Pérez	Miguel Ángel Huepa Pérez	Miguel Ángel Huepa Pérez	Germán Sergio Moreno Valle	Germán Sergio Moreno Valle
José Domingo Esquitín Lastiri				
María del Rocío Aguilar Nava				
Pablo Montiel Solana				
Neftalí Salvador Escobedo Zoletto	Neftalí Salvador Escobedo Zoletto	Neftalí Salvador Escobedo Zoletto	Jorge Otilio Hernández Calderón	Jorge Otilio Hernández Calderón
Sergio Emilio Gómez Olivier	Sergio Emilio Gómez Olivier	Sergio Emilio Gómez Olivier	José Pedro Antolín Flores Valerio	José Pedro Antolín Flores Valerio
Fernando Luis Manzanilla Prieto	Eukid Castañón Herrera	Eukid Castañón Herrera		
Irma Patricia Leal Islas	Carolina Beauregard Martínez			

Fuente: Elaboración propia con información del IEE y del portal del Congreso del Estado.

Al presentar Fernando Luis Manzanilla Prieto su renuncia a la diputación⁵¹, antes de comenzar la legislatura, su lugar lo ocupó Eukid Castañón. Aunque se mencionó que sólo sería por un tiempo definido, ya que la intención era que Castañón pidiera licencia para regresar a la Contraloría del estado. La situación presentaba un problema mayor para el grupo de Rafael Moreno Valle, pues debido a la legislación, implicaba que fuese sustituido por Juan Carlos Mondragón Quintana, ex líder estatal de Acción Nacional y contrario al grupo morenovallista. Finalmente, Eukid Castañón se quedó en el Congreso.

Para las elecciones federales de 2015, Castañón fue incluido en la lista de la cuarta circunscripción, en la que se encuentra Puebla. Al momento de pedir licencia indefinida para poder ocupar la nueva posición, se revivió el conflicto por la diputación local. El dirigente estatal de Compromiso por Puebla, Germán Jiménez García dijo que en 2013 se firmó un convenio de coalición en donde se estableció que dicha diputación era para esta fuerza política. En abril de 2013, tanto Fernando Manzanilla como su suplente, Castañón Herrera, habían sido registrados ante el Instituto Electoral del Estado (IEE Puebla) como candidatos a diputados de representación plurinominal como cuota del partido estatal Compromiso por Puebla, sin embargo tras arribar al Congreso, Castañón decidió incorporarse a la bancada de Acción Nacional. Por lo anterior, Jiménez García afirmaba que Castañón Herrera debió adherirse a Compromiso por Puebla y no al PAN. (Lemus, 2015).

Al solicitar la licencia y en el supuesto de que el PAN se quedase con la posición de Castañón Herrera, le hubiese correspondido al ex líder del albiazul, Mondragón Quintana asumir dicha curul. Finalmente, por la separación de Eukid del cargo (a partir del 29 de agosto) llegó al Congreso Carlos Daniel Hernández Olivares por el partido Compromiso por Puebla, con lo cual Mondragón quedó fuera del congreso local. Lo anterior se debió a que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) estableció que en el caso de las coaliciones, las posiciones que quedaran acéfalas le corresponderían a los partidos que en el convenio registraron a un candidato. Por ello, el Congreso tendría que llamar al suplente del mismo partido por el que fueron postulados, en este caso, Compromiso por Puebla, razón por la cual el nuevo legislador fue Hernández Olivares.

En el caso del diputado electo por mayoría del PANAL, el maestro del SNTE Cupertino Alejo Domínguez, se separó del cargo el 22 de enero de 2014, una semana después de haber arrancado los trabajos de la LIX Legislatura, ocupando su puesto Heraclio Germán Martínez Manzano, quien se sumó a la bancada del PAN. Alejo Domínguez solicitó licencia para desempeñarse como subsecretario de la Secretaría de Educación Pública en la que permaneció de enero de 2014 a abril de 2015. (López, 2015). Al reincorporarse a la Legislatura en el año 2016, Cupertino Alejo lo hizo por el PANAL.

