

# Informe del Desempeño Legislativo

Número tres

**Congreso del Estado de Puebla**

LIX Legislatura (*agosto 2017 – julio 2018*)

*Recuento de actividades - cierre de la legislatura*



# Informe del Desempeño Legislativo

## Número tres

Congreso del Estado de Puebla

LIX Legislatura (agosto 2017 – julio 2018)

*Recuento de actividades - cierre de la legislatura*

Presentación	3
Resumen ejecutivo	4
<b>Capítulo 1.</b> Indicadores básicos	6
<b>Capítulo 2.</b> Sistema de comisiones	14
<b>Capítulo 3.</b> Asignación y ejercicio del presupuesto	18
Conclusiones y Recomendaciones	29
Recuento de las principales actividades de la LIX Legislatura (cierre de sesiones)	31
Apéndice metodológico	37

## Presentación

El Informe del Desempeño Legislativo del Congreso de Puebla, es la tercera publicación de la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP), actualmente realizado a través del Instituto Promotor del Bien Común (IPBC), con el fin de contribuir al mejoramiento del desempeño del Poder Legislativo. Esta es una iniciativa que originalmente nació en convenio con Integralia Pública A.C, organización con la cual se publicaron los dos ejemplares anteriores.

A través de dicho informe se busca generar indicadores para medir el trabajo del legislativo en el estado, 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

### **Antonio Sánchez Díaz de Rivera**

Presidente del Instituto Promotor del Bien  
Común

### **Paola Fabre Miranda**

Coordinadora e investigadora del  
Observatorio Legislativo

### **Dillan Aguirre Sedeño**

Analista de la asignación y ejercicio del  
presupuesto

Agradecemos la valiosa aportación de Valeria Rodríguez Martínez, Aisa Nicole Martínez Escobar y Eric Ramón Pérez Ramos, estudiantes de la facultad de Derecho de UPAEP, quienes contribuyeron a la investigación del perfil de la nueva legislatura, mismo que se puede consultar en el Observatorio Gubernamental de nuestra institución ([observatoriogubernamental.mx](http://observatoriogubernamental.mx)).

El presente informe se realizó con información disponible en las siguientes fuentes públicas: página electrónica del Congreso ([congresopuebla.gob.mx](http://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.

## Principales hallazgos

### RETROCESO EN COMISIONES

- En el último año recaen en el incumplimiento de sesionar al menos una vez al mes. Sólo **11** comisiones cumplieron. Durante toda la legislatura **únicamente 8** de las **35 comisiones** se reunieron el mínimo de ocasiones o más.
- Trabajo ineficiente en estos órganos, en el último periodo (12 meses) **9** comisiones no resolvieron ningún asunto de los que les fueron turnados. En total, al cierre de la legislatura las comisiones dejan en promedio el **64%** del trabajo pendiente.
- Se cuestiona la existencia de tantas comisiones. Reiteradamente se ha manifestado que duplican funciones y retrasan el proceso de dictaminación. El **31%** de los **asuntos presentados** en la legislatura, se turnaron a dos o más comisiones y el **67%** de ellos se quedaron **pendientes**.

### ACTIVISMO LEGISLATIVO INEFICIENTE

- El Congreso propone y aprueba propuestas sin calidad y sin generar procesos conducentes a una resolución de casos.
- La misma ineficiencia de las comisiones provoca dicho problema. El tratamiento que **solo logró dictaminar un tercio** de las propuestas y despachar en promedio un **5%** de ellas tendría que ser sustituido por otro más eficiente y profesional.
- La muy baja estadística de aprobación sobre los “puntos de acuerdo” desvela un mecanismo inadecuado para llegar a ellos, una cultura política que no busca realmente acuerdos; o bien, políticos que no saben crearlos.
- El **PRI** fue el mayor proponente de asuntos legislativos en toda la legislatura (**508**), dejando el **85%** de ellos **pendientes**.
- El segundo gran legislador del Congreso fue el Ejecutivo, con **250** iniciativas presentadas y la mayor tasa de aprobación (**96%**).
- Un fenómeno interesante que se observó en el último año de sesiones es que las propuestas de los partidos como tal, obtuvieron una tasa de aprobación del **7.7%** en promedio, mientras que cuando se realizaron en **conjunto** (entre partidos), la aprobación se disparó al **100%**.
- El análisis de toda la legislatura arroja un promedio del **23%** de dictaminación en los asuntos de los partidos (individual) contra **58%** en las propuestas conjuntas. Esto pudiera denotar un elemento de **construcción de bien común**, que es la **participación conjunta**. Pareciera que cuando se proponen trabajar como Congreso, producen mejores resultados.

## EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO

- A pesar del ligero incremento del presupuesto en el último año de sesiones, el Congreso estatal se mantuvo con el gasto más bajo en comparación con el resto de los congresos locales (referido al número de habitantes representados).
- Continúa la opacidad sobre los montos de aguinaldo y prima vacacional de los legisladores, sin embargo, el cálculo del costo anual por diputado al cierre de sesiones fue de **\$1,228,523** pesos.
- Desde el Informe anterior se apreciaba un ligero crecimiento de **0.68%** en el presupuesto del **2017** (con respecto al ejercicio anterior) que, si bien no era un aumento tan elevado, sí rompía con la tendencia decreciente de los años pasados, y, por tanto, para el **2018** hubo un **crecimiento porcentual** del presupuesto de **2.97**. Este incremento se relaciona con el cierre de la LIX Legislatura.
- El Congreso mostró un manejo responsable de los recursos públicos y, sobre todo, un estado saludable de las finanzas. Fue un Congreso que cumplió con la publicación del 100% de documentos financieros, sin embargo, algunos de ellos no contenían toda la información.

## VIGILANCIA AL EJECUTIVO Y OTRAS FACULTADES

- El Congreso no funciona como un poder diferente e independiente del ejecutivo. Las propuestas aprobadas son, de manera mayoritaria y con una eficiencia sin paralelo, las propuestas del propio gobernador. Esto no es consistente con la función del Congreso. Demuestra una clara inversión de poder en la relación entre legislativo y ejecutivo que fragiliza la función de supervisión por parte del Congreso.
- Se hicieron repetidas recomendaciones en los informes anteriores respecto a ejercer con regularidad la facultad de llamar a comparecer a los servidores públicos, durante toda la legislatura, esta actividad no fue más allá de las comparecencias anuales relacionadas al informe del gobernador.

## Capítulo 1. Indicadores básicos

### 1.1 Trabajo en el pleno (iniciativas y puntos de acuerdo)

En el periodo comprendido del 1 de agosto de 2017 al 31 de julio de 2018, el Congreso de Puebla sesionó en 43 ocasiones, 39 de ellas fueron correspondientes a periodos ordinarios<sup>1</sup>, y cuatro de manera extraordinaria. Durante este periodo se obtuvo un promedio de 25 minutos de retraso en el inicio de sesiones.<sup>2</sup>

En dicho periodo se han presentado 346 iniciativas con proyecto de ley o decreto, de las cuales 343 fueron turnadas al sistema de comisiones: 69<sup>3</sup> (20%) fueron aprobadas y 277 iniciativas permanecen en calidad de pendientes (Cuadro 1).

**Cuadro 1. Iniciativas presentadas en el Congreso de Puebla, LIX Legislatura del Estado de Puebla (agosto 2017 - julio de 2018)**

Presentador	Presentadas	Turnadas	Aprobadas	Pendientes	Tasa de aprobación %
<b>Ayuntamiento</b>	1	1	1	0	100
<b>Conjunto<sup>[1]</sup></b>	3	3	3	0	100
<b>Ejecutivo</b>	48	46	46	2	96
<b>Junta de Gobierno</b>	3	2	2	1	67
<b>Comisiones</b>	8	8	5	3	63
<b>PANAL</b>	16	16	5	11	31
<b>MC</b>	6	6	1	5	17
<b>PAN</b>	22	22	3	19	14
<b>PVEM</b>	26	26	1	25	4
<b>CPP</b>	36	36	1	35	3
<b>PRI</b>	164	164	1	163	1
<b>C. de la Unión</b>	1	1	0	1	0
<b>PRD</b>	4	4	0	4	0
<b>PT</b>	1	1	0	1	0
<b>Sin partido</b>	7	7	0	7	0
<b>Total</b>	<b>346</b>	<b>343</b>	<b>69</b>	<b>277</b>	<b>20</b>

[1] Las propuestas en Conjunto son las presentadas por los legisladores de distintas fracciones parlamentarias.

**Fuente:** Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 31 julio de 2018. Última actualización 15 de septiembre de 2018

<sup>1</sup> Dentro del conteo de sesiones del periodo ordinario se toman en cuenta las sesiones solemnes.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> De las 346 iniciativas presentadas, tres se votaron y aprobaron en el pleno por ser de urgente resolución; el resto (342), se turnaron a comisiones votándose y aprobándose 66 de ellas. El total de dictámenes votados y aprobados se obtuvo al sumar esta última cantidad más los tres asuntos de urgente resolución.

Al igual que en el informe anterior, el PRI es el mayor proponente de iniciativas este periodo (164) incluso casi duplicó sus propuestas legislativas respecto al informe anterior. A pesar de tener una importante actividad legislativa, su tasa de aprobación continúa demasiado baja con apenas el 1%. Contrasta con el Ejecutivo, segundo en encabezar el mayor número de propuestas presentadas (48) y con la tasa de aprobación más alta<sup>4</sup>, 96%.

Cabe destacar que las propuestas de los partidos como tal, tienen una tasa de aprobación del 7.7% en promedio, mientras que cuando se realizan propuestas en conjunto (entre partidos), la aprobación se dispara al 100%. La misma tendencia se ve en las propuestas de las comisiones que tienen una tasa de aprobación del 63%. Esto pudiera denotar un elemento de construcción de bien común, que es la participación conjunta. Pareciera que cuando se proponen generar acuerdos como Congreso, producen mejores resultados.

Por otro lado, durante el periodo de análisis se presentaron, para su estudio, 242 puntos de acuerdo (Cuadro 2), de los cuales 33 fueron aprobados (14%), quedando 209 pendientes.

**Cuadro 2. Puntos de acuerdo presentados, LIX Legislatura del Estado de Puebla (agosto 2017 – julio 2018)**

Presentador	Presentados	Turnados	Despachados	Aprobados	Aprobación (%)	Temática
Junta de Gobierno	1	0	0	1	100	Impuestos y Finanzas Públicas
Comisiones	6	4	0	6	100	Economía, Comercio y Competitividad
PANAL	7	7	0	2	29	Educación y Cultura
Congresos locales	29	29	6	1	24	Justicia y Estado de Derecho
CPP	5	5	0	1	20	Pobreza y Política Social
PRD	10	9	0	2	20	Política
PVEM	32	32	0	6	19	Justicia y Estado de Derecho
Conjunto	12	12	1	1	17	Diversos
PRI	45	45	0	7	16	Admon. Pública
PAN	41	40	0	5	12	Justicia y Estado de Derecho
C. de la Unión	10	10	1	0	10	Justicia y Estado de Derecho
MC	35	35	0	1	3	Admon. Pública
PT	1	1	0	0	0	Trabajo y Previsión Social
Sin partido	8	8	0	0	0	Política
<b>Total</b>	<b>242</b>	<b>237</b>	<b>8</b>	<b>33</b>	<b>17</b>	Justicia y Estado de Derecho

**Nota:** Los puntos de acuerdo no encontrados se contabiliza como pendientes.

**Fuente:** Elaboración propia con información del sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 31 julio de 2018. Última actualización 15 de septiembre de 2018.

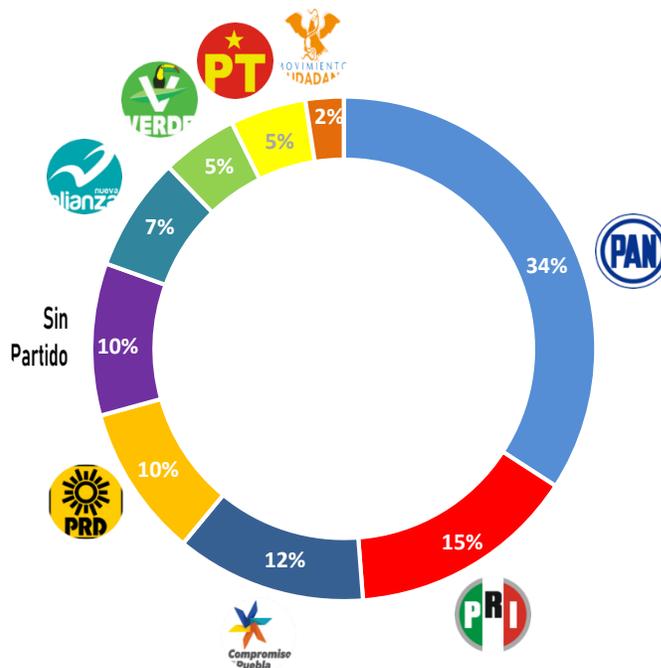
<sup>4</sup> A pesar de que la tasa de aprobación más alta la tienen la propuesta presentada por el Ayuntamiento (1), y las presentadas en Conjunto (3), al no ser representativas, se considera para este análisis que las propuestas del Ejecutivo son las que tienen la tasa de aprobación más alta.

