



BENEMÉRITA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE PUEBLA

**Facultad de Ciencias Políticas y
Sociales**

Tesis para obtener el grado de:

Licenciado en Ciencias Políticas

Presenta:

Abraham Jiménez Verde

Asesor:

Mtro. Alexei Daniel Serafín Castro

**“Relevancia de los grupos legislativos en Puebla y la pertinencia
de sus propuestas para atender los problemas socioeconómicos
del estado (2018-2024)”**

Heroica Puebla de Zaragoza a 22 de mayo de 2023

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
CAPÍTULO I. LA POLÍTICA ELECTORAL: TRADICIONES EN LA DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN LEGISLATIVA	10
A. La Política: un concepto polisémico.....	10
B. Las tradiciones históricas de la democracia.....	13
1. Concepción liberal	19
2. Socialismo desde la perspectiva de Joseph Schumpeter	24
3. Conservadurismo a partir de Edmund Burke.....	28
C. Sistemas electorales y procesos legislativos	30
1. Las elecciones	32
2. Comisiones legislativas.....	34
3. Iniciativas legislativas	37
CAPÍTULO II. EVOLUCIÓN SOCIOECONÓMICA Y POLÍTICO-ELECTORAL DEL ESTADO DE PUEBLA.....	40
A. Crecimiento económico y progreso social	40
1. Ramos importantes para la economía subnacional.....	41
2. Sociedad y bienestar público	55
B. Comportamiento histórico de la vida política-electoral	63
1. Reformas al Sistema Electoral y al Instituto Electoral del Estado de Puebla.....	64
2. Conformación del cuerpo legislativo e iniciativas emblemáticas en economía y desarrollo social.....	68
CAPÍTULO III. PRODUCTIVIDAD DE LAS COALICIONES ELECTORALES – LEGISLATIVAS Y DE LAS DIPUTACIONES DE PARTIDOS POLÍTICOS SATÉLITES EN EL TRABAJO LEGISLATIVO ESTATAL (2018-2022).....	74
A. Coaliciones electorales y trabajo legislativo	74
1. Proceso legislativo y comisiones	75
2. Iniciativas y votaciones	84
B. Participación legislativa de partidos políticos satélites	91
1. Comisiones legislativas.....	92
2. Iniciativas y votaciones	95
CONCLUSIONES.....	98
BIBLIOGRAFÍA	105

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal (ITAE) – porcentaje (2017 - 2020)	29
Gráfica 2. Evolución anual de la actividad industrial en Puebla – porcentaje (2004 - 2020)	30
Gráfica 3. Inversión Extranjera Indirecta en el estado de Puebla – mdd (2010 – 2020) ¹	31
Gráfica 4. Tasa de crecimiento de la IED – porcentaje (2011 – 2020)	32
Gráfica 5. Inflación anual – porcentaje (2019 – 2020)	33
Gráfica 6. Exportaciones trimestrales de mercancías – miles de dólares (2007 – 2020)	34
Gráfica 7. Afluencia de turistas en el estado (2010 – 2019)	36
Gráfica 8. Derrama económica por destino turístico – mdp (2010 – 2019)	37
Gráfica 9. Población Económicamente Activa estatal – porcentaje trimestral (2016 – 2019)	38
Gráfica 10. Población ocupada por rama de actividad económica – porcentaje (2017)	39
Gráfica 11. Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza – índice trimestral (2016 – 2019)	40
Gráfica 12. Población sin carencias sociales – porcentaje (2010, 2018)	41
Gráfica 13. Indicadores de carencia social – millones de personas (2008, 2018)	42
Gráfica 14. Gasto público en salud como porcentaje del PIB estatal (2003 – 2018)	44
Gráfica 15. Gasto público en salud – mdp (2003 – 2018)	45
Gráfica 16. Gasto público en salud por tipo de población – mdp (2003 – 2018)	46
Gráfica 17. Número de Comisiones presididas por legisladores según su pertenencia partidista	62
Gráfica 18. Número de secretarías ejecutivas de las Comisiones y su pertenencia partidista	63
Gráfica 19. Presencia en las Comisiones legislativas por partido político	64
Gráfica 20. Número de Comisiones lideradas por grupo legislativo	75
Gráfica 21. Presencia en las Comisiones por grupo legislativo	76

INTRODUCCIÓN

El trabajo se divide en tres capítulos que abordan diferentes aspectos relacionados con la política electoral y legislativa, así como la evolución socioeconómica y político-electoral del estado de Puebla.