En el asunto del diputado Mario Alberto Rincón González, desde un principio se mencionó que dejaría inmediatamente el cargo debido a que una vez pasada la elección, fue designado como Secretario de Desarrollo Social en el gobierno del estado. Ante ello, Rincón solicitó licencia para regresar al gabinete estatal y su lugar fue ocupado por su suplente, el panista Francisco Mota Quiroz. (Rojas, 2014). Una vez que renunció a la Secretaría volvió al Congreso local. Un año después, en febrero de 2015, pidió licencia para convertirse en candidato del PAN; tras perder en los comicios del 7 de junio de 2015 por el distrito 7 con cabecera en Tepeaca, se reincorporó en la bancada del PAN del Congreso local ese mismo mes. Posteriormente, en agosto de 2015,

⁵¹ La renuncia la presentó el 14 de enero de 2014. Para mayor información revisar: <http://www.losperiodistas.com.mx/noticia/1563/renuncia-fernando-manzanilla-a-diputacion-plurinominal> consulta del 08 de noviembre de 2017.

Rincón González solicitó una nueva licencia para ser nombrado secretario de Gobernación municipal. Por tercera ocasión, Francisco Mora Quiroz rindió protesta como su suplente. En febrero de 2016, Mario Alberto Rincón renuncia al cargo de Gobernación Municipal para nuevamente reincorporarse a la Legislatura estatal en donde permanece.

Para el proceso electoral 2014-2015, fueron tres los diputados que solicitaron licencia de este grupo parlamentario para contender por una diputación federal como propietarios. Jorge Aguilar Chedraui, líder de la bancada panista en el Congreso local señaló que los diputados de este instituto político que fuesen candidatos suplentes no pedirían licencia para separarse de su cargo e incorporarse a la campaña electoral. De esta forma solicitaron licencia para dedicarse al cien por ciento de la campaña, Miguel Ángel Huepa Pérez, Sergio Emilio Gómez Olivier y José Domingo Esquitín Lastiri.

Los resultados del proceso electoral federal otorgaron el triunfo a Miguel Ángel Huepa Pérez, por el distrito 10, correspondiente a Cholula y a Sergio Emilio Gómez Oliver por el distrito 15 de Tehuacán. De esta manera llegaron sus respectivos suplentes, Germán Sergio Moreno Valle y José Pedro Antolín Flores Valerio.

Moreno Valle es primo del entonces gobernador en funciones Rafael Moreno Valle. Con el triunfo de Huepa Pérez se le abrieron las puertas para acceder al congreso local. Asimismo, había sido incluido en la quinta posición de la lista de representación proporcional de la coalición Puebla Unida. En la elección federal de 2015 se repitió la fórmula y fue registrado como suplente de Huepa Pérez en la candidatura del Distrito X de San Pedro Cholula. (Macuil, 2015).

Por la suplencia de Sergio Emilio Gómez Olivier llegó a la diputación local el panista José Pedro Antolín Flores Valerio. Está considerado uno de los diputados invisibles debido a su escasa participación tanto en Tribuna como en iniciativas. José Domingo Esquitín Lastiri, solicitó licencia para competir por el distrito 1 de Huachinango en donde resultó ganador de la contienda el priista Carlos Barragán Amador, por lo que Esquitín Lastiri permaneció en la diputación local. (Camacho, 2015).

Asimismo, dejó su lugar en el Congreso, Neftalí Salvador Escobedo Zoletto al ser designado por el gobernador Moreno Valle como secretario de Salud, lo que permite a Jorge Otilio Hernández Calderón acceder al cargo. Este último y Pedro Antolín tomaron protesta el 15 de septiembre de 2015.

El último movimiento en la fracción parlamentaria de Acción Nacional se llevó a cabo en enero de este año (2017) cuando la diputada Patricia Leal solicitó licencia para incorporarse al Senado de la República en suplencia del senador Javier Lozano Alarcón quien a su vez se separa del cargo para unirse al gabinete del gobernador Antonio Gali Fayad. En lugar de Leal Islas el Congreso llamó a la suplente, Carolina Beauregard. Posteriormente, en agosto del mismo año, Lozano Alarcón regresó al Senado y hasta el momento Patricia Leal no ha informado si regresará a ocupar la curul que dejó en el Congreso de Puebla o asumirá la titularidad de la Notaría 7 de Cholula que le asignó la Secretaría General de Gobierno.