Al igual que en las iniciativas, el PRI fue el grupo parlamentario más propositivo con 45 puntos de acuerdo (19%) aunque solo 7 de ellos aprobados. El PAN y Movimiento Ciudadano constituyen un segundo grupo con 41 y 35 proposiciones respectivamente, de las cuales, al cierre del último periodo ordinario de sesiones, solamente seis habían sido atendidos: cinco en sentido aprobatorio para el PAN y uno para MC.

Adicional al exhorto realizado por la Junta de Gobierno que fue aprobado, las propuestas presentadas por las Comisiones son las que tuvieron la mejor tasa de aprobación durante ese periodo (100%). Destaca la diferencia que existe con la siguiente tasa de aprobación de mayor porcentaje (PANAL - 29%) ya que esta se desploma por 71 puntos porcentuales, aun cuando el número de asuntos presentados entre las comisiones y Nueva Alianza es básicamente igual.

## 1.2 Desempeño de los grupos parlamentarios

Gráfica 1. Composición partidista de la LIX Legislatura del Estado de Puebla (julio 2018)



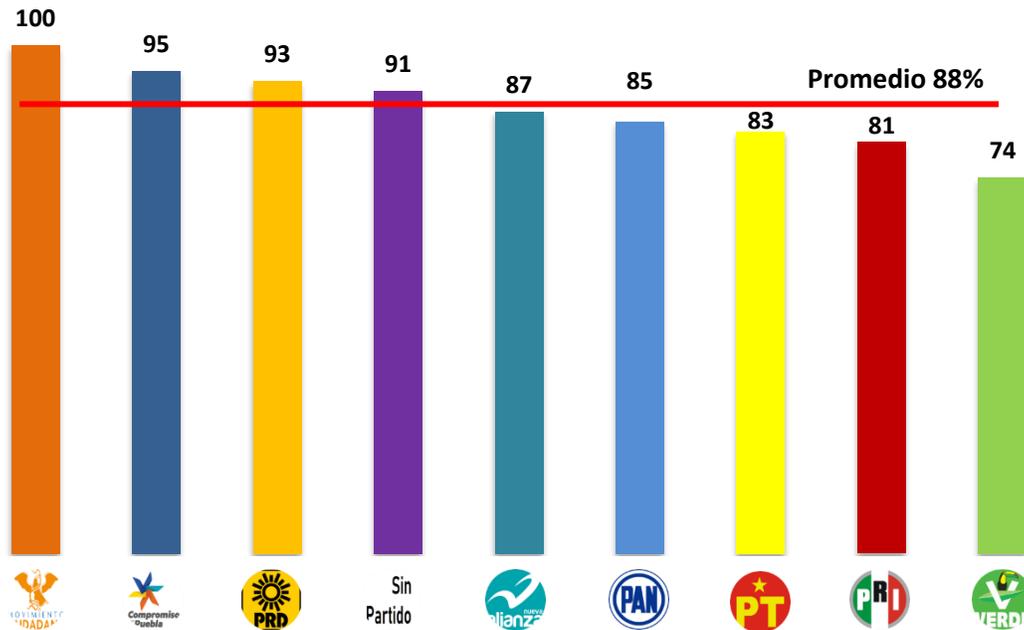
Fuente: Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 31 julio de 2018. Última actualización 15 de septiembre de 2018.

### 1.2.1 Presencia en las sesiones

En general el porcentaje de presencia en las sesiones para el conjunto de los grupos parlamentarios decreció en comparación con los reportes anteriores (88% contra 91%). Lo anterior debido al periodo de campaña electoral que se vivió a nivel estatal y federal y el gran número de licencias que se solicitaron. A propósito de esto, el primer periodo de sesiones de 2018 (enero-marzo) registró el mayor número de inasistencias de toda la legislatura, (64).

Como se puede observar en la gráfica 2, cuatro bancadas se ubican con cifras superiores al promedio de la cámara en asistencia: Los integrantes Sin Partido (91%), PRD (93%), CPP (95%) y José Ángel Pérez García (MC, 100%).

**Gráfica 2. Porcentaje promedio de presencia en las sesiones por grupo parlamentario, LIX Legislatura del Estado de Puebla (agosto 2017 – julio 2018)**



**Fuente:** Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 31 julio de 2018. Última actualización 15 de septiembre de 2018.

Aunque el porcentaje de presencia en las sesiones no es bajo para el resto de las cinco agrupaciones legislativas, resalta la constante que mantuvo el Partido Verde a lo largo de toda la legislatura al ser el grupo parlamentario con el promedio más bajo en asistencias.

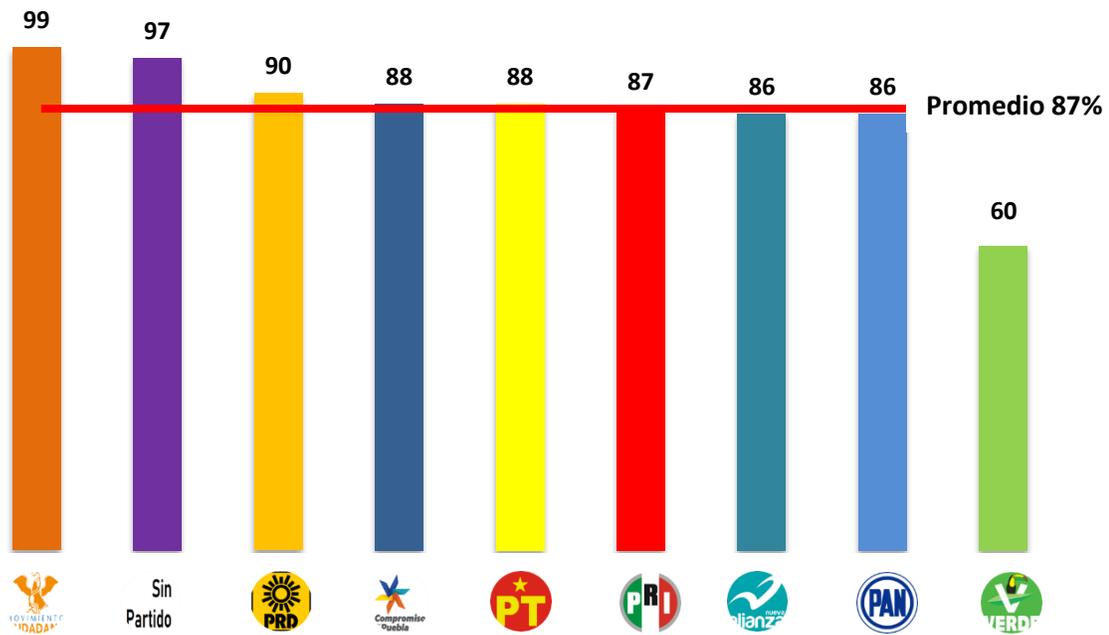
De manera individual los legisladores con menor presencia fueron Lizeth Sánchez García (PT) y Neftalí Salvador Escobedo Zoletto (PAN) con 43.3% de asistencia.

### 1.2.2 Participación en las votaciones

Al verse reducido el porcentaje de presencia en las sesiones por la campaña electoral, la participación en las votaciones también disminuyó durante el periodo (87% vs 90% de los informes anteriores). Los cambios más marcados los presentan CPP quien redujo su participación 10 puntos porcentuales (98 vs 88), y el Partido Verde que, a pesar de mantenerse con el porcentaje más bajo durante toda la legislatura, este continuó decreciendo (71 vs 60).

Cinco bancadas se colocan por encima del promedio, siendo el integrante de Movimiento Ciudadano el que mayor porcentaje presenta (99%) seguido de los integrantes representantes sin partido (97%), quienes desde el informe anterior se han mantenido en las posiciones altas.

**Gráfica 3. Porcentaje promedio de participación en las votaciones por grupo parlamentario, LIX Legislatura del Estado de Puebla (agosto 2017 – julio 2018)**



**Fuente:** Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 31 julio de 2018. Última actualización 15 de septiembre de 2018.

### 1.2.3 Unidad partidista

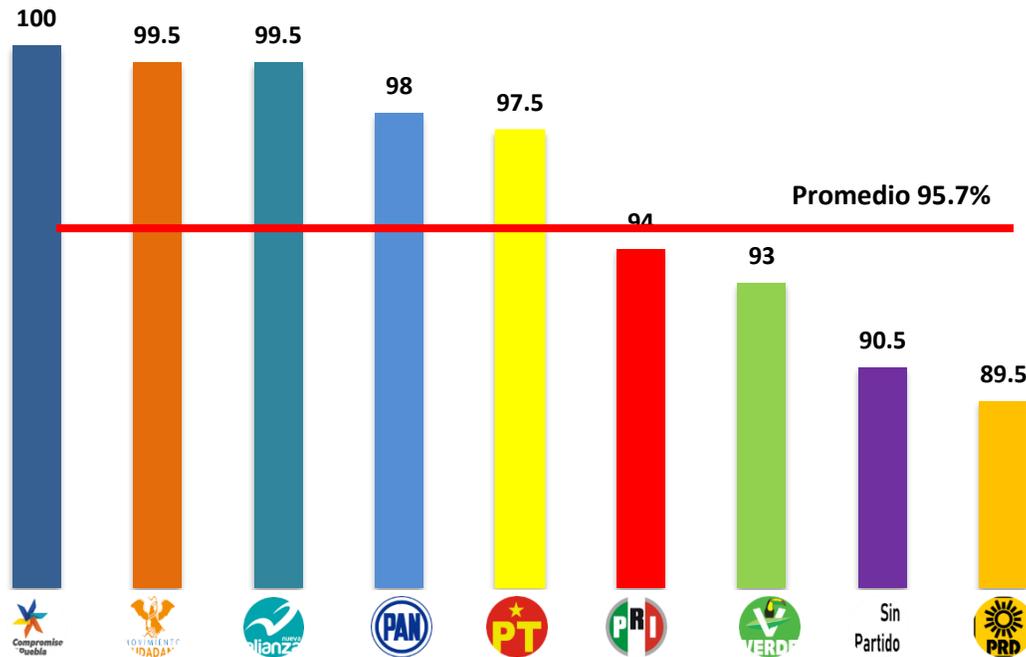
La unidad partidista mide la cohesión que existe al interior de los Grupos Parlamentarios a la hora de votar, esto muestra la unión o división de los integrantes del mismo en término de decisiones.<sup>5</sup>

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.

La unidad promedio por votación continuó decreciendo en comparación con los informes anteriores, 98.1% (1° reporte), 96.7% (2° reporte) y 96% en el periodo comprendido del 1 de agosto de 2017 al 31 de julio de 2018. Lo anterior 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 decreció, 95.7% (Gráfica 4).

<sup>5</sup> Para una descripción detallada del indicador consultar el apéndice metodológico.

**Gráfica 4. Porcentaje promedio de unidad partidista por grupo parlamentario, LIX Legislatura del Estado de Puebla (agosto 2017 – julio 2018) (%)**



**Fuente:** Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 31 julio de 2018. Última actualización 15 de septiembre de 2018.

Los diputados 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 3).

**Cuadro 3. Votaciones en lo individual de representantes (agosto 2017 – julio 2018)**

Diputado	Votaciones	Favor	Contra	Abstenciones
Marco Antonio Rodríguez Acosta (Sin partido)	185	184	0	1
Julián Peña Hidalgo (Sin partido)	191	124	36	31
Sergio Salomón Céspedes Peregrina (Sin partido)	157	154	0	3
Rosalío Zanatta Vidaurri (Sin partido)	162	161	0	1
José Ángel Pérez García (MC)	192	191	0	1

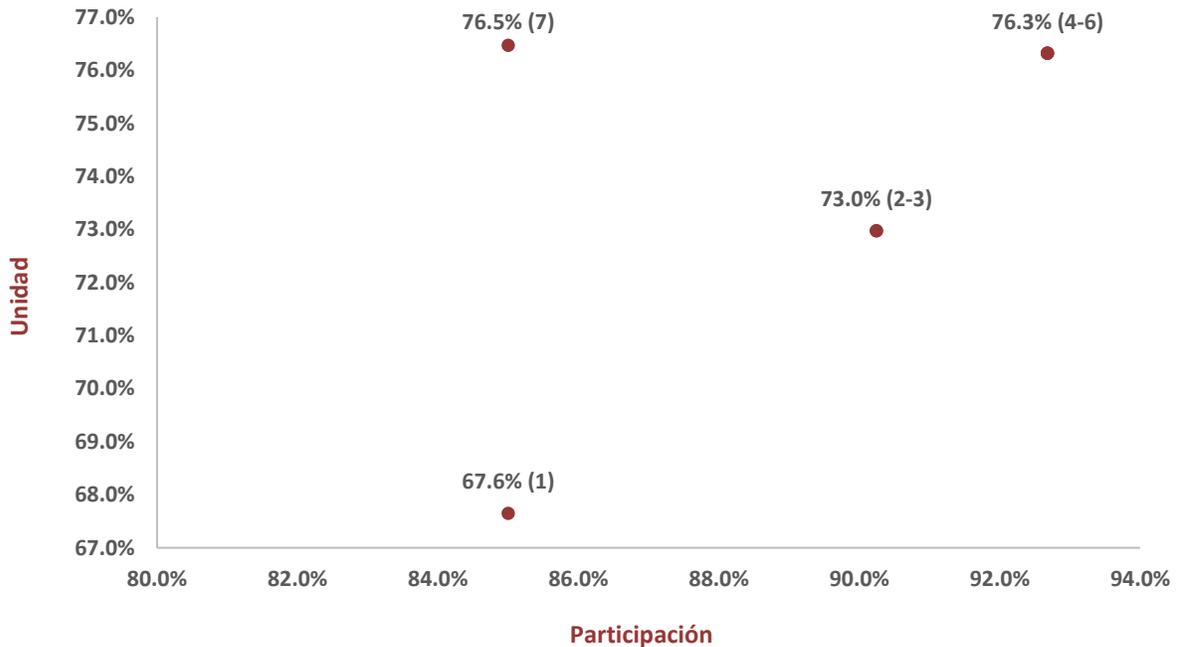
**Fuente:** Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 31 julio de 2018. Última actualización 15 de septiembre de 2018.