En el primer capítulo, se abordan conceptos fundamentales relacionados con la política electoral. Se destaca la naturaleza polisémica de la política y se exploran las tradiciones históricas de la democracia. Se mencionan tres perspectivas importantes: la concepción liberal, el socialismo desde la visión de Joseph Schumpeter y el conservadurismo basado en Edmund Burke. Además, se analizan los sistemas electorales y los procesos legislativos, incluyendo las elecciones, las comisiones legislativas y las iniciativas legislativas.

El sistema político mexicano ha experimentado cambios significativos en las últimas décadas, especialmente en lo que respecta a la política electoral y la participación legislativa. A lo largo del proyecto, se examinaron las tradiciones en la democracia y su influencia en la política electoral y la toma de decisiones legislativas en México. Es importante destacar la transición de México de un sistema de partido hegemónico a uno más pluralista. Durante gran parte del siglo XX, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) mantuvo un control casi absoluto sobre el poder político en el país.

Esto se reflejaba en la asignación de comisiones legislativas y la sobrerrepresentación del partido en el Congreso. Sin embargo, a partir de los años noventa, el PRI perdió su mayoría absoluta y se abrió paso a una mayor participación de otros partidos políticos.

Este cambio en la composición de las comisiones legislativas y la pluralización del Congreso han tenido un impacto significativo en la toma de decisiones legislativas. Los partidos políticos obtuvieron nuevas curules y participación en las comisiones,

lo que ha permitido una mayor representatividad y diversidad de perspectivas en el proceso legislativo.

En cuanto a las iniciativas legislativas, se reconoce el derecho ciudadano para elaborar propuestas de ley, siempre que se cumplan ciertos requisitos establecidos por la ley. Sin embargo, en la práctica, la facultad de presentar iniciativas legislativas está limitada principalmente al titular del ejecutivo y a las comisiones legislativas. El papel del Ejecutivo en la política electoral es relevante, ya que la iniciativa legislativa gubernamental se vincula con el Plan Nacional de Desarrollo y las leyes vigentes.

Es importante destacar que las comisiones legislativas desempeñan un papel crucial en el proceso legislativo. Estos grupos de trabajo son responsables de estudiar y emitir dictámenes sobre los problemas públicos presentados, y su composición refleja la representación de las fuerzas partidistas. Además, las comisiones son el primer contacto del debate público que involucra a la sociedad civil organizada y reciben las iniciativas enviadas por el Poder Ejecutivo.

A pesar de estos avances en la institucionalización legislativa, se señala que las comisiones legislativas se han limitado en gran medida a realizar funciones procedimentales de revisión y preparación de dictámenes. La mayor atención pública suele centrarse en las votaciones finales de las iniciativas más mediáticas, lo que puede limitar el debate y la participación ciudadana en las etapas iniciales del proceso legislativo.

La política electoral en México muestra avances significativos en términos de participación y pluralismo político. No obstante, aún se requieren esfuerzos continuos para promover una mayor participación ciudadana y fortalecer el papel de las comisiones legislativas en el proceso de toma de decisiones. Esto implica la necesidad de impulsar reformas institucionales que garanticen una representación equitativa y una mayor interacción entre los ciudadanos y los actores políticos. Solo

a través de una evaluación y análisis constantes se podrán implementar cambios efectivos que fortalezcan la democracia y la participación ciudadana en México.

El segundo capítulo, se examina la evolución socioeconómica y político-electoral del estado de Puebla. Se destacan el crecimiento económico y el progreso social, y se mencionan los ramos importantes para la economía subnacional. Asimismo, se aborda la sociedad y el bienestar público en el contexto de Puebla. Posteriormente, se analiza el comportamiento histórico de la vida política-electoral en el estado, incluyendo las reformas al sistema electoral y al Instituto Electoral del Estado de Puebla. También se estudia la conformación del cuerpo legislativo y se mencionan las iniciativas emblemáticas en economía y desarrollo social.

En términos socioeconómicos, Puebla ha experimentado un crecimiento notable en diversos sectores. Su economía ha evolucionado de una base agrícola a una economía diversificada, con énfasis en la manufactura y el comercio. La industria automotriz ha desempeñado un papel crucial en el desarrollo económico del Estado, atrayendo inversiones y generando empleo. Esta transformación ha sido impulsada por la ubicación geográfica favorable de Puebla, su infraestructura y la mano de obra calificada disponible. Sin embargo, a pesar de los avances, persisten desafíos en términos de desigualdad socioeconómica y desarrollo regional equitativo.