Cuadro 22. Integración del Partido Revolucionario Institucional, LIX Legislatura, Congreso del Estado de Puebla (2014 – 2017)

PRI				
Diputados electos	2014	2015	2016	2017
Sergio Salomón Céspedes Peregrina				
Rosalío Zanatta Vidaurri				
Leobardo Soto Martínez				
José Chedraui Budib				
Silvia Guillermina Tanús Osorio				
Víctor Manuel Giorgana Jiménez	Víctor Manuel Giorgana Jiménez	Víctor Manuel Giorgana Jiménez	Francisco Javier Jiménez Huerta	Francisco Javier Jiménez Huerta
Maritza Marín Marcelo				
Pablo Fernández del Campo Espinosa				

Fuente: Elaboración propia con información del IEE y del portal del Congreso del Estado.

En la fracción parlamentaria del PRI se observa que la mayoría de los diputados propietarios que rindieron protesta continúan en su puesto, sin embargo hay quienes si llegaron a solicitar licencias temporales, tal es el caso del legislador José Chedraui Budib quien presentó una solicitud formal el 04 de septiembre de 2014 para separarse del cargo por 20 días y de esta manera poder contender para la renovación del Comité Directivo Municipal (CDM) del PRI (López E. , 2014). Lo sustituyó su suplente Gustavo Mario Mena Porras, quien se incorporó a las tareas que tenía Chedraui como integrante de la Mesa Directiva de la Permanente. El 22 de septiembre del mismo año, Chedraui Budib se reincorporó a sus labores en el Congreso local.

Asimismo, el diputado Víctor Manuel Giorgana Jiménez presentó el 31 de julio de 2015 su solicitud para separarse del Congreso local para contender como candidato a diputado federal por el Distrito XIII. Su suplente, Francisco Javier Jiménez, rindió protesta el 2 de septiembre de ese año y permanece en la Legislatura local debido a que Giorgana resultó electo para la diputación federal, en donde fue nombrado como coordinador de los diputados poblanos del PRI.

Cuadro 23. Integración del Partido de la Revolución Democrática, LIX Legislatura, Congreso del Estado de Puebla (2014 – 2017)

PRD				
Diputados electos	2014	2015	2016	2017
Carlos Martínez Amador	Carlos Martínez Amador	Carlos Martínez Amador	Carlos Martínez Amador	José Guzmán Islas
Carlos Ignacio Mier Bañuelos				
Julián Rendón Tapia				
María del Socorro Quezada Tiempo				

Fuente: Elaboración propia con información del IEE y del portal del Congreso del Estado.

Del grupo parlamentario del PRD, fue el legislador Carlos Amador Martínez quien solicitó licencia por tiempo indefinido en el Congreso del Estado, para integrarse al equipo de gobernador Antonio Gali Fayd, como director del Colegio de Bachilleres del Estado de Puebla (Cobaep). Destaca el hecho de que desde el 5 de febrero de 2017 rindió protesta en el nuevo cargo, sin embargo fue hasta el día 16 de ese mes cuando se aprobó su solicitud. En su lugar rindió protesta su suplente, José Luis Guzmán Islas. (García, 2017).

Cuadro 24. Integración del Partido Verde Ecologista de México, LIX Legislatura, Congreso del Estado de Puebla (2014 – 2017)

PVEM				
Diputados electos	2014	2015	2016	2017
Geraldine González Cervantes				
Juan Carlos Natale López				

Fuente: Elaboración propia con información del IEE y del portal del Congreso del Estado.

En el caso de la legisladora del PVEM, Geraldine González Cervantes, la licencia por tiempo indefinido que solicitó, se debió a que asumió la candidatura por el Distrito XV de Tehuacán, por lo que al ser derrotada pidió su reingreso a partir del 9 de junio. Su suplente, Rosario Martínez Trujillo sólo fungió como diputada local por tres meses (rindió protesta el 23 de marzo), por lo que no participó en ninguna comisión y únicamente estuvo presente en dos sesiones, una extraordinaria y una ordinaria (Ruiz, 2015). Asimismo, fue la única diputada que arribó por licencia debido a que los propietarios que participaron en el proceso electoral federal de 2015 sólo solicitaron licencia por tiempo indefinido menor a los 30 días, por lo que sus suplentes no fueron llamados.