Resaltan las grandes cantidades de votos a favor que realizan los diputados de manera individual, que en el caso de la gráfica 4 lo podemos deducir por el alto promedio de unidad partidista. Libre de una disciplina de partido estos delegados tendrían que votar con frecuencia de un lado o de otro, pero no siempre aprobar. Lo anterior desvela: a) poca experiencia; b) corrupción posible; c) bajo conocimiento y dominio de los temas; d) falta de estilo y visión personal; e) nula consulta o representación de sus electores.

Con la información disponible del Congreso del Estado de Puebla, se tiene que 48% de los temas votados obtuvieron 100% de unidad por diputado (unanimidad), es decir, casi la mitad de las decisiones que tomó el Pleno registraron el mismo comportamiento; esta cifra disminuyó 16 puntos porcentuales respecto al análisis anterior.

Existen en conjunto 75 iniciativas y puntos de acuerdo que se encuentran por debajo del promedio de unidad por votaciones (debajo de 96%), sin embargo, para este Reporte se tomaron en cuenta las 7 votaciones con mayor división (con un porcentaje menor a 80%).

**Gráfica 4. Distribución del porcentaje de unidad en las 7 votaciones con mayor dispersión, LIX Legislatura del Estado de Puebla (agosto 2017 – julio 2018)**



**Fuente:** Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 31 julio de 2018. Última actualización 15 de septiembre de 2018.

Para explicar la gráfica anterior (Gráfica 4) y conocer más a detalle en qué consistieron esas votaciones, se realizó un cuadro que enumera los 7 asuntos que ocasionaron menor unidad 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 4.

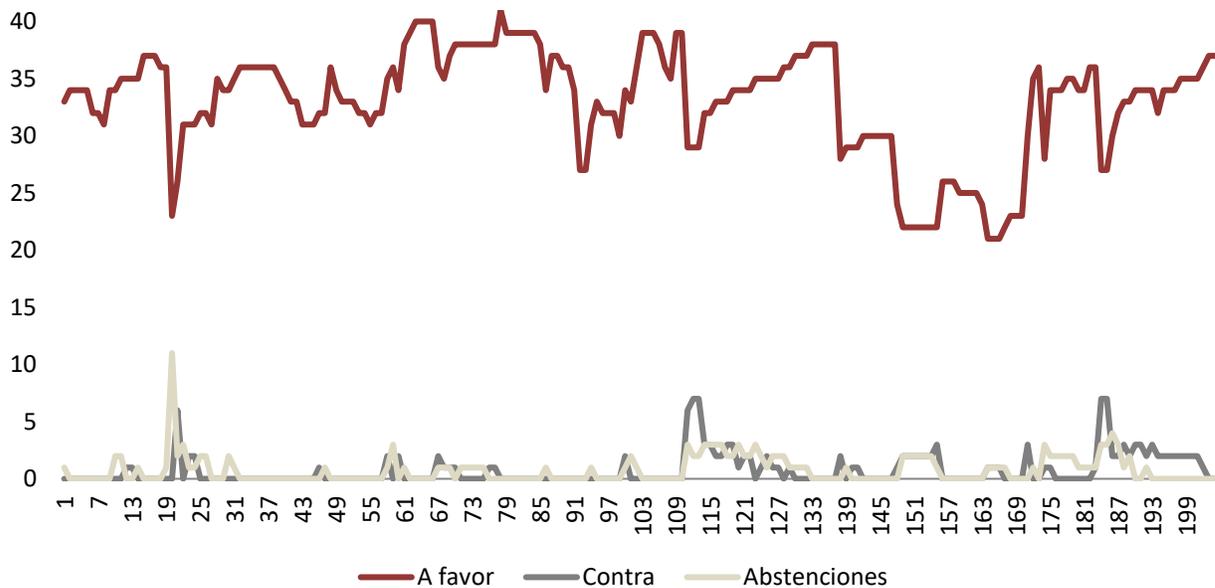
**Cuadro 4. Votaciones con mayor división (agosto 2017 al 31 de julio 2018)**

No.	Fecha de votación	% unidad	Objeto
1	31-oct-17	67.6	Designación de Bartolomé Manzano Hernández como Presidente Municipal Sustituto del Ayuntamiento de Huitzilán de Serdán, Puebla
2	31-jul-18	72.9	Dictámenes de la Comisión Inspector de la Auditoría Superior del Estado de la LIX Legislatura del H. Congreso del Estado, en relación a diversos Inicios de Procedimiento Administrativo de Determinación de Responsabilidades.
3	31-jul-18	72.9	Dictámenes de la Comisión Inspector de la Auditoría Superior del Estado de la LIX Legislatura del H. Congreso del Estado, en relación a diversos Inicios de Procedimiento Administrativo de Determinación de Responsabilidades.
4	15-mar-18	76.3	Aprobación de las Cuentas Públicas presentadas por los sujetos de revisión de los Ejercicios: 2011 y 2012 Teziutlán, Carlos Enrique Peredo Grau, 2015: Huejotzingo, Carlos Alberto Morales Álvarez
5	15-mar-18	76.3	Aprobación de la Cuenta Pública presentada por el sujeto de revisión Ejercicio 2015 Tecamachalco, Inés Saturnino López Ponce
6	15-mar-18	76.3	Aprobación de la Resolución de Procedimiento Administrativo siguiente: Teziutlán, Jorge Arnulfo Camacho Foglia
7	31-oct-17	76.4	Reforma el artículo 45 Ter fracción I de la Ley del Transporte para el Estado de Puebla

**Fuente:** Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 31 julio de 2018. Última actualización 15 de septiembre de 2018.

Para este periodo de análisis, persiste la marcada tendencia de los legisladores poblanos por emitir votos a favor, independientemente de la procedencia de la iniciativa o punto de acuerdo. La gráfica 5 muestra dicho comportamiento. Las líneas rojas 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 5. Sentido del voto en la LIX Legislatura del Estado de Puebla (agosto 2016 – julio 2017)**

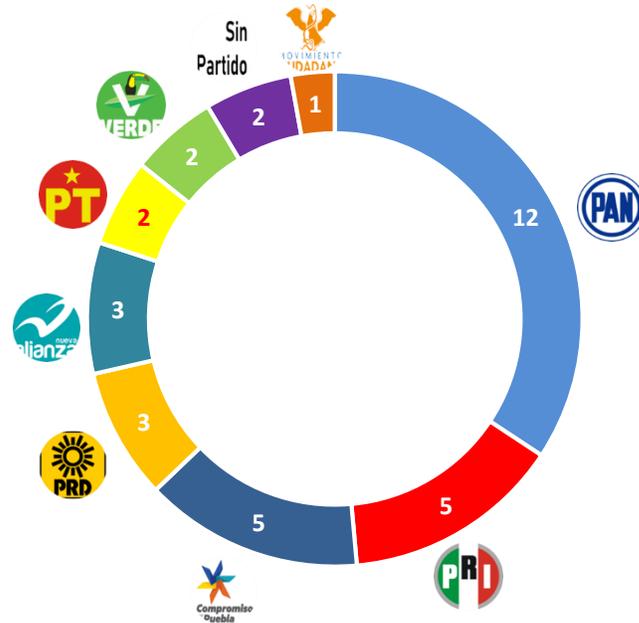


**Fuente:** Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 31 julio de 2018. Última actualización 15 de septiembre de 2018.

## Capítulo 2. Comisiones y Comités

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.

**Gráfica 6. Distribución de presidencias en comisiones ordinarias por partido, LIX Legislatura del Congreso el Estado de Puebla, agosto 2017 al 31 de julio de 2018**



**Fuente:** Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 31 julio de 2018. Última actualización 15 de septiembre de 2018.

### 2.1 Trabajo de las comisiones

Las comisiones legislativas están obligadas a elaborar actas de trabajo,<sup>6</sup> 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.

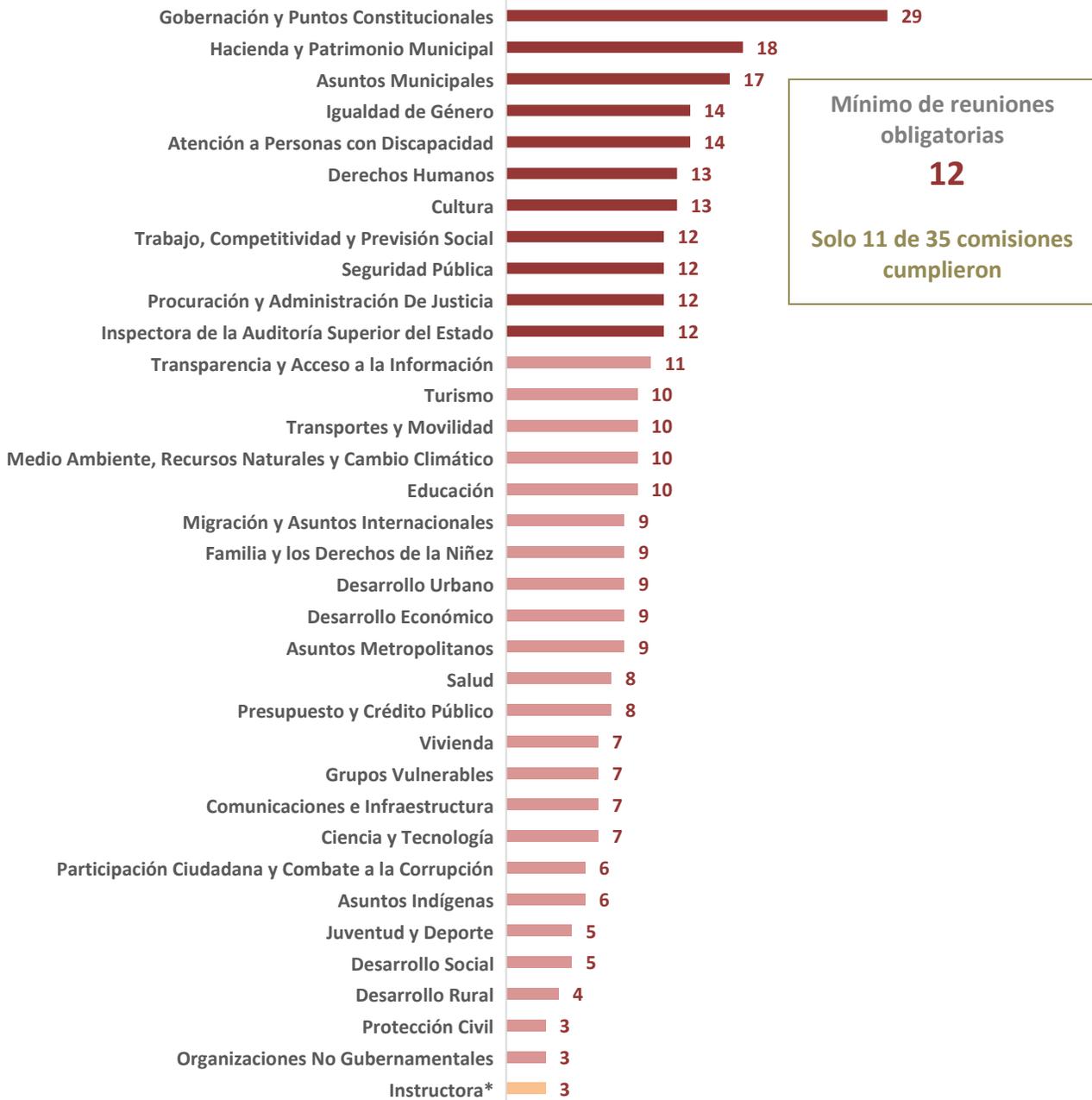
En el primer informe presentado en noviembre de 2016 se recalcó el incumplimiento de la mayoría de las comisiones al no reunirse por lo menos una vez al mes como lo marca la ley<sup>7</sup>. Para la segunda presentación en diciembre de 2017, se observó una mejora importante ya que las 35 comisiones ordinarias cumplieron con dicho estatuto, sin embargo, para este último periodo de análisis, nuevamente se observa una falta en este desempeño por parte de los órganos colegiados.

Únicamente 11 de las 35 comisiones se reunieron al menos una vez al mes desde el 1 de agosto de 2017 hasta el 31 de julio de 2018 (Gráfica 7).

<sup>6</sup> Reglamento Interior del Congreso del Estado de Puebla, artículos 169, 181 fracción VIII y 183 fracción V.

<sup>7</sup> Reglamento Interior del Congreso del Estado de Puebla, artículo 54.