En el ámbito político-electoral, Puebla ha experimentado una dinámica compleja. Durante décadas, el estado fue dominado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), que mantuvo un control sólido sobre el poder político y gubernamental. Sin embargo, a partir de finales de la década de 2000, se observa una disminución del dominio del PRI y un aumento en la competencia política. El Partido Acción Nacional (PAN) ha emergido como una fuerza política importante, desafiando el tradicional bipartidismo y logrando victorias electorales significativas.

Además, el surgimiento del partido Movimiento Regeneración Nacional (Morena) ha alterado el panorama político de Puebla y ha ganado terreno en las últimas elecciones. La alternancia en el poder ha introducido nuevos actores políticos y ha dado lugar a una mayor pluralidad y competencia electoral. Sin embargo, persisten desafíos en términos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

En cuanto a la conformación del cuerpo legislativo, el Congreso del Estado de Puebla está compuesto por diputados electos por mayoría relativa y representación proporcional. La implementación de la paridad de género en la asignación de curules es un avance significativo, aunque tardío, en el reconocimiento de la igualdad de género en la política. Sin embargo, la relación entre el poder legislativo y ejecutivo ha sido marcada por la oposición y la limitación de los proyectos legislativos debido a la falta de alineación partidista.

En términos de iniciativas emblemáticas en economía y desarrollo social, se observa una serie de leyes aprobadas en el Estado de Puebla que abordan diversas problemáticas y desafíos sociales. Estas leyes reflejan la atención otorgada a temas como la violencia familiar, la igualdad de género, la prevención de delitos como la trata de personas, el desarrollo económico sustentable, la lucha contra la corrupción y la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

La aprobación de estas leyes ha sido mayoritariamente unánime, lo que sugiere un consenso generalizado sobre la importancia y la necesidad de abordar estos temas. Sin embargo, también se evidencian algunos casos donde se requirió una mayoría calificada, lo que indica que existieron debates y posiciones divergentes en la discusión legislativa.

En cuanto a las fuerzas políticas involucradas, se aprecia la participación tanto del Partido Revolucionario Institucional (PRI) como del Partido Acción Nacional (PAN)

en la aprobación de estas leyes. A pesar de la dispersión del poder de negociación y la disminución del dominio del PRI, ambas fuerzas políticas han mostrado disposición para respaldar estas iniciativas. Además, se observa la participación de otros partidos políticos, como Morena, en la aprobación de algunas leyes, lo que refleja una dinámica multipartidista en la toma de decisiones legislativas.

Estas leyes emblemáticas también reflejan temas de relevancia en la agenda pública, como la protección de los derechos de las mujeres, la lucha contra la violencia de género, la promoción de la igualdad, la prevención de delitos y la promoción del desarrollo económico y social. Su aprobación y entrada en vigor demuestran una respuesta legislativa a las demandas y necesidades de la sociedad poblana, así como la voluntad de los actores políticos para abordar estas problemáticas.

La evolución socioeconómica y político-electoral en el estado de Puebla muestra transformaciones significativas en el ámbito económico y político. Se evidencia un cambio en el equilibrio de poder político, la emergencia de nuevos actores y una mayor competencia electoral. Asimismo, se destacan los esfuerzos legislativos para abordar problemáticas sociales y promover el desarrollo en áreas como la igualdad de género, la prevención del delito y el crecimiento económico. Este análisis proporciona una visión general de la evolución del estado de Puebla y su marco legal en los últimos años, brindando información relevante para comprender su contexto socioeconómico y político.

Tercer capítulo, se examina la productividad de las coaliciones electorales-legislativas y de las diputaciones de partidos políticos satélites en el trabajo legislativo estatal durante el período 2018-2022. Se analiza el proceso legislativo y se mencionan las comisiones legislativas. Además, se evalúan las iniciativas y votaciones realizadas en dicho período. También se aborda la participación legislativa de los partidos políticos satélites, destacando su presencia en las comisiones legislativas y su desempeño en iniciativas y votaciones.

En el contexto de la legislatura estatal de Puebla entre 2018 y 2022, se observa una dinámica política en la cual las coaliciones electorales-legislativas y los partidos políticos satélites juegan un papel significativo en el trabajo legislativo. Estas alianzas y diputaciones adicionales permiten a los partidos políticos con menor representación tener una voz y una influencia en el Congreso local.