Cuadro 25. Integración del Partido Movimiento Ciudadano, LIX Legislatura, Congreso del Estado de Puebla (2014 – 2017)

MC				
Diputados electos	2014	2015	2016	2017
Julián Peña Hidalgo	Julián Peña Hidalgo	Julián Peña Hidalgo	Julián Peña Hidalgo	
Ignacio Alvizar Linares	Ignacio Alvizar Linares	Ignacio Alvizar Linares	Ignacio Alvizar Linares	José Ángel Pérez García

Fuente: Elaboración propia con información del IEE y del portal del Congreso del Estado.

El legislador Ignacio Alvizar Linares fue designado subsecretario de Educación Superior de la SEP en el gobierno de Antonio Gali Fayad, razón por la cual José Ángel Pérez García, ocupó su curul. La suplencia se hizo inmediatamente; el día 8 de febrero se realizó la petición y el día 9 Pérez García rindió protesta.

Asimismo, el grupo parlamentario de Movimiento Ciudadano sufrió una baja en febrero de 2017 cuando el diputado Julián Peña Hidalgo decidió afiliarse al Movimiento de Regeneración Nacional. Debido a que la ley no le permite representar formalmente a su nuevo partido en esta legislatura, Peña Hidalgo se quedó solo. Aunque el coordinador de la fracción de Movimiento Ciudadano, José Ángel Pérez García le hizo un llamado a renunciar a su cargo y dejar en su lugar a su suplente, Peña se negó por lo que permanece en la diputación pero de manera independiente. (Sánchez, 2017).

Cuadro 26. Integración del Partido del Trabajo, LIX Legislatura, Congreso del Estado de Puebla (2014 – 2017)

PT				
Diputados electos	2014	2015	2016	2017
Lizeth Sánchez García	Lizeth Sánchez García	Lizeth Sánchez García	Lizeth Sánchez García	Lizeth Sánchez García
Mariano Hernández Reyes	Mariano Hernández Reyes	Mariano Hernández Reyes	Mariano Hernández Reyes	Mariano Hernández Reyes

Fuente: Elaboración propia con información del IEE y del portal del Congreso del Estado.

En el caso de la fracción del Partido del Trabajo no hubo ningún movimiento.

Cuadro 27. Integración del Partido Nueva Alianza, LIX Legislatura, Congreso del Estado de Puebla (2014 – 2017)

PANAL				
Diputados electos	2014	2015	2016	2017
Susana del Carmen Riestra Piña				
Cirilo Salas Hernández				
Maiella Martha Gabriela Gómez Maldonado				
			Cupertino Alejo Domínguez	Cupertino Alejo Domínguez

Fuente: Elaboración propia con información del IEE y del portal del Congreso del Estado.

El diputado Cupertino Alejo Domínguez ingresó al Congreso del Estado como parte de la fracción parlamentaria de Acción Nacional. Posteriormente solicitó licencia para ocupar una subsecretaría en la SEP a la cual renunció en abril de 2015 para retornar al Congreso en la bancada del PANAL, por lo que el PAN perdió una diputación.

Cuadro 28. Integración del Partido Compromiso por Puebla, LIX Legislatura, Congreso del Estado de Puebla (2014 – 2017)

CPP				
Diputados electos	2014	2015	2016	2017
María Sara Camelia Chilaca Martínez				
José Germán Jiménez García				
Ma. Evelia Rodríguez García				
Manuel Pozos Cruz				
			Carlos Daniel Hernández Olivares	Carlos Daniel Hernández Olivares

Fuente: Elaboración propia con información del IEE y del portal del Congreso del Estado.

En marzo de 2017 el diputado Manuel Pozos Cruz solicitó licencia para separarse de su cargo por tiempo indefinido, para desempeñarse como titular de la Notaría número 2 del municipio de Libres. Pozos Cruz se vio beneficiado con la Notaría por el gobernador Rafael Moreno Valle, en un

proceso en el que el Colegio de Notarios y la Dirección de Archivos y Notarías pudieran aclarar el cumplimiento de los requisitos por parte de los aspirantes. En su lugar tendría que haber rendido protesta Yolanda Edith Cruz Báez, propietaria de gasolineras en Puebla y Veracruz, sin embargo como Pozos Cruz no ha tramitado su licencia definitiva, la suplente no puede asumir el cargo y la curul se mantiene acéfala desde marzo.