**Gráfica 7. Total de reuniones por comisión (agosto 2017 – julio 2018)**



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

**Fuente:** Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 31 julio de 2018. Última actualización 15 de septiembre de 2018.

En el periodo comprendido desde agosto de 2017 a julio de 2018, las comisiones ordinarias han resuelto 135 asuntos, 68 de forma individual y 67 en conjunto. El Cuadro 5 resume el trabajo de las Comisiones.

**Cuadro 5. 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	36	10	17	27	75
Transparencia y Acceso a la Información	2	1	0	1	50
Inspectora de la Auditoría Superior del Estado	4	0	2	2	50
Desarrollo Económico	6	2	0	2	33
Trabajo, Competitividad y Previsión Social	3	0	1	1	33
Cultura	17	5	0	5	29
Transportes y Movilidad	29	6	2	8	28
Atención a Personas con Discapacidad	26	5	2	7	27
Ciencia y Tecnología	4	0	1	1	25
Asuntos Metropolitanos	4	0	1	1	25
Asuntos Municipales	87	3	18	21	24
Gobernación y Puntos Constitucionales	124	17	9	26	21
Igualdad de Género	30	2	3	5	17
Turismo	12	2	0	2	17
Asuntos Indígenas	6	0	1	1	17
Presupuesto y Crédito Público	14	2	0	2	14
Desarrollo Urbano	7	1	0	1	14
Seguridad Pública	24	3	0	3	13
Migración y Asuntos Internacionales	8	0	1	1	13
Procuración y Administración De Justicia	77	5	2	7	9
Comunicaciones e Infraestructura	11	0	1	1	9
Salud	34	3	0	3	9
Familia y los Derechos de la Niñez	48	1	3	4	8
Medio Ambiente	22	0	1	1	5
Educación	65	0	2	2	3
Participación Ciudadana y Combate a la Corrupción	1	0	0	0	0
Instructora <sup>8</sup>	0	0	0	0	0
Protección Civil	26	0	0	0	0
Desarrollo Rural	7	0	0	0	0
Juventud y Deporte	10	0	0	0	0
Derechos Humanos	14	0	0	0	0
Desarrollo Social	8	0	0	0	0
Grupos Vulnerables	11	0	0	0	0
Organizaciones No Gubernamentales	2	0	0	0	0
Vivienda	1	0	0	0	0
<b>Totales</b>	<b>779</b>	<b>68</b>	<b>67</b>	<b>135</b>	<b>17</b>

Fuente: Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte, 31 julio de 2018. Última actualización 15 de septiembre de 2018.

<sup>8</sup> La comisión Instructora, únicamente se le turna un asunto cuando hay un procedimiento de juicio político en contra de los servidores públicos.

Existen 9 comisiones que en un periodo de 12 meses no han resuelto ningún asunto de los que les han sido turnados:

- Participación Ciudadana y Combate a la Corrupción
- Protección Civil
- Desarrollo Rural
- Juventud y Deporte
- Derechos Humanos
- Desarrollo Social
- Grupos Vulnerables
- Organizaciones No Gubernamentales
- Vivienda

Lo anterior continúa siendo un indicativo que hace cuestionar la pertinencia de que existan tantos órganos de este tipo, pongamos por caso a la Comisión de Vivienda, a la cual en 12 meses le fue turnado un asunto, y a pesar de que se reunió en 7 ocasiones no fue capaz de darle una resolución. En consecuencia, no solo está incumpliendo con un mandato de ley (el de haber sesionado al menos en 12 ocasiones), sino que además no realiza su trabajo.

Un ejemplo opuesto es la Comisión de Protección Civil, a la que se le turnaron 26 asuntos en 12 meses y únicamente sesionó en tres ocasiones dejando todos pendientes. Dicho de otra manera, es una comisión con asuntos que resolver pero que no los resuelve porque ni siquiera sesiona.

Un caso más podría ser la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, que fue la que mayor número de sesiones tuvo en los 12 meses (29), a la que mayor cantidad de asuntos le fueron turnados en este periodo (124), sin embargo, su porcentaje de aprobación fue del 21% (solo 26 asuntos resueltos).

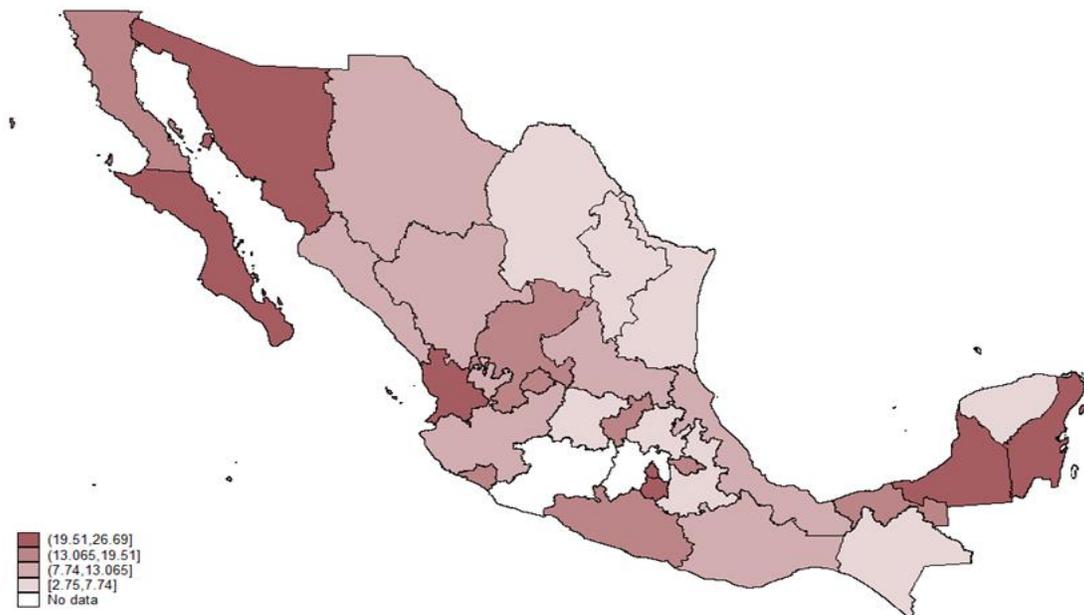
Se hace referencia a los asuntos resueltos ya que esta legislatura no ha rechazado ninguna iniciativa, exclusivamente aprueba o deja pendiente, o en el caso de los puntos de acuerdo despacha mediante oficio o los clasifica sin materia, pero tampoco existe registro de ninguno rechazado.

## Capítulo 3. Asignación y ejercicio del presupuesto legislativo

### 3.1 Ejercicio de los recursos por entidad federativa

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 2018.

**Mapa 1. Promedio del presupuesto legislativo por entidad federativa 2012 -2018<sup>9</sup> (millones de pesos)**



a. Cifras en millones de pesos y con datos poblacionales de la proyección a inicio de año del CONAPO; b. Deflactor anualizado base 2010=100; c. Deflactor anualizado a julio de 2018.

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Informe Legislativo 2017 y 2018 del IMCO; con datos poblacionales del CONAPO, y con información del INEGI.

Como puede observarse, la asignación del presupuesto legislativo para cada entidad federativa no es homogénea. Esto se debe solo 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. Sin embargo, existen estados con menor número de habitantes, en comparación con otros, cuyos congresos locales reciben un mayor presupuesto. El cuadro 6 muestra el monto asignado (en términos reales) a los congresos estatales de 2012 a 2018, estandarizado a cada 100,000 habitantes para su comparación.

<sup>9</sup> Para los estados de México y Michoacán no se cuenta con información suficiente para su comparación. El promedio de los estados de Tabasco y Yucatán no toma en cuenta el año 2013.

**Cuadro 6. Presupuesto de los Congresos estatales por cada 100 mil habitantes<sup>a</sup> (millones de pesos)**

	Entidad	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 <sup>b</sup>	Promedio <sup>c</sup>	Desv. Est.
1	Aguascalientes	16.65	15.97	14.95	14.43	13.80	12.83	13.19	14.55	1.40
2	Baja California	20.10	23.98	17.98	17.91	18.00	14.66	14.18	18.12	3.09
3	Baja California Sur	23.57	22.11	27.74	26.52	30.26	28.87	27.77	26.69	3.14
4	Campeche	20.06	21.59	21.85	20.96	20.66	19.58	19.20	20.56	0.87
5	Chiapas	4.68	5.12	5.17	5.78	5.86	5.40	5.11	5.30	0.44
6	Chihuahua	8.64	8.57	8.17	10.09	10.43	9.33	9.72	9.28	0.91
7	Ciudad de México	20.18	19.40	19.34	19.70	21.85	21.40	26.19	21.15	1.07
8	Coahuila	4.37	4.76	5.29	4.86	6.21	6.35	6.39	5.46	0.81
9	Colima	15.44	15.14	14.27	13.73	15.12	12.70	12.51	14.13	1.05
10	Durango	11.40	11.35	10.28	10.43	10.64	13.01	10.43	11.08	1.01
11	Guanajuato	6.07	6.05	8.72	8.72	8.16	8.10	8.35	7.74	1.25
12	Guerrero	13.77	13.60	13.44	13.14	12.96	12.97	13.87	13.39	0.34
13	Hidalgo	4.19	4.25	4.55	4.32	4.80	4.48	4.40	4.43	0.22
14	Jalisco	9.32	9.27	9.43	9.45	9.32	8.89	8.56	9.18	0.20
15	Estado de México	-	-	-	-	9.16	8.87	9.28	-	-
16	Michoacán	-	-	-	-	-	-	-	-	-
17	Morelos	20.74	24.79	23.49	22.70	25.01	23.15	22.51	23.20	1.56
18	Nayarit	21.94	21.76	21.16	21.00	20.34	18.75	18.17	20.44	1.16
19	Nuevo León	5.70	6.82	6.80	6.90	6.20	6.19	6.00	6.37	0.48
20	Oaxaca	12.84	14.07	9.49	16.90	16.24	9.93	9.71	12.74	3.11
21	<b>Puebla</b>	<b>3.25</b>	<b>3.28</b>	<b>3.09</b>	<b>2.65</b>	<b>2.47</b>	<b>2.30</b>	<b>2.31</b>	<b>2.76</b>	<b>0.42</b>
22	Querétaro	14.59	14.39	15.93	19.13	15.40	13.37	12.90	15.10	2.00
23	Quintana Roo	27.99	27.98	26.17	25.10	23.66	27.63	26.52	26.43	1.78
24	San Luis Potosí	10.55	10.74	10.55	10.56	11.07	10.64	10.38	10.64	0.21
25	Sinaloa	10.62	10.06	10.52	10.82	10.42	9.67	9.43	10.22	0.42
26	Sonora	14.77	17.08	27.95	21.95	22.68	22.69	22.03	21.31	4.66
27	Tabasco	14.04	-	13.91	14.59	14.38	13.67	13.29	13.98	0.37
28	Tamaulipas	4.42	4.52	4.30	4.33	4.32	4.46	4.34	4.38	0.09
29	Tlaxcala	17.51	16.79	15.86	15.88	15.72	12.99	12.62	15.34	1.54
30	Veracruz	7.81	8.03	8.12	8.39	8.84	8.22	8.03	8.21	0.35
31	Yucatán	6.70	-	6.65	6.74	6.70	6.61	6.43	6.64	0.05
32	Zacatecas	20.20	20.99	19.94	20.21	19.65	18.00	17.56	19.51	1.00

<sup>a</sup>. Con datos poblacionales de la proyección a inicio de año del CONAPO

<sup>b</sup>. Deflactor anualizado base julio 2018=100

<sup>c</sup>. Para los estados de México y Michoacán no se cuenta con información suficiente para su comparación. El promedio de los estados de Tabasco y Yucatán no toma en cuenta el año 2013.

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Informe Legislativo 2017 y 2018 del IMCO, con datos poblacionales del CONAPO y con información del INEGI.

La diferencia del presupuesto asignado, en promedio, es amplia, no solo 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 Tlaxcala<sup>10</sup>. En otros casos, la variabilidad se da, por un aumento del presupuesto asignado desde 2012 a 2018, 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.

Es importante mencionar que para el ejercicio legislativo 2018, 23 de los 32 congresos locales<sup>11</sup> del país, mostraron una reducción en su presupuesto aprobado. También durante este año, se renovaron 26 de los 32 congresos locales<sup>12</sup>, de los cuales siete mostraron un incremento del presupuesto asignado para las labores legislativas: Aguascalientes, Chihuahua, Ciudad de México, Guanajuato, Guerrero, Estado de México y Puebla.

### 3.2 Presupuesto del Congreso del Estado de Puebla

A pesar de que en este último año (2018) hubo un ligero incremento del presupuesto, puede observarse que el Congreso estatal se mantiene con el promedio más bajo de presupuesto por cada 100 mil habitantes, en comparación con el resto de los congresos locales, esto durante los últimos 7 años. El cuadro 7 muestra el monto en términos nominales del presupuesto aprobado para el Congreso del Estado de Puebla desde 2012 hasta el último asignado para el ejercicio 2018.

**Cuadro 7. Presupuesto aprobado del Congreso del Estado de Puebla (2012 – 2018 en millones de pesos)**

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

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Ley de Egresos del Estado de Puebla para el Ejercicio Fiscal 2018 y con datos del Informe Legislativo 2017 y 2018 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).