Es importante destacar que las coaliciones electorales, como "Va por Puebla" y "Juntos haremos historia", han tenido un impacto en la distribución del poder legislativo. Estas coaliciones han permitido a los partidos políticos satélites, con menor fuerza electoral individual, obtener representación en el Congreso. Esto les brinda la oportunidad de promover su agenda de trabajo y abordar temas que son importantes para sus respectivas bases electorales.

En términos de productividad legislativa, se observa que la coalición "Juntos haremos historia", conformada por MORENA y PT, ha sido la más eficiente en la presentación y aprobación de iniciativas. Este resultado refleja la consolidación de la coalición en el poder y su capacidad para coordinarse en la elaboración de propuestas legislativas. El PAN y el PRI, aunque también han presentado un número considerable de iniciativas, muestran una menor eficacia en su aprobación.

En cuanto a los partidos políticos satélites, se puede afirmar que su productividad y eficacia son marginales en comparación con los partidos principales. Estos partidos, como PVEM, MC, PSI y PANAL, tienen una representación limitada en el Congreso y no han logrado generar alianzas significativas con otros grupos legislativos para impulsar su agenda. Sin embargo, es importante destacar que su participación en las comisiones legislativas les brinda visibilidad y les permite presentar constantemente proyectos de ley para mantenerse activos en el proceso legislativo.

Aunque los partidos principales dominan en términos de productividad y eficacia legislativa, las coaliciones electorales y las diputaciones de partidos políticos satélites desempeñan un papel importante en el trabajo legislativo estatal en Puebla.

Estas alianzas permiten una representación política más diversa y brindan a los partidos políticos satélites la oportunidad de hacer valer sus propuestas y mantenerse activos en el proceso legislativo. La participación en comisiones legislativas es clave para aprovechar estas oportunidades y promover sus intereses.

En suma, este trabajo aborda los principales hallazgos del trabajo y se ofrecen reflexiones finales sobre la política electoral, el trabajo legislativo y la evolución socioeconómica y político-electoral en el estado de Puebla. Se resalta la importancia de los sistemas electorales, la participación de los partidos políticos y la relación entre la política y el desarrollo social y económico.

CAPÍTULO I. LA POLÍTICA ELECTORAL: TRADICIONES EN LA DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN LEGISLATIVA

A. La Política: un concepto polisémico

El entendimiento de la política como el conjunto de acciones, decisiones y valores que se toman para organizar y dirigir una sociedad es un punto de partida en la Ciencia Política para la cual es sumamente importante conocer cómo se toman las decisiones, particularmente desde las agendas de gobierno pues involucran diversas materias como son: la economía, la seguridad, el medio ambiente, los derechos sociales, las libertades individuales y la regulación de los recursos públicos.

Ahora bien, para atender los problemas públicos desde la perspectiva institucional y rendición de cuentas, Josep Maria Vallès (2007, p. 29) argumenta que la política, como ejercicio de dirección, tiene cuatro principios generales:

1. Control sobre personas y recursos [Maquiavelo, Lasswell, Dahl];
2. Actividad desarrollada por un sistema de instituciones públicas;
3. Valores de equilibrio y orden social [Aristóteles, Tomás de Aquino, Locke, Easton];
4. Defensa de la comunidad contra una amenaza exterior.

Sin embargo, en la dirección política existe una “distribución desigual de valores” [libertad, justicia, igualdad] (Vallès, 2007, p. 26), pues en un intento por resolver las diferencias que surgen de las problemáticas sociales y cuya consecuente resolución incluye la regulación, la representación y la toma de decisiones. Por tanto, lo que se pone en juego es la capacidad de los representantes políticos para impulsar iniciativas legislativas de acuerdo con los intereses ciudadanos (que los eligieron) o del partido político que los acoge.

Además, no se debe perder de vista que la política posee una capacidad institucional o se presenta como una situación no institucional (Vallès, 2007). Dicho de otra manera, es un recurso que se obtiene (en términos de facultades) y se materializa como un lugar o posición (en términos de situación) para intervenir o regular un conflicto.

Siguiendo este orden de ideas, el sistema político mexicano es un sistema representativo porque los ciudadanos tienen la oportunidad de elegir a los poderes, los cuales actúan en su nombre y en defensa de sus intereses (al menos como principio normativo). Lo que no está en conflicto es que la representatividad es esencial para una democracia, debido a que permite la pluralidad ciudadana, una rotación pacífica y ordenada de los poderes y principalmente para la toma de decisiones de los gobiernos en turno.