Ante la solicitud de licencia del diputado Eukid Castañón Herrera, rindió protesta Carlos Daniel Hernández Olivares, quien ocupaba el lugar número 9 en la lista de candidatos a diputados de representación proporcional y por un acuerdo del Instituto Electoral del Estado (IEE) se optó por él en lugar de Juan Carlos Mondragón, propuesto por el PAN y que ocupaba la cuarta posición. Lo anterior propició que Acción Nacional perdiera una curul más. Con la llegada de Hernández Olivares el partido estatal Compromiso por Puebla se colocó como la tercera fuerza el Poder Legislativo, al tener cinco representantes, por detrás del PAN y del PRI.

Cuadro 29. Integración del Partido Pacto Social de Integración, LIX Legislatura, Congreso del Estado de Puebla (2014 – 2017)

PSI				
Diputados electos	2014	2015	2016	2017
Marco Antonio Rodríguez Acosta				

Fuente: Elaboración propia con información del IEE y del portal del Congreso del Estado.

El 12 de noviembre de 2015 Rodríguez Acosta pidió licencia por un periodo de 30 días; Carlos Amador Martínez, del PRD, confirmó que Rodríguez era el impulsor del proyecto de Red de Organizaciones Sociales, conocido como “Redeso”, de la dirigencia nacional del PRD. Sin embargo, el presidente del PSI en el estado, Carlos Navarro Corro, dijo desconocer la situación del diputado. En su lugar rindió protesta Luis Eduardo Espinosa el 15 de noviembre de ese año. Sin embargo, en marzo de 2016, después de una ausencia de casi cuatro meses, Rodríguez Acosta se reintegró a la Legislatura. En octubre de 2016, Rodríguez Acosta se deslindó del partido Pacto Social de Integración derivado de que el partido no alcanzó el 3 por ciento de la votación local. Finalmente, sigue representando a PSI.

Cuadro 30. Sin partido, LIX Legislatura, Congreso del Estado de Puebla (2014 – 2017)

Sin partido				
Diputados electos	2014	2015	2016	2017
				Julián Peña Hidalgo

Fuente: Elaboración propia con información del IEE y del portal del Congreso del Estado.

Julián Peña Hidalgo se convirtió en diputado independiente luego de que decidiera afiliarse al MORENA, y debido a que la ley no le permite representar formalmente a su nuevo partido en esta legislatura.

Anexo 2. Monto mensual asignado para subvenciones

Para fines del primer Reporte Legislativo Puebla, se realizó una solicitud de información en la que se requirió la partida presupuestaria por año (2014, 2015, 2016), para grupos parlamentarios dentro del Congreso. Posteriormente el Congreso remitió la siguiente respuesta:

Por este medio, con fundamento en lo establecido en los artículos 3, 44, 45, 51, 52 fracción II, 53, 54 fracción III, IV, 57 y 62 fracción IV de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Puebla; 8, 9, 25 fracción III, 36 y 37 del Reglamento para la Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Legislativo del Estado de Puebla, en atención su solicitud de información formulada vía electrónica a esta Unidad de Acceso a la Información del Poder Legislativo el treinta de marzo del año en curso con número de expediente 093/2016, hago de su conocimiento:

Monto mensual asignado como subvenciones por grupo parlamentario para la LIX Legislatura

Fracción Legislativa	Número de Legisladores	Proporcional por Fracción	Equitativo por Fracción	Monto mensual
PRD	4	8,809.76	4,300.00	13,109.76
PT	2	4,404.88	4,300.00	8,704.88
MC	2	4,404.88	4,300.00	8,704.88
PANAL	4	8,809.76	4,300.00	13,109.76
PAN	13	28,631.70	4,300.00	32,931.70
PVEM	2	4,404.88	4,300.00	8,704.88
Compromiso por Puebla	5	11,012.20	4,300.00	15,312.20
PSI	1	2,202.44	4,300.00	6,502.44
PRI	8	17,619.50	4,300.00	21,919.50
SUMAS	41	\$ 90,300.00	\$ 38,700.00	\$ 129,000.00

Fuente: Tabla remitida por el Congreso del Estado de Puebla.

Para este segundo ejemplar de Reporte Legislativo Puebla, se volvió a hacer una solicitud de información, ahora pidiendo el porcentaje designado del presupuesto para subvenciones (años 2016 y 2017), y de acuerdo a lo remitido para el 2016, el porcentaje anual resulta mayor por \$253,067.14.