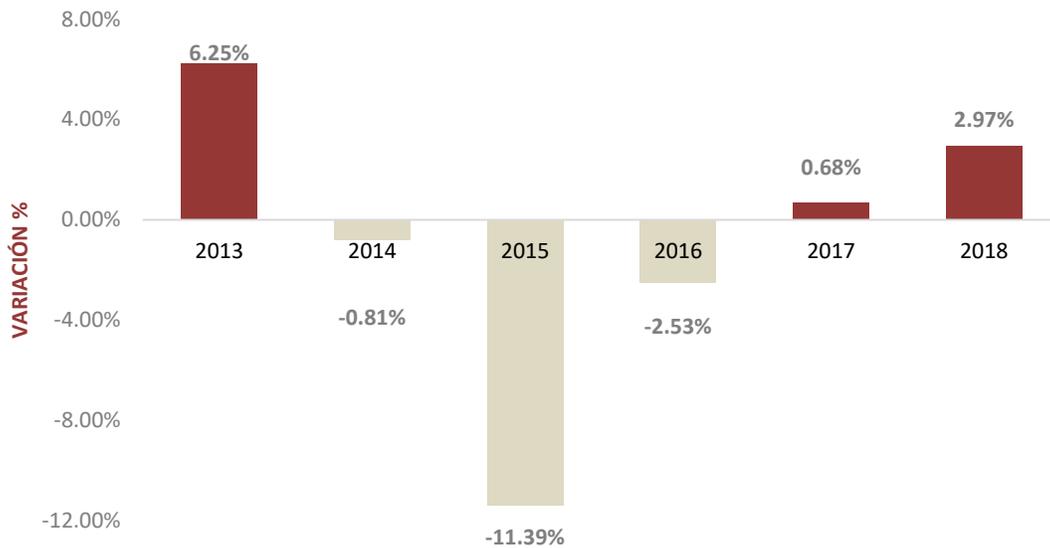
En la siguiente gráfica (8) pueden observarse las variaciones porcentuales del presupuesto asignado para el Congreso del Estado de Puebla.

<sup>10</sup> 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.

<sup>11</sup> No se cuenta con información para el Congreso local del estado de Michoacán.

<sup>12</sup> El estado de Michoacán también renovó Congreso, sin embargo, no se cuenta con información financiera.

**Gráfica 8. Variación porcentual del presupuesto aprobado para el Congreso del Estado de Puebla**



**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Ley de Egresos del Estado de Puebla para el Ejercicio Fiscal 2018 y con datos del Informe Legislativo 2017 y 2018 del IMCO.

Desde el Informe anterior se apreciaba un ligero crecimiento de 0.68 puntos porcentuales en el 2017, con respecto al ejercicio anterior que, si bien no era un aumento tan elevado, sí rompía con la tendencia decreciente de los años pasados, y, por tanto, para el 2018 hubo un crecimiento porcentual del presupuesto de 2.97. Este incremento se relaciona con el cierre de la LIX Legislatura, la cual finalizó sus labores el pasado 15 de septiembre del 2018.

### 3.3 Ingresos y egresos

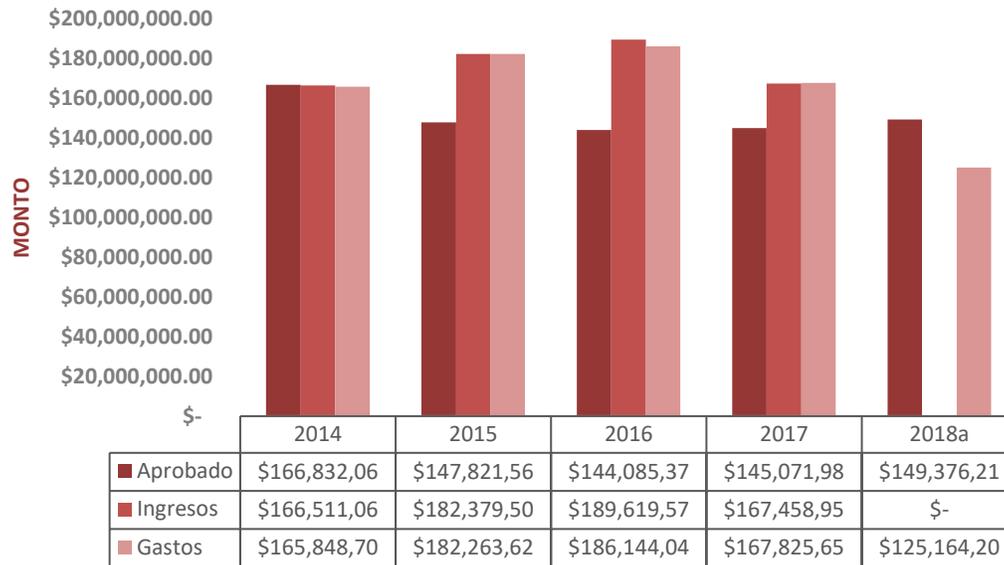
El presupuesto asignado a los congresos locales está en función de lo previsto en las leyes de Ingresos y Egresos de los ejercicios fiscales de las entidades federativas para cada año. Sin embargo, en algunas ocasiones los ingresos captados para su operación y funcionamiento son superiores a lo presupuestado, 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 Contable<sup>13</sup>, proporciona información sobre el resultado de las operaciones de ingreso y gasto durante un periodo determinado de cualquier ente público. La gráfica 9 muestra la información de los ingresos y egresos, junto con el presupuesto aprobado, del Congreso del Estado de Puebla desde 2014 hasta septiembre de 2018.

<sup>13</sup> 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](http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_08_002.pdf)

**Gráfica 9. Finanzas Públicas del Congreso del Estado de Puebla (2014 – septiembre de 2018).**



a. No se han publicado los Estados de Actividades a septiembre de 2018. Los gastos mostrados son los correspondientes únicamente al gasto corriente.

**Fuente:** Elaboración propia con datos de la Ley de Egresos del Estado de Puebla para el Ejercicio Fiscal 2018, con datos del Informe Legislativo 2017 y 2018 del IMCO y de los Estados de Actividades 2014, 2015, 2016 y 2017 publicados en la Fracción XXXI: Informes de avances programáticos o presupuestales, balances generales y su estado financiero del portal de Transparencia del Congreso del Estado.

Para el año 2017, se observa que el gasto del congreso del estado es 0.22% superior a los ingresos, que ya en sí mismos son superiores al presupuesto aprobado. Esta situación marca el primer déficit (en relación ingreso-gasto), en las finanzas públicas del Congreso del Estado de Puebla, de los últimos 4 años.

Hasta septiembre de 2018, no se ha publicado en el portal de Transparencia la información referente a las actividades financieras del Congreso del Estado de Puebla, que son las relacionadas con las últimas actividades de la LIX Legislatura. Sin embargo, haciendo uso únicamente del gasto corriente, puede observarse que este representa un 83% del presupuesto aprobado, es decir, un gasto promedio mensual de \$139,071,134.20, lo que significaría un gasto corriente cercano a los \$166,885,610, esto en caso de no haber reducciones del gasto o modificaciones al presupuesto; otro saldo deficitario en las finanzas públicas del congreso local.

### 3.4 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 solo se cuenta con información del gasto corriente. Para analizarlo se hizo uso de la información presentada en los

*Estados de Analíticos del Ejercicio del Presupuesto de Egresos.* Esta partida contable, de acuerdo con el Consejo Nacional de Armonización Contable<sup>14</sup>, realiza un seguimiento periódico del ejercicio de los egresos presupuestarios. El cuadro 9 muestra el monto total y la clasificación del gasto corriente del Congreso poblano desde el 2014 hasta septiembre de 2018.

**Cuadro 9. 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	\$ 95,956,105.04	\$ 5,139,246.77	\$ 64,223,379.02	\$ 361,098.92	\$ 165,679,829.75
2015	\$ 95,501,917.37	\$ 5,582,837.97	\$ 80,691,565.92	\$ 172,329.00	\$ 181,948,650.26
2016	\$ 89,413,178.30	\$ 7,228,155.89	\$ 86,291,515.60	\$ 2,213,708.60	\$ 185,146,558.39
2017	\$ 91,120,568.06	\$ 4,610,757.01	\$ 67,954,658.00	\$ 2,987,747.40	\$ 166,673,730.47
2018 <sup>a</sup>	\$ 62,803,654.95	\$ 6,780,950.39	\$ 54,798,555.31	\$ 781,047.00	\$ 125,164,207.65

<sup>a</sup> Información a septiembre de 2018.

**Fuente:** Elaboración propia con información del Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018 publicados en la Fracción XXXI: Informes de avances programáticos o presupuestales, balances generales y su estado financiero del portal de Transparencia del Congreso del Estado.

Como se observa en la tabla anterior, el gasto corriente mantuvo una tendencia creciente durante el 2014, 2015 y 2016; y fue hasta 2017 que tuvo una reducción. A pesar de esta significativa disminución de casi el 10%, es importante observar que los decrecimientos principalmente se dieron en los rubros *Materiales y Suministros* y *Servicios Generales*, mientras que hubo incrementos (con respecto al 2016) en *Servicios Personales* (1.9%), así como en *Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas* (35%).

El balance del gasto corriente a septiembre de 2018 (9 meses), muestra algunas señales interesantes. Por un lado, la LIX Legislatura deja un consumo en *materiales y suministros* con un crecimiento de 47 puntos porcentuales en relación al 2017, así como un gasto en *servicios generales* con tendencia a superar el nivel del año pasado (12 meses). Por otro lado, el monto en *transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas* es muy reducido, por lo que se espera que, al cierre, este sea mucho menor al del periodo anterior. De igual forma, el gasto en *servicios personales* no presenta presiones para ser mayor al de 2017, siempre y cuando se mantenga una cantidad promedio en este rubro de \$6,987,183.88. Con estos puntos, resulta complicado estimar con precisión si el gasto corriente al cierre de año, será superior o menor al del ejercicio 2017, sin embargo, se puede concluir que la diferencia entre uno y otro no será realmente impactante.

### 3.5 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.

<sup>14</sup> La descripción detallada del Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto puede encontrarse en la siguiente liga: [www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR\\_01\\_09\\_002.pdf](http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_09_002.pdf)

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.

**Cuadro 10. Adscripciones de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, de Estudios y Proyectos Legislativos, y de la Dirección General de Servicios Legislativos**

Adscripción	Número de trabajadores	Remuneración (promedio) bruta mensual por persona	Total Mensual
Analista	5	\$ 13,660.00	\$ 68,300.00
Analista Especializado	5	\$ 20,416.56	\$ 102,082.80
Coordinador Confianza	2	\$ 18,978.83	\$ 37,957.66
Coordinador Regional	1	\$ 30,584.64	\$ 30,584.64
Jefe de Departamento	3	\$ 20,696.67	\$ 62,090.01
Sub-director	1	\$ 15,153.60	\$ 15,153.60
Supervisor	1	\$ 10,701.34	\$ 10,701.34
<b>Total</b>	<b>15</b>	<b>\$ 130,191.64</b>	<b>\$ 326,870.05</b>

**Nota:** Número de trabajadores y remuneración bruta al 14 de septiembre del 2018. Para aquellas adscripciones con más de una persona, la remuneración bruta mensual es el promedio de lo percibido por cada integrante de la adscripción.  
**Fuente:** Elaboración y cálculos propios con información de la Fracción VIII: Remuneración bruta y neta del portal de Transparencia del Congreso del Estado de Puebla.

### 3.6 Costo de grupos parlamentarios

De acuerdo con la Ley Orgánica<sup>15</sup>, 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. La cuenta anual de las subvenciones se incorpora a la cuenta pública del Poder Legislativo, remitiéndose copia a la Contraloría interna del Congreso.

El porcentaje del presupuesto que se destinó en 2017 a las subvenciones de los Grupos y Representantes Legislativos del Congreso del Estado de Puebla se obtuvo mediante una solicitud de información obtenida a través del portal de Transparencia del Congreso, siendo el 1.24% del presupuesto aprobado. Para el año 2018, no se encuentra disponible en el portal de Transparencia el porcentaje del presupuesto para subvenciones, por lo que se realizó una solicitud de información, misma que a la fecha de publicación de este reporte no ha sido respondida.

En el cuadro 11 se encuentran los montos tanto equitativos como proporcionales que fueron asignados durante 2017 y 2018, asumiendo que el porcentaje para las subvenciones es el mismo al del ejercicio anterior.