Para entender la utilidad de la política como ejercicio hoy en día es pertinente acudir a la semántica, por ejemplo, desde la tradición hispana la palabra “política” tiene tres grandes significados que en principio se refieren a tres ámbitos diferentes, pero si se combinan los términos forman parte del mismo proceso de toma de decisiones. Salazar Vargas (2012) explica magistralmente la construcción de dicha convergencia a partir de las acepciones inglesas *politics*, *policy* y *polity*.

En primer lugar, bajo el enfoque de Maquiavelo *politics* corresponde a la búsqueda, conquista y mantenimiento del poder; según la óptica de David Easton sería “la asignación con autoridad de valores en la sociedad” (citado por Salazar Vargas, 2012, p. 307).

En segundo lugar, *policy* son las directrices que se generan para alcanzar objetivos previamente acordados, se genera desde el gobierno y en habla hispana se tradujo este término como “política pública”; en palabras de Thomas Dye (1984, p. 5) “es todo lo que el Estado hace o deja de hacer”, es decir, la política pública incluye todas

las acciones y decisiones tomadas por los funcionarios públicos y las instituciones gubernamentales, tanto las acciones activas como las decisiones de no intervenir. La definición anterior se enfoca en la amplitud de la política pública y cómo la toma de decisiones repercute positiva o negativamente a la sociedad. También se entiende *policy* como *el conjunto de respuestas sucesivas por parte del Estado y su gobierno, frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas* (Salazar Vargas, 2012, p. 308).

En tercer lugar, la palabra *polity* se refiere a “una entidad o una de sus autoridades civiles subordinadas reunidas en torno a la provincia, prefectura, región, municipalidad, ciudad o distrito” (Salazar Vargas, 2012, p. 309). Según Salazar el concepto tiene estrecha vinculación con la ciudad (*city*) y hace referencia a la demarcación geográfica de un gobierno o la circunscripción electoral de una unidad territorial donde los votos emitidos por los electores constituyen el fundamento para el reparto de escaños entre candidatos o partidos políticos.

Por otro lado, a partir del libro clásico de Hans Morgenthau (1948) "*Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*" se puede argumentar la existencia de dos ramas generales de la política: la política interna y la política externa, esta clasificación permite dar cuenta de las dimensiones ampliadas del ejercicio político desde la perspectiva de control.

Bien lo define Morgenthau (1948) cuando afirma que “la política internacional, como toda política, es una lucha por el poder. Cualesquiera que sean los objetivos finales de la política internacional, el poder es siempre el objetivo inmediato”, bajo esta visión clásica, ejerce poder quien mantiene “control sobre las mentes y acciones de otros hombres” (p. 13).¹

¹ Dado que la política interna se refiere a las decisiones y acciones relacionadas con la organización y el funcionamiento de un país o comunidad, mientras que la política externa se refiere a las relaciones con otros países y organizaciones internacionales, se excluyó el análisis teórico de la política externa por el objeto de

En este orden de ideas, la política interna se refiere a las decisiones y acciones relacionadas con la organización y el funcionamiento de un país o comunidad, mientras que la política externa se refiere a las relaciones con otros países y organizaciones internacionales. En esta tesis se excluye por completo el análisis de la política externa y se dedica exclusivamente al análisis de la política interna en su ámbito local (gobierno subnacional).

Por último, la política también se puede clasificar en diferentes corrientes ideológicas, como el liberalismo; el conservadurismo; el socialismo y el nacionalismo, cada una de ellas tiene una perspectiva distinta sobre temas como la economía, la sociedad y el Estado.

“Política” es un término polisémico, abarca muchos aspectos de la vida social y se relaciona con un gran número de disciplinas académicas, como la historia, la economía, la sociología, la psicología y la filosofía.

Esta tesis utilizó el concepto “política” para conocer los procesos y productos del poder legislativo local (Puebla), los partidos políticos que la integran, así como las coaliciones electorales y su trabajo legislativo para entender su papel en la integración de comisiones en la Cámara y la posterior formulación de leyes (iniciativas legislativas).