Anexo 3. Solicitudes de información

A partir de mayo de 2016, la nueva Ley de Transparencia del Estado de Puebla especificó que las solicitudes de acceso se atenderían en un plazo no mayor a 20 días hábiles (art. 150), contados a partir del día siguiente de su presentación. El plazo puede ampliarse por diez días hábiles, previa justificación y aprobación del Comité de Transparencia.

Se realizaron 6 solicitudes de información (entre el 17 de abril y el 2 de octubre de 2017), a través del portal de Transparencia del Congreso de Puebla. De todas se obtuvo una respuesta, refiriendo que habían sido contestadas en los plazos legales (Cuadro 31).

Cuadro 31. Solicitudes de información realizadas

Solicitud	Fecha y folio	Respuesta	Plazo de respuesta	Satisfacción de la respuesta
Votaciones individuales de los dictámenes del 7 de abril del 2017, específicamente del número 3 (Eduardo Rivera Pérez, periodo del 1 de enero al 31 de diciembre 2013).	17 de abril (087/2017)	17 de mayo	En tiempo	Insatisfactorio. Remitieron las votaciones generales por grupo parlamentario, más no las votaciones individuales por diputado.
Versiones estenográficas de la sesión ordinaria del 15 de marzo, y de la sesión extraordinaria del 7 de abril.	7 de junio (120/2017)	5 de julio	En tiempo	Anexan la del 15 de marzo. Para la versión de la extraordinaria del 7 de abril remiten que el Comité de Transparencia del Congreso determinó la Clasificación Reservada de la información solicitada.
Versión estenográfica de la sesión del 31 de julio y votaciones individuales de todos los asuntos que se votaron en la sesión del 31 de julio.	21 de agosto (151/2017)	30 de agosto	En tiempo	Las estenográficas y votaciones de los asuntos abordados en una sesión, son publicadas hasta que se aprueba el acta, lo que ocurre en la siguiente sesión que tenga el mismo carácter. Por lo anterior, el acta será aprobada el día 15 de octubre próximo.
Remuneración bruta y neta, de manera desglosada, de todos los sujetos obligados, incluyendo: sueldos, prestaciones, dietas, bonos, primas, gratificaciones, comisiones, estímulos, ingresos y sistemas de compensación, señalando la periodicidad de la remuneración. En formato PDF, Excel o JPEG.	25 de septiembre (160/2017)	23 de octubre	En tiempo	Se remitió el mismo archivo que se publica en el portal de Transparencia en formato de Excel, sin embargo varias columnas traen un dato inservible, que sólo a través de la página redirecciona a otro archivo.
Porcentaje de la partida anual para los grupos y representaciones legislativas y si este porcentaje cambia cada año entonces se requiere la partida anual para el 2016 y para el 2017.	26 de septiembre (163/2017)	10 de octubre	En tiempo	Satisfactorio
Listado de todas las cuentas públicas que tiene pendientes la Comisión Inspector de la Auditoría Superior del Estado del Congreso y por consecuencia que no se han votado en el pleno.	2 de octubre (165/2017)	Ampliación del plazo. 15 de noviembre	En tiempo	Derivado de una búsqueda exhaustiva de la documentación que se encuentra en la Comisión Inspector de la Auditoría Superior del Estado del Congreso, ésta no cuenta con cuentas públicas pendientes de dictaminar.

Fuente: Elaboración propia basada en las solicitudes de información realizadas y sus respectivas resoluciones.

Anexo 4. Cuadro comparativo entre la Ley General y Estatal del Sistema Anticorrupción