<sup>15</sup> Artículo 93

**Cuadro 11. Costo de grupos parlamentarios**

2017				2018		
Partido	Legisladores	Prop. Frac.	Equit. Frac.	Legisladores	Prop. Frac.	Equit. Frac.
PAN	13	\$ 399,266.41	\$ 53,966.78	14	\$ 442,736.54	\$ 61,742.17
PRI	8	\$ 245,702.41	\$ 53,966.78	6	\$ 189,744.23	\$ 61,742.17
PRD	4	\$ 122,851.20	\$ 53,966.78	4	\$ 126,496.15	\$ 61,742.17
PVEM	2	\$ 61,425.60	\$ 53,966.78	2	\$ 63,248.08	\$ 61,742.17
MC	1	\$ 30,712.80	\$ 53,966.78	1	\$ 31,624.04	\$ 61,742.17
PT	2	\$ 61,425.60	\$ 53,966.78	2	\$ 63,248.08	\$ 61,742.17
PANAL	4	\$ 122,851.20	\$ 53,966.78	3	\$ 94,872.12	\$ 61,742.17
CPP	5	\$ 153,564.01	\$ 53,966.78	5	\$ 158,120.19	\$ 61,742.17
PSI	1	\$ 30,712.80	\$ 53,966.78	-	-	-
Sin partido	1	\$ 30,712.80	\$ 53,966.78	4	\$ 126,496.15	\$ 61,742.17
<b>Total</b>	<b>41</b>	<b>\$ 1,259,224.85</b>	<b>\$ 539,667.79</b>	<b>41</b>	<b>\$ 1,296,585.58</b>	<b>\$ 555,679.53</b>
Presupuesto para subvenciones de partidos y representantes legislativos		1.24% anual en proporción al presupuesto aprobado	\$ 1,798,892.64	1.24% anual en proporción al presupuesto aprobado <sup>a</sup>		\$ 1,852,265.12

<sup>a</sup> La tasa porcentual anual del presupuesto 2018 para subvencionar a los Grupos Parlamentarios y Representantes Legislativos, no se encuentra disponible en el portal de Transparencia del Congreso del Estado de Puebla, por lo que se hizo uso de la tasa del año 2017; se solicitó esta información en el portal de Transparencia sin respuesta a la fecha de elaboración de este documento.

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Informe Legislativo 2017 y 2018 del IMCO, y con información del Congreso del Estado de Puebla.

El incremento en las subvenciones por partido no solo se da por el incremento en el presupuesto aprobado para 2018 (2.97%,) sino por una recomposición en algunos de los grupos parlamentarios, como es el caso del PAN, PRI, PANAL, la disolución del PSI, y los diputados sin partido.

### 3.7 Costo de diputados

Las deducciones que perciben mensualmente los diputados no se encuentran de forma inmediata en los datos presentados por el Congreso, por lo que 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 presenta información correspondiente al aguinaldo que reciben los legisladores. Al mismo tiempo, el sitio indica que para los diputados “no aplica” ningún tipo de percepción adicional, comisión, bonos, estímulos, apoyos económicos, prestaciones económicas o en especie. Finalmente, de acuerdo a la información publicada, las gratificaciones y primas no aplican hasta el periodo que se reporta.

**Cuadro 12. Costo por diputados mensual y anual a septiembre de 2018**

Diputado	Costo mensual	Costo anual
Sueldo neto (1)	\$ 55,868.36	\$ 670,420.32
Deducciones <sup>a</sup> (2)	\$ 5,856.10	\$ 70,273.20
Sueldo bruto (1+2)	\$ 61,724.46	\$ 740,693.52
Compensación	\$ 40,652.46	\$ 487,829.52
Aguinaldo	-	N/D
Prima vacacional	-	N/D
<b>Total</b>	<b>\$ 102,376.92</b>	<b>\$ 1,228,523.04</b>

**Notas:** Información al 14 de septiembre del 2018. a. Las deducciones no se encuentran disponibles de forma directa en la Fracción VIII. Se calcularon con base en la diferencia entre el sueldo bruto y el sueldo neto.

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

En comparación con los datos a julio de 2017<sup>16</sup>, a pesar de que el sueldo neto es mayor para 2018, hubo un ajuste en las deducciones, por lo que no se observa cambio alguno en las percepciones monetarias de los diputados locales. Sin embargo, es importante resaltar que 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.

### 3.8 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, a septiembre de 2018, estaban ocupadas 114 plazas para los puestos mencionados anteriormente. Por otro lado, la información de la Fracción X, correspondiente a las plazas y personal de Base y Confianza, reportaba ocupadas 46 plazas de base y 68 plazas de confianza. El cuadro 13 muestra el costo mensual del personal, a septiembre de 2018, tomando la información referente al número de plazas distintas a las de los legisladores.

**Cuadro 13. Costo del personal del Congreso del Estado de Puebla (septiembre 2018)**

Concepto	Desglose	Monto
<b>Servicios personales</b>	Remuneraciones al personal de carácter permanente	\$ 21,147,028.00
	Remuneraciones al personal de carácter transitorio	\$ 8,102,166.00
	Remuneraciones adicionales y especiales	\$ 45,699,126.00
	Seguridad social	\$ 6,079,533.00
	Otras prestaciones sociales y económicas	\$ 1,753,646.00
	Previsiones	\$ -
	Pago de Estímulos a Servidores Públicos	\$ 9,243,805.00
	<b>Total (a septiembre de 2018)</b>	<b>\$ 92,025,304.00</b>
<b>Costo total de los 41 diputados</b>	Sueldo neto	\$ 55,868.36
	Deducciones	\$ 5,856.10
	Compensación	\$ 40,652.46
	Aguinaldo	N/D
	Prima vacacional	N/D
	<b>Total (a septiembre de 2018)</b>	<b>\$ 37,777,083.48</b>
<b>Promedio mensual del costo del personal (a septiembre de 2018)</b>	<b>Diferencia entre el total de servicios personales y el costo total de los diputados, entre las 114 plazas, entre 9 meses</b>	<b>\$ 52,873.51</b>

**Fuente:** Elaboración propia con información de la Fracción VIII: Remuneración bruta y neta, del Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos a septiembre de 2018 y con información de la Fracción X: Plazas y personal de base y confianza, del portal de Transparencia del Congreso del Estado de Puebla.

<sup>16</sup> Reporte Legislativo número dos. Congreso del Estado de Puebla (julio 2017)

### 3.9 Diagnóstico del desempeño del Congreso del Estado de Puebla

#### a) Salud financiera

La LIX Legislatura del Congreso poblano mostró durante su periodo de ejercicio un comportamiento estable en sus finanzas públicas 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. Sin embargo, a pesar de que desde 2012 ha obtenido mayores recursos que lo presupuestado, y ha tenido un balance en sus finanzas públicas, llama la atención el hecho de que en 2017 el gasto fuese superior a los ingresos.

Sumado a lo anterior, con la información presentada a septiembre de 2018, puede observarse que el costo total de los diputados, sin considerar prima vacacional ni aguinaldo, se mantiene en el mismo monto que en 2016 y 2017. Este es un punto positivo, ya que no se observa ningún tipo de “desvío monetario” para los diputados salientes. Dentro de la parte operativa del Congreso, es importante mencionar que no se cuenta con la tasa porcentual anual del presupuesto para subvencionar a los grupos parlamentarios por lo que no se puede realizar una conclusión formal para el cierre de esta legislatura.

Dado que el gasto corriente que deja la LIX Legislatura a septiembre de 2018 muestra señales de ser superior al presupuesto aprobado por presiones en los rubros de *materiales y suministros*, así como *transferencias, asignaciones y subsidios*, y debido a la falta de información sobre los ingresos o el presupuesto ajustado, se espera que la LX Legislatura realice ajustes importantes para no generar otro déficit presupuestario.

Finalmente, a pesar del ligero déficit del año 2017 y del incremento del 2.97% en el presupuesto aprobado, la información legislativa presentada, habla de un manejo responsable de los recursos públicos y, sobre todo, de un estado saludable de las finanzas públicas durante la gestión de la LIX Legislatura del Congreso del Estado.

#### 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 federal<sup>17</sup>. De acuerdo con la ley, son 17 los documentos que los congresos locales deben hacer públicos, sin embargo, cuatro de estos documentos marcados por la ley no son aplicables para el Congreso del Estado de Puebla.

Actualmente, en la fracción XXI: Información Financiera, del portal de Transparencia del Congreso, se encuentra disponible toda la información financiera para los años 2014, 2015, 2016 y 2017 de forma mensual. Sin embargo, no se encuentra disponible ni un solo documento de 2018. A grandes rasgos, puede clasificarse al Congreso del Estado de Puebla como un ente público transparente, aunque, dado el reciente cambio de legislatura, preocupa la falta disponibilidad de la información financiera referente a los últimos meses de la LIX Legislatura.

En el siguiente cuadro puede encontrarse la desagregación de la información financiera del Congreso.

---

<sup>17</sup> Artículos 46 y 47

**Cuadro 14. Cumplimiento de información financiera, LIX Legislatura de Puebla (2014-2018)**

Información Financiera	Nivel de desagregación según la ley	Congreso de Puebla
<b>I. Información Contable</b>	a) Estado de actividades	Salvo para el año 2018, se cuenta con toda la información mensual de la LIX Legislatura
	b) Estado de situación financiera	
	c) Estado de variación en la hacienda pública	
	d) Estado de cambios en la situación financiera	
	e) Informes sobre pasivos contingentes	Nota: No se cuenta con pasivos contingentes
	f) Notas a los estados financieros	Nota: Solo se realizan cuando se elaboran las Cuentas Públicas
	g) Estado analítico del activo	Salvo para el año 2018, se cuenta con toda la información mensual de la LIX Legislatura
	h) Estado analítico de los pasivos	
<b>Artículo 47 fracción I</b>	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.	Nota: No se tiene ningún tipo de endeudamiento
<b>II. Información presupuestaria</b>	a) Estado analítico de ingresos, del que se derivará la presentación en clasificación 1. Económica 2. Por fuente de financiamiento, y por concepto; incluyendo los ingresos excedentes generados.	Salvo para el año 2018, se cuenta con toda la información mensual de la LIX Legislatura
	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.	Salvo para el año 2018, se cuenta con toda la información mensual de la LIX Legislatura
	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	Salvo para el año 2018, se cuenta con toda la información mensual de la LIX Legislatura
<b>III. Información programática</b>	a) Gasto por categoría programática	Salvo para el año 2018, se cuenta con toda la información mensual de la LIX Legislatura
	b) Programas y proyectos de inversión	Nota: No se aplica para esta soberanía
	c) Indicadores de resultados	Salvo para el año 2018, se cuenta con toda la información mensual de la LIX Legislatura. Nota: Para esta soberanía solo aplica de manera trimestral

**Fuente:** Ley General de Contabilidad Gubernamental y Fracción XXI: Información Financiera del Portal de Transparencia del Congreso del Estado de Puebla.

## Conclusiones

Durante el último año de sesiones de la LIX Legislatura, las comisiones tuvieron un retroceso, ya que recayeron en el incumplimiento de sesionar al menos una vez al mes, estatuto que en el informe anterior todas las comisiones cumplieron. De igual forma se observó trabajo ineficiente en estos órganos, 9 comisiones no resolvieron ningún asunto de los que les fueron turnados. Se mantiene el cuestionamiento de la existencia de tantas comisiones ordinarias, que reiteradamente se ha manifestado duplican funciones y retrasan el proceso de dictaminación porque se turnan asuntos a dos o más de ellas sin ser atendidos.

La forma en la cual el Congreso propone y aprueba propuestas es altamente ineficiente. Esto apunta hacia dos fragilidades mayores: 1) la calidad de las propuestas. Muchas no tienen la calidad requerida para generar un proceso de legislativo conducente a una resolución del caso. 2) Los procesos de tratamiento inadecuados, sobre todo por medio de las comisiones. Este tratamiento que solo logra dictaminar un tercio de las propuestas y resolver en promedio un 15% de ellas tendría que ser sustituido por otro más eficiente y profesional.

Durante toda la legislatura el portal electrónico del Congreso se mantuvo actualizado de manera frecuente, la información publicada fue de fácil acceso y conservó publicados gran parte de los documentos. Los sistemas de búsqueda y filtrado tanto para iniciativas como para puntos de acuerdo siempre fueron eficientes, característica con la que aún no cuenta la nueva legislatura (LX).

Debido al periodo electoral de 2018, se observó una gran cantidad de inasistencias en el pleno, así como una baja en el porcentaje de participación en las votaciones. Aun cuando se emitió la recomendación en los informes anteriores respecto a ejercer con regularidad la facultad de llamar a comparecer a los servidores públicos, durante toda la legislatura, esta actividad no fue más allá de las comparecencias anuales relacionadas al informe del gobernador.

Es importante destacar que a pesar del ligero incremento del presupuesto en el último año de sesiones, el Congreso estatal se mantuvo con el gasto más bajo en comparación con el resto de los congresos locales (referido al número de habitantes representados). Asimismo, mostró un manejo responsable de los recursos públicos y, sobre todo, un estado saludable de las finanzas.

La muy baja eficiencia que tienen las estadísticas sobre los propuestos “puntos de acuerdo” desvela un mecanismo inadecuado para llegar a ellos; una cultura política que no busca realmente acuerdos; o bien, políticos que no saben crearlos.