B. Las tradiciones históricas de la democracia

De acuerdo con Norberto Bobbio (2011) en la teoría de la democracia confluyen tres tradiciones históricas: 1) la teoría clásica (aristotélica) que identifica tres formas de gobierno, la democracia como gobierno del pueblo (ciudadanos), la monarquía

estudio de esta tesis y se dedicó exclusivamente al análisis de la política profesional en su ámbito local-institucional (gobierno subnacional).

como gobierno de un hombre y la aristocracia como gobierno de pocos; 2) la tradición romano-medieval de la soberanía, bajo el supuesto que el poder supremo deriva del pueblo y es representativo al príncipe, la transmisión de poder viene del superior al inferior; y 3) la teoría moderna, que nace con el establecimiento del Estado-nación con dos formas de gobierno la monarquía constitucional y la república con su separación clara de los poderes.

Sobre la primera tradición también hay que considerar las cinco formas de gobierno descritas por Platón (427-347 a. C.) en “La República”: monarquía o aristocracia, timocracia, oligarquía, democracia y tiranía. En donde tenemos una forma de gobierno “buena y recta” si entre los gobernantes surge uno por lo que se llamará monarquía, si son varios se denominará aristocracia; el resto de las formas de gobierno se perciben como formas malogradas consideradas como “malas o erróneas” (Ballén, 2006).

Sobre las formas malogradas, la timocracia surge a partir de la aristocracia y se caracteriza por ser un gobierno basado en el honor, principalmente militar; la oligarquía por su parte es un régimen basado en la fortuna en el cual mandan los ricos y los pobres no participan en el gobierno; mientras que la codicia de los gobernantes en la timocracia conduce a la oligarquía.

En cuanto a la democracia, desde la perspectiva de Platón, surge de la revuelta de los pobres en la oligarquía y se caracteriza por la libertad para todos, ciudadanos y no ciudadanos; y es precisamente por por esto que la democracia puede degenerar en la cuarta forma, la tiranía, debido al relajamiento de la libertad, en este sentido, la tiranía del pueblo es la anarquía del Estado y puede ser igualmente perjudicial para los ciudadanos como cualquier otra forma de corrupción (Ballén, 2006, pp. 71-75).

En síntesis, cada forma malograda surge de la anterior y se caracteriza por una división de intereses y una degradación de la libertad. Platón advierte sobre la

importancia de mantener un equilibrio entre la libertad y la virtud en un Estado, ya que, de lo contrario, la corrupción es inevitable.

De manera ampliada, Platón expone en “El Político” siete formas de gobierno, las primeras tres que identifican son: 1) el gobierno de uno (monarquía), 2) el gobierno de pocos (aristocracia), y 3) el gobierno de muchos (democracia); en esas categorías tenemos las formas virtuosas, pero también sus degeneraciones como la 4) tiranía, 5) oligarquía y 6) democracia al margen de la ley. Pero Platón, también vislumbra la forma ideal para dirigir la polis, 7) el gobierno excelente o perfecto, también conocido como la República platónica que supone la dirección correcta y justa de los intereses públicos y el respeto de los asuntos domésticos o privados. Más adelante, Aristóteles (384-322 a. C.) estableció en función de quien detenta el poder una clasificación de tres formas puras o estados sujetos a la ley que son la monarquía, la aristocracia y la politeia (democracia moderada de los educados y libres) contra tres formas corruptas de gobierno o estados despóticos que responden a la tiranía, oligarquía y la demagogia o democracia extrema (Sabine, 2009, p. 101).

Adicionalmente, la democracia aristotélica (Bobbio, 2011, p. 442) distingue cinco grados de participación-exclusión: 1) ricos y pobres participan en el gobierno en condiciones de paridad; 2) los cargos públicos se asignan sobre la base de un censo muy bajo; 3) se excluyen de los cargos públicos a aquellos “privados” que estén sometidos a procedimiento jurídico; 4) se admiten a todos los ciudadanos en cargos públicos sin distinción; y 5) la multitud es soberana y no la ley (ésta es la forma más corrupta de gobierno popular que deriva en demagogia).

Respecto a la segunda tradición, es decir, la tradición romano-medieval de la soberanía, enuncia que el príncipe tiene autoridad porque el pueblo se la ha conferido (Maquiavelo). Para entender cómo se desarrolló esta idea, es necesario

dar un vistazo a una parte de la historia durante el siglo XVII cuando Europa se encontraba en una interminable guerra entre católicos y protestantes.

Ya que ninguno de los dos órdenes religiosos consiguió una victoria absoluta la única alternativa fue “exaltar al rey como jefe de la nación y efecto de lealtad de los hombres de todos los partidos, aunque [siguieran] siendo protestantes o católicos” (Sabine, 2009, p. 308), de modo que el cuerpo del rey configuró el intermediario entre la dirección política de la fe y el pueblo.