Cuadro 32. Comparación de la ley estatal con la federal

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción	Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de Puebla	Comentario
ART. 1 - 14	ART.1- 14	Se establecen las bases, principios y directrices para la organización y regulación entre autoridades, la integración y facultades que se les atribuyen, los mecanismos de coordinación entre los demás integrantes del sistema anticorrupción tanto estatal como nacional. Por otro lado, se hace alusión a los conceptos generales a tomar en cuenta para efectos de la ley.
ART. 15 – 29	ART.15 – 29	En ambas leyes las características que deben reunir los cinco integrantes del comité son las mismas, al igual que las limitaciones laborales y de no reelección. En la Ley General los integrantes del Comité de Participación Ciudadana se rigen por el artículo 108 constitucional, mientras que en la Ley estatal, lo hacen por el 125 de la Constitución Política del Estado de Puebla. En las mencionadas leyes se establecen sus obligaciones, la ley estatal no menciona como obligación la Secrecía. Los integrantes serán nombrados de forma muy similar, con los mismos requisitos y atributos, y la única diferencia es que la Comisión de selección del Comité de Participación ciudadana estará integrado por el Senado de la República, mientras que el del Estado estará integrado por el Congreso local. La Secretaría Ejecutiva establecida en ambas leyes cuenta con las mismas características.
ART. 30 – 47	ART.30 – 47	Se contempla la figura de la Comisión Ejecutiva, la cual está integrada por un Secretario Técnico y un Comité de Participación Ciudadana. La función principal de la Comisión, en ambas leyes, es generar insumos técnicos para el correcto funcionamiento del Comité. El Secretario Técnico, tiene a su cargo diversas funciones dentro de las que destacan actuar como secretario del Comité Coordinador (estatal o federal) y elaborar y certificar los acuerdos que se tomen en dicho Comité. También se habla del Sistema Nacional de Fiscalización, el cual se compone por la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, las entidades de fiscalización superiores locales, y las secretarías o instancias homólogas encargadas del control interno en las entidades federativas. Otra figura que se menciona en ambas leyes es el Comité Rector, que tiene a su cargo el diseño, aprobación y promoción de políticas integrales en la materia; la instrumentación de mecanismos de coordinación entre todos los integrantes del Sistema, y mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que en materia de fiscalización y control de recursos públicos generen las instituciones competentes en dichas materias.
ART. 48 - 60	ART.48 - 60	En el artículo 54 de las dos Leyes se establece la herramienta digital para centralizar la información de todos los órganos integrantes de los mismos, que es el sistema de información y comunicación del Sistema Nacional y del Sistema Nacional de Fiscalización.

Fuente: Elaboración propia con información de la Leyes General y Estatal del Sistema Anticorrupción.

Anexo 5. De la opinión pública

En torno a la votación para la integración de la Comisión de Selección se generaron opiniones que se manifestaron inconformes con el proceso llevado a cabo, así como con los resultados.

La diputada del PRD, Socorro Quezada Tiempo, declaró que su voto en contra sería porque a su parecer el procedimiento para integrar la Comisión de Selección fue a “modo”, ya que dejaron fuera a personajes que han sido críticos del Sistema y de las actuaciones del gobierno en temas de corrupción como el caso de los rectores de la Upaep e Ibero.⁵²

La Asociación Mexicana de Derecho a la Información (Amedi) criticó la opacidad y parcialidad con que el Congreso del Estado eligió a los miembros de la Comisión. Las críticas más fuertes de la Amedi fueron en relación a que a pesar de que los diputados sí eligieron a algunos ciudadanos preparados, experimentados y con “buena reputación” en materia de rendición de cuentas y combate a la corrupción, también dejaron fuera a perfiles que están por encima de otros que no cuentan con tales cualidades.

Por otra parte se consideró preocupante que el diputado Francisco Rodríguez Álvarez haya declarado que la elección de los miembros del comité de selección obedeció a “cuotas” a instituciones y sectores sociales, por encima de la evaluación de los mejores perfiles para fortalecer el Sistema Estatal Anticorrupción.⁵³

⁵² <https://www.sintesis.mx/puebla/2017/07/04/integran-comision-de-seleccion-anticorrupcion/>

⁵³ <https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/critica-asociacion-de-derecho-a-la-informacion-eleccion-de-comision-de-seleccion-anticorrupcion>

Apéndice metodológico

Marco conceptual

Para elaborar el Reporte 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
- Unidad partidista (cohesión de un grupo parlamentario al momento de votar)
- Presencia en las sesiones
- Participación en las Votaciones
- El trabajo al interior de las comisiones y entre los grupos parlamentarios