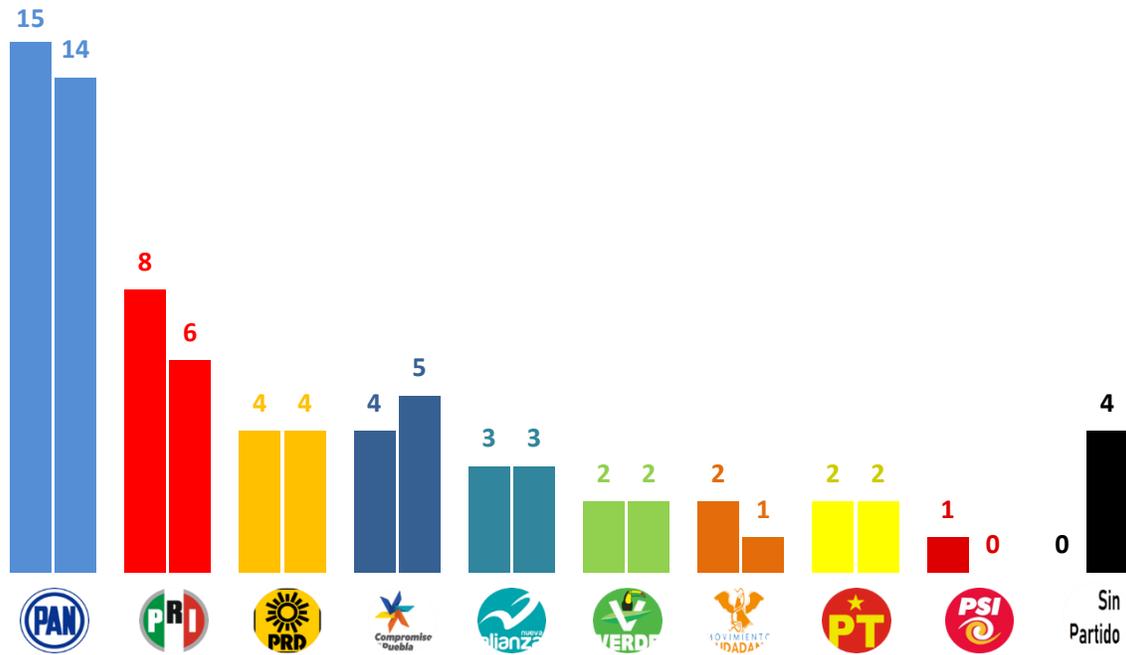
El Congreso no funciona como un poder diferente e independiente del ejecutivo. Las propuestas aprobadas son, de manera mayoritaria y con una eficiencia sin paralelo, las propuestas del propio gobernador. Esto no es consistente con la función del Congreso. Demuestra una clara inversión de poder en la relación entre legislativo y ejecutivo que fragiliza la función de supervisión por parte del Congreso.

## Recomendaciones a la LX Legislatura (2018-2021)

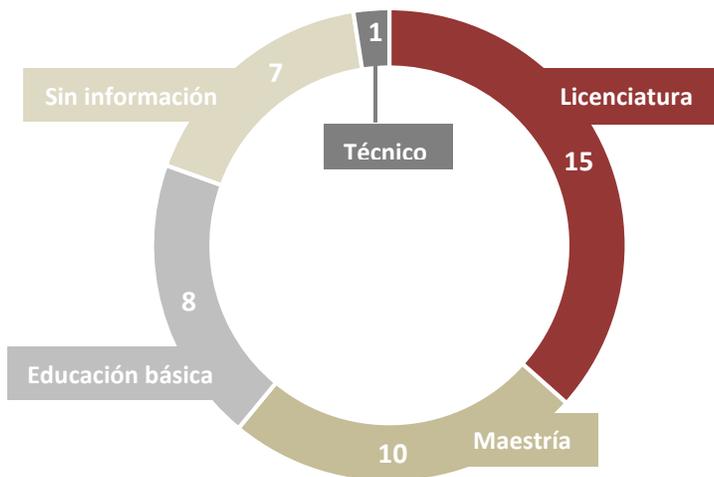
- **Mejorar la calidad, viabilidad y seguimiento de los asuntos legislativos:** ha sido una constante de las legislaturas anteriores la alta producción de iniciativas y puntos de acuerdo frente al bajo porcentaje de desahogo.
- **Transparencia y eficacia en el desempeño de las comisiones:** valorar la pertinencia de todas aquellas que duplican funciones, que no reciben trabajo legislativo o bien que no resuelvan asuntos eficientemente, a fin de reducirlas en número. Generar y publicar versiones estenográficas del trabajo interno que realizan, ya que es la labor más importante que desempeñan en torno a procesos deliberativos y de discusión.
- **Realizar comparecencias con servidores públicos:** hace falta hacer uso de esta facultad con frecuencia, para la discusión de proyectos de leyes, reformas, asuntos de interés social, o simplemente para exigir cuentas o solicitar información. Existen problemáticas en el Estado que requieren de una legislación efectiva, un ejemplo concreto fue el notable desinterés de los legisladores ante el deterioro de la seguridad en el Estado en 2017.
- **Mejorar la 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.
- **Mantener el sitio web actualizado:** conservar la calidad del portal del Congreso en tiempo, contenidos y accesibilidad.

## Recuento de actividades de la LIX Legislatura Enero 2014 – julio 2018 (cierre de sesiones ordinarias)

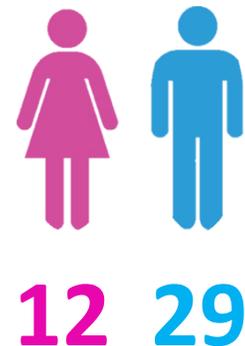
### COMPOSICIÓN DE LA LIX LEGISLATURA INTEGRACIÓN INICIAL Y FINAL *Enero 2014 - julio de 2018*



### NIVEL ACADÉMICO<sup>18</sup>



### GÉNERO

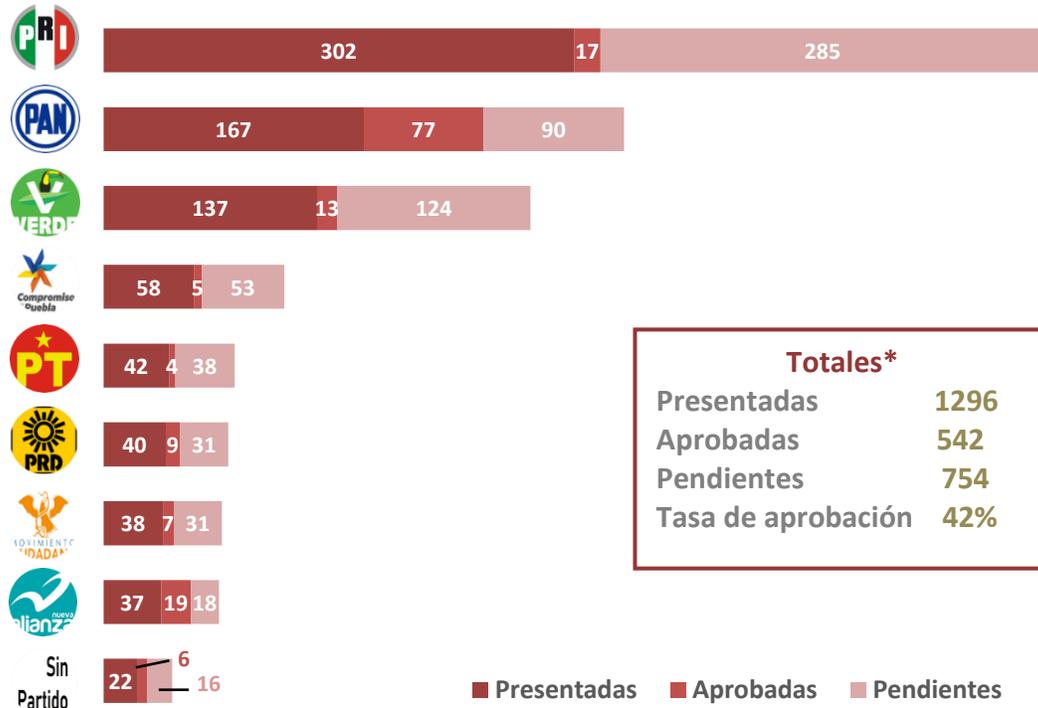


<sup>18</sup> El nivel académico es obtenido con los datos de los 41 legisladores del último periodo ordinario de sesiones de la LIX Legislatura

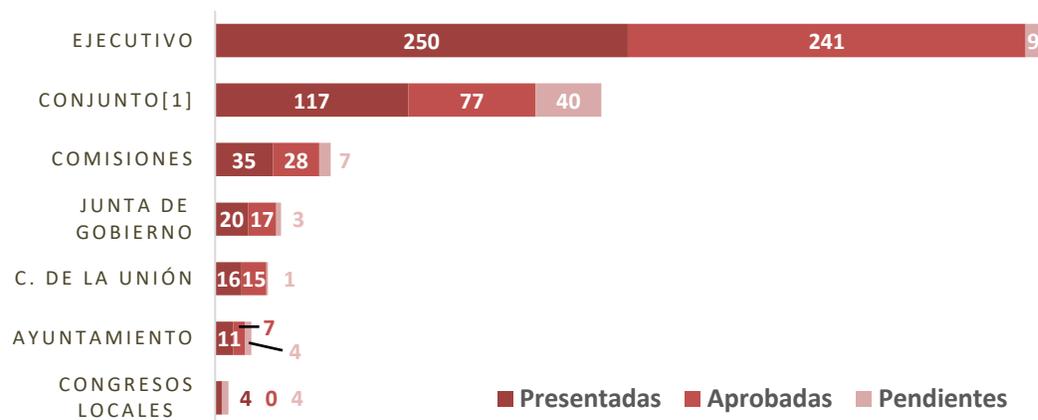
## INICIATIVAS PRESENTADAS

### PARTIDOS POLÍTICOS

Enero 2014 - julio de 2018



### OTROS PRESENTADORES



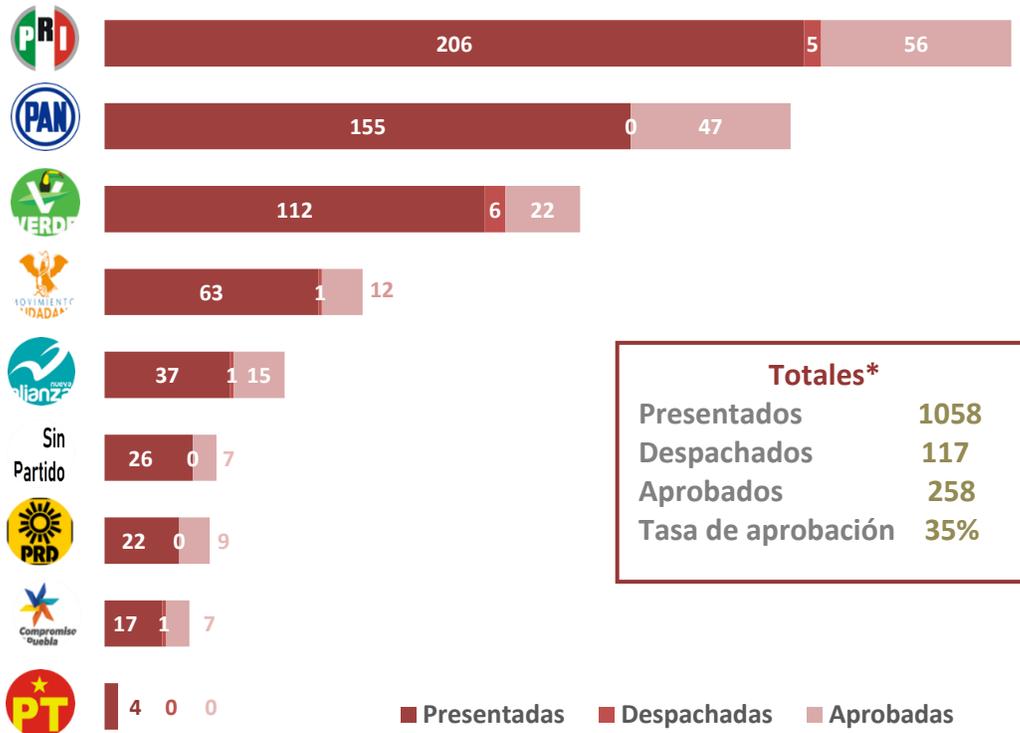
[1] Las propuestas en Conjunto son las presentadas por los legisladores de distintas fracciones parlamentarias.

\*En los totales se contabilizan además de los grupos parlamentarios, las propuestas presentadas por el Ejecutivo, las Comisiones, los Ayuntamientos, los Congresos locales, el Congreso de la Unión, la Junta de Gobierno, y las propuestas presentadas en conjunto.

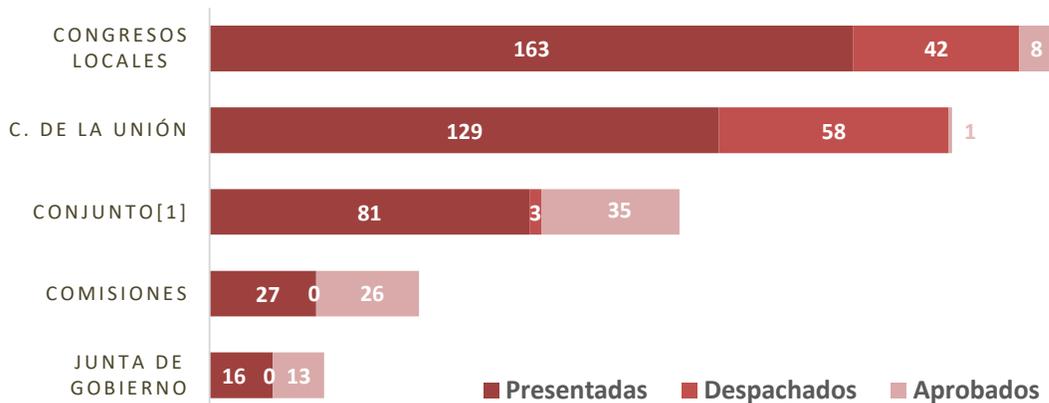
**Fuente:** Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte 31 de julio de 2018. Última actualización 15 septiembre de 2018.