Fue precisamente Jean Bodin (1530-1596) quien defendió el derecho divino como una cuestión de orden estatal y estabilidad política en su “teoría de la soberanía”, en la cual define como correcto o justo (*droit*) “[el] gobierno de varias familias y de lo que les es común, con potestad soberana” (Sabine, 2009, p. 315).

Bajo esta corriente del pensamiento se distingue al Estado del resto de cuerpos políticos por la existencia del poder soberano. En consecuencia, se entendería por soberanía aquella sujeción al cuerpo consagrado por el derecho divino y ratificado por la fe del pueblo (en el caso de Bodin el rey era el soberano por antonomasia). Así, los elementos que definen el estado son, en correspondencia jerárquica, soberano y súbdito; consideración que coloca las relaciones sociales, éticas y religiosas fuera de los límites de la teoría política moderna.

Ahora bien, Bodino denomina *cité* (término que en líneas generales corresponde a la idea de nación, al menos en el sentido que sugiere una unión social más que un vínculo político formal) a un grupo de este tipo en el que el derecho, el idioma, la religión y las costumbres son compartidas. En esa dirección, la *cité* no es un Estado (*republique*) pues éste sólo existe cuando los ciudadanos están sometidos al gobierno del soberano en común (Sabine, 2009, pp. 317-318).

Como puede vislumbrarse, el revisar las formas de ejercicio de la soberanía ayudan a establecer la siempre necesaria distinción entre Estado y gobierno; mientras el primero es expresión de poder soberano, el segundo opera como aparato administrativo por medio del cual se direcciona tal poder (Sabine, 2009, p. 319).

No obstante, aún no llegamos a la idea moderna de soberanía constitucional. Siguiendo la corriente de la teoría contractual, posturas como la de Thomas Hobbes (1588-1679) son más absolutas en tanto suprime formas puras e impuras de la visión aristotélica, así, el poder del Estado tenía que ser ejercido con severidad para la seguridad de los súbditos, pues consideraba que si no existe temor a un poder superior se desencadenan las pasiones más bajas como el orgullo, la venganza y la violencia (Hobbes, 2011, p. 137).

El Estado se genera entonces como una pirámide donde se transfiere la dirección y toma de decisiones a un solo hombre o a una asamblea de hombres, de esta manera las voluntades se reducen a una voluntad. En la tradición revisada, esto equivalía a la representatividad selectiva que promovía a una figura para velar por la paz y seguridad común en razón del totalitarismo.

En palabras de Hobbes para defendernos de la invasión extranjera y contra las injurias internas, “autorizo y transfiero a este hombre o asamblea de hombres mi derecho de gobernarme a mí mismo, con la condición de que vosotros transferiréis a él vuestro derecho, y autorizareis todos sus actos de la misma manera” (Hobbes, 2011, p. 141).

Luego entonces, la multitud unida en una persona constituía el Estado, en latín *civitas*, siendo la “persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno para asegurar la paz y defensa común” (Hobbes, 2011, p. 141). Justamente ahí nace el Leviatán

de Hobbes, el representante de dios en la tierra a quien se le encarga la tutela de la paz y la defensa del reino (como prototipo de nación), para ello, el rey o soberano ejerce el poder de manera absoluta.

Respecto a la tradición republicana moderna, la referencia obligada es la obra de Montesquieu (1689-1755), en ella se derivan tres formas actualizadas de gobierno: república, monarquía y despotismo. El gobierno republicano es aquel en que el pueblo entero o parte del pueblo, tiene el poder soberano; el monárquico cuando gobierna uno solo, con arreglo a las leyes fijas y establecidas; y el gobierno despótico con una sola persona sin leyes y sin normas, todo en función de su voluntad y su capricho (Ordóñez Robina, 2015, p. 64).

En este orden de ideas, el gobierno republicano comprende tanto la democracia como la aristocracia y para Montesquieu en la democracia surgen leyes fundamentales (Ordóñez Robina, 2015, pp. 64-65) que sostienen la división de poderes: 1) Leyes que establecen el derecho al voto; 2) Leyes que establecen el número de ciudadanos que deben formar las asambleas; 3) Leyes que determinan que el pueblo nombre a sus ministros; 4) Leyes que determinan que el pueblo nombre Consejo o Senado; 5) Leyes que establecen la división del pueblo en clases; 6) Leyes que establecen la manera de votar; 7) Leyes que determinan la manera de dar las células de votación; 8) Leyes que determinan que solo el pueblo puede hacer leyes.