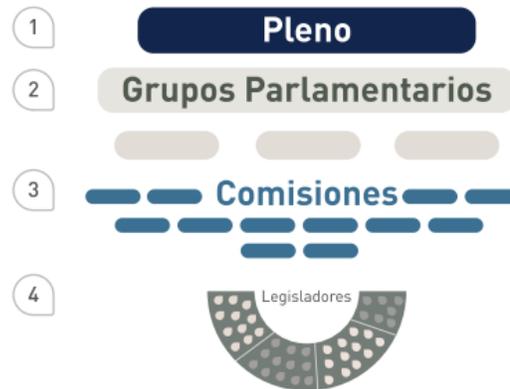
La tercera función es el *control y la fiscalización* para supervisar los actos de gobierno y exigir cuentas al Ejecutivo. En las democracias representativas, los votantes otorgan al Poder Legislativo la doble función de legislar y de controlar y vigilar al Ejecutivo. *Controlar* y mantener un sistema 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, Reporte Legislativo sólo 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. Reporte Legislativo evalúa el desempeño legislativo en cada uno de esos ámbitos.

Diagrama 1. Esquema de las unidades que integran el trabajo legislativo



Para desarrollar los indicadores, Reporte Legislativo 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 receso (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

El Reporte Legislativo se elaboró a partir de investigación en fuentes institucionales:

1. Sitio de Internet del Congreso del Estado de Puebla <http://congresopuebla.gob.mx/>
2. Solicitudes de Información hechas a través del portal de transparencia de la página del Congreso
3. Sitio de Internet de la Auditoría Superior del Estado de Puebla <http://www.auditoriapuebla.gob.mx/>
4. Micrositios de legislaturas anteriores en Puebla (LVIII, LVII y LVI)
5. Las demás señaladas en las notas de pie del documento.

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

A) Índices

Votaciones

Para la construcción de los indicadores se tomaron en cuenta 202 votaciones que publicó el Congreso en su portal, del 1° de agosto de 2016 al 28 de julio de 2017⁵⁴.

Unidad partidista⁵⁵

Para medir la unidad partidista se utilizó un índice de Rice modificado, que mide la división en las votaciones. La escala va de 33 a 100 por ciento. Cuando toma valores cercanos a 100, significa que todo el grupo parlamentario vota en el mismo sentido (a favor, en contra o se abstiene). Cuando la escala se aproxima a valores cercanos a 33% quiere decir que los integrantes del grupo parlamentario votan en sentidos opuestos (1/3 a favor, 1/3 en contra y 1/3 se abstiene).

$$\text{Unidad} = \text{Max (votos a favor, en contra, abstención)} / \text{Suma (votos a favor, en contra, abstención)}$$

La unidad partidista puede ser consecuencia de tres diferentes factores:⁵⁶

1. Cohesión: Preferencias similares entre los legisladores
2. Disciplina: Distribución de incentivos por parte de los líderes parlamentarios para premiar la lealtad
3. Control de agenda: Implica que aquellas instituciones o individuos que controlan la actividad legislativa evitan la votación de iniciativas que causan división

Participación en las votaciones

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

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

b) Participación en las votaciones del grupo parlamentario = Suma (votos a favor, en contra o abstenciones del grupo parlamentario por cada votación) / Total de integrantes del grupo parlamentario. La participación por grupo parlamentario, toma el valor de 1 cuando la proporción entre la suma de votos a favor, en contra o abstenciones del grupo parlamentario por cada votación y el número de integrantes del grupo parlamentario es igual, y 0 cuando ningún integrante votó.

Criterio de contabilidad de iniciativas

Se tomaron en cuenta las iniciativas presentadas en lo individual, como grupo parlamentario y a nombre de toda la legislatura.

⁵⁴ Última votación publicada hasta la fecha de corte de este Reporte, 1° de septiembre de 2017.

⁵⁵ Enrique Cárdenas Sánchez, Evaluación del Poder Legislativo. Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), 2009.

⁵⁶ John M. Carey. "Competing Principal, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting." American Journal of Political Science.

B) Glosario

I. Nomenclatura de abreviaturas

- PRI: Partido Revolucionario Institucional
- PAN: Partido Acción Nacional
- PRD: Partido de la Revolución Democrática
- PVEM: Partido Verde Ecologista de México
- PT: Partido del Trabajo
- PANAL: Partido Nueva Alianza
- MC: Movimiento Ciudadano
- CPP: Compromiso por Puebla
- PSI: Pacto Social de Integración
- SP: Sin partido

II. Indicadores

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