## PUNTOS DE ACUERDO PRESENTADOS PARTIDOS POLÍTICOS

Enero 2014 - julio de 2018



## OTROS PRESENTADORES



[1] Las propuestas en Conjunto son las presentadas por los legisladores de distintas fracciones parlamentarias.

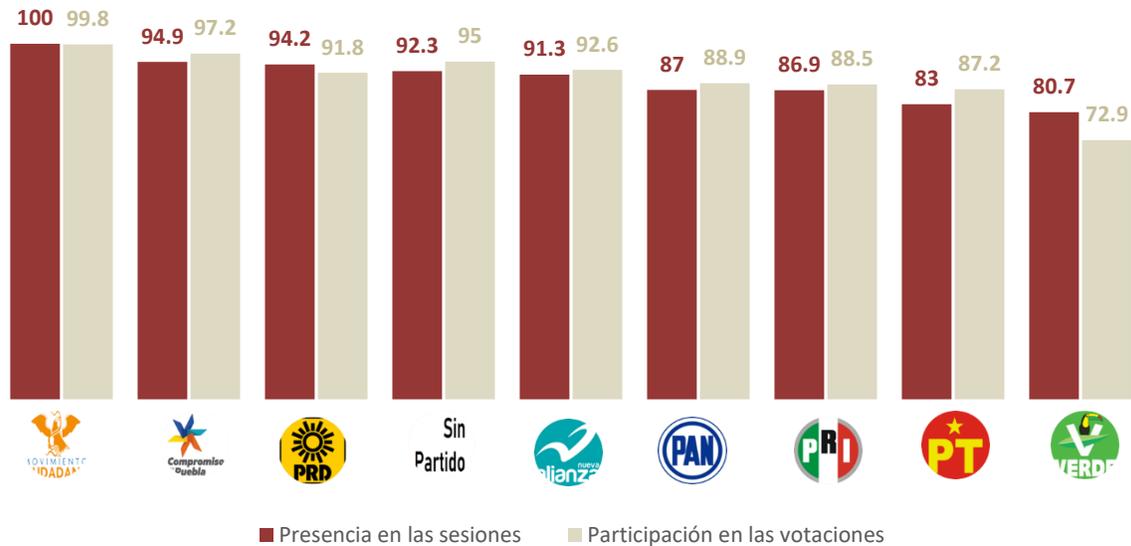
\*En los totales se contabilizan además de los grupos parlamentarios, las propuestas presentadas por las Comisiones, los Congresos locales, el Congreso de la Unión, la Junta de Gobierno, y las propuestas presentadas en conjunto.

**Fuente:** Elaboración propia con datos publicados en el sitio oficial de la LIX Legislatura del Congreso de Puebla (2014-2018). Fecha de corte 31 de julio de 2018. Última actualización 15 septiembre de 2018.

## PRESENCIA Y PARTICIPACIÓN EN LAS VOTACIONES PARTIDOS POLÍTICOS

Enero 2014 - julio de 2018

Promedio de presencia **84.8%**  
Promedio de participación **90.5%**



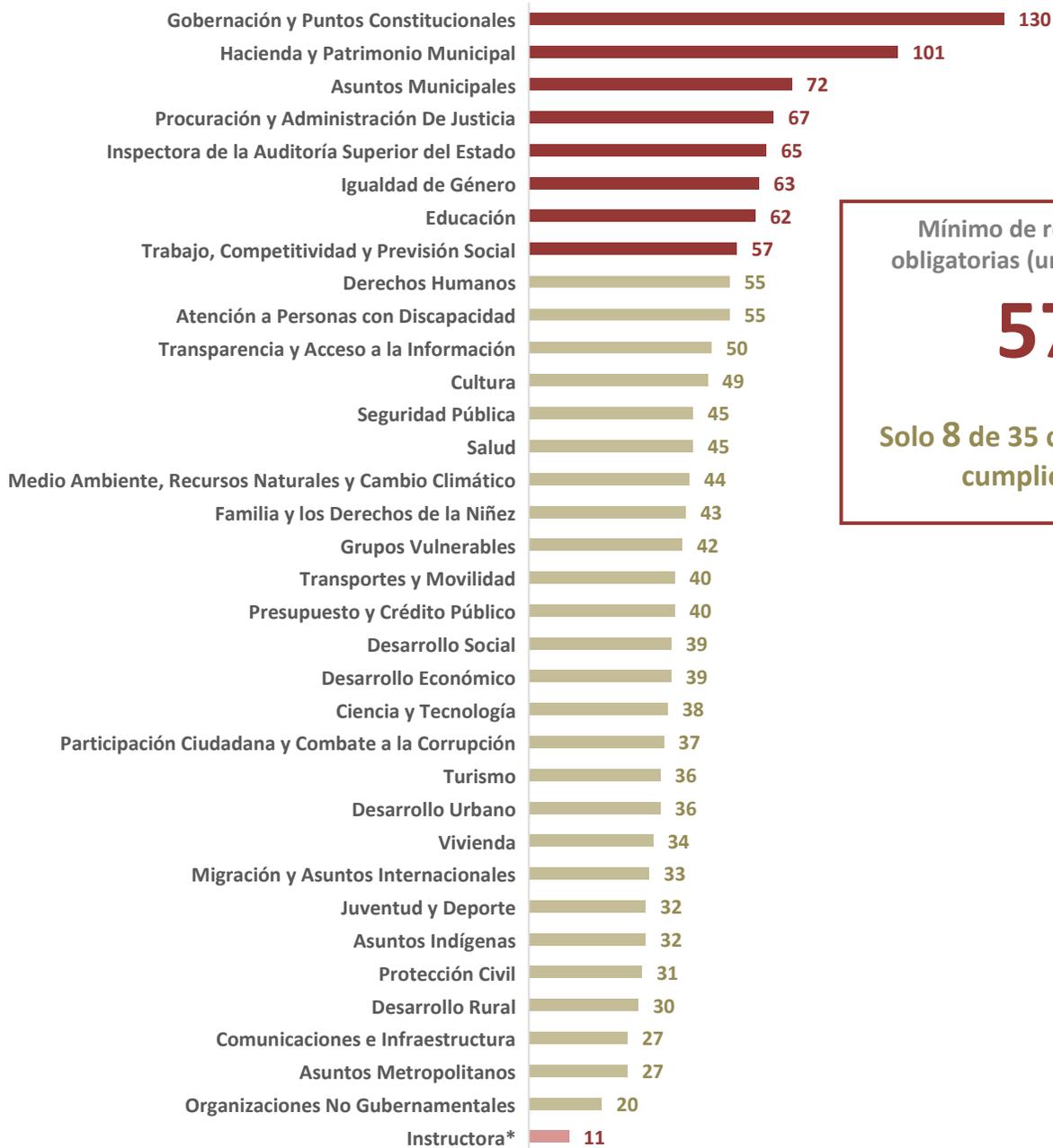
## COMISIONES NÚMERO Y TIPO DE COMISIÓN

Enero 2014 - julio de 2018



## REUNIONES DE COMISIONES

Enero 2014 - julio de 2018



Mínimo de reuniones obligatorias (una por mes)

**57**

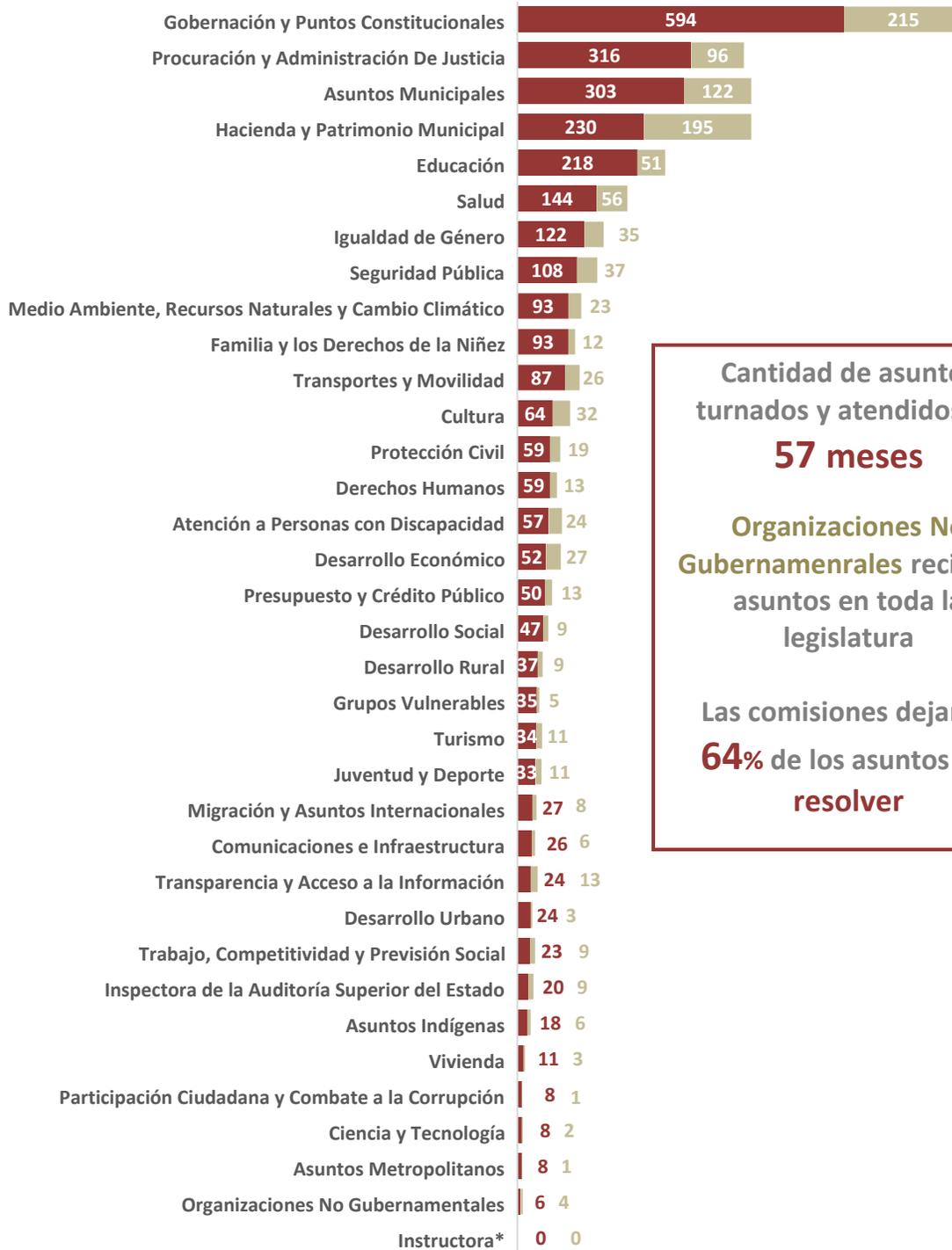
Solo 8 de 35 comisiones cumplieron

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

## DESEMPEÑO DE LAS COMISIONES

### Asuntos turnados y atendidos

Enero 2014 - julio de 2018



Cantidad de asuntos  
turnados y atendidos en  
**57 meses**

Organizaciones No  
Gubernamentales recibió 6  
asuntos en toda la  
legislatura

Las comisiones dejan el  
**64%** de los asuntos **sin  
resolver**

## Apéndice metodológico

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

### Marco conceptual

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

#### 1) Las funciones legislativas

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

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

- Iniciativas presentadas
- 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

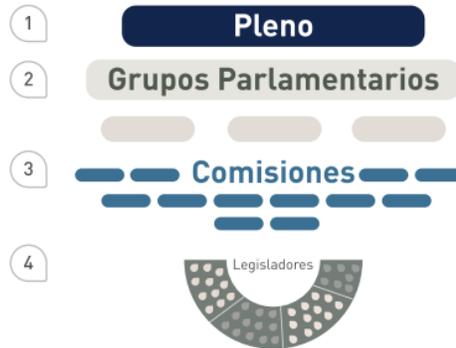
La tercera función es el *control y la fiscalización* para supervisar los actos de gobierno y exigir cuentas al Ejecutivo. En las democracias representativas, los votantes otorgan al Poder Legislativo la doble función de legislar y de controlar y vigilar al Ejecutivo. *Controlar* y mantener un sistema 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, el Informe del Desempeño Legislativo solo da seguimiento a los indicadores relacionados con la función de legislar, con la meta de cubrir todas las funciones en el mediano plazo.

#### 2) Ámbitos de trabajo legislativo

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

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



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

### 3) Algunas consideraciones legislativas

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

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

### Fuentes de información

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

1. Sitio de Internet del Congreso del Estado de Puebla LIX Legislatura
2. Solicitudes de Información hechas a través del portal de transparencia de la página del Congreso
3. Micrositios de legislaturas anteriores en Puebla (LVIII, LVII y LVI)
4. 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 210 votaciones que publicó el Congreso en su portal, del 1° de agosto de 2017 al 31 de julio de 2018.

### **Unidad partidista<sup>19</sup>**

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:<sup>20</sup>

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.

## **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

<sup>19</sup> Enrique Cárdenas Sánchez, Evaluación del Poder Legislativo. Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), 2009.

<sup>20</sup> John M. Carey. "Competing Principal, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting." American Journal of Political Science.

## 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.