En palabras de Montesquieu “[el pueblo] no puede ser monarca más que por sus sufragios que son sus voluntades. La reglamentación [democrática] del cómo, por quién y sobre qué deben de ser emitidos los votos, es tan importante como saber en una monarquía quién es el monarca y de qué manera debe gobernar” (citado por Ordóñez Robina, 2015, p. 65).

Por su parte, Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) uno de los grandes teóricos de la democracia moderna, en su obra “El Contrato Social” confluye el ideal republicano con la doctrina clásica de la soberanía mediante “una voluntad general, inalienable, indivisible e infalible, el poder de hacer las leyes, y el ideal [...] de la república” (Bobbio, 2011, p. 445). Acá, el pacto social consiste en la asociación civil como el acto más voluntario de todos.

En la corriente rousseauiana el cuerpo político se distingue por la fuerza del poder ejecutivo y la voluntad en el poder legislativo. Así, el legislativo pertenece al pueblo y es por las leyes que los actos de gobierno tienen voluntad general, para Rousseau el legislativo es el corazón del Estado mientras que el ejecutivo es el cerebro (Rousseau, 2012, p. 62).

Entonces, mientras las instituciones de gobierno se componen por el establecimiento de las leyes y su ejecución, el soberano se estatuye por un cuerpo de gobierno con el sufragio del pueblo. Aquí es donde se efectúa una súbita conversión de la soberanía en democracia porque, como dice Rousseau, “los ciudadanos convertidos en magistrados, pasan de los actos generales a los particulares y de la ley a la ejecución” (Rousseau, 2012, p. 69).

Por todo lo anterior, la reflexión ligada a la democracia se encuentra intrínsecamente relacionada a las formas de gobierno y más aún, como establece Rousseau (2012), instituido el Estado la residencia es señal del consentimiento entre ciudadanos pues “habitar el territorio es someterse a la soberanía”. Así, la democracia se practica en las polis (politikós) que se refiere a la ciudad, al ciudadano y, por ende, a lo público.

1. Concepción liberal

Ahora bien, el liberalismo como devenir histórico participó ampliamente en la reconfiguración del contrato social que terminó desplazando las formas de gobierno

feudales y de monarquías absolutistas hasta encontrar cierto equilibrio entre los sistemas sostenidos en la visión soberana de las cartas magnas, o dicho en otras palabras, la proliferación de los sistemas legislativos, presidenciales o monarquías constitucionales, todos con una división de poderes más o menos clara pero sustancialmente más abiertos que sus antecesores (política, económica y jurídicamente hablando).

Fue entonces que el liberalismo político como corriente de pensamiento intelectual y pragmático permeó en los sistemas legislativos debido a su énfasis en la libertad individual, la limitación del poder del Estado y la separación de poderes como parte de un nuevo pacto social. A partir de la influencia de Montesquieu, se generaron sistemas de pesos y contrapesos (*checks and balances*) que limitan el poder del Estado y el énfasis del liberalismo en las libertades individuales pretende favorecer las capacidades ciudadanas de elegir a los representantes en el gobierno reconocido, lo que supone una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones políticas aunque sea indirecta.

No obstante, para comprender cómo surge la concepción liberal política y cómo se consolida su visión económica es imprescindible analizar el contexto histórico que le vio nacer; en este sentido, el liberalismo comenzó a gestarse en el siglo XVII con la Ilustración, un movimiento cultural y filosófico que se caracterizó por el énfasis en la razón, la ciencia y la libertad individual.

Uno de los pensadores más reconocidos de la época es John Locke quien publicó en 1689 su libro "Ensayo sobre el gobierno civil" obra fundamental para el liberalismo, debido a que se establecen ideas fundamentales como la libertad individual, la igualdad ante la ley y la limitación del poder del Estado. Preceptos fundamentales para el desarrollo de las democracias modernas.

En el siglo XVIII, el liberalismo se nutrió de la experiencia de la Revolución Francesa, pensadores como el ya mencionado Jean-Jacques Rousseau y Voltaire (François-Marie Arouet) defendieron la idea de que el poder del Estado debe ser limitado para garantizar la libertad individual. Espejel Mora (2016, p. 160) menciona que “Rousseau se inclinó por la democracia en una época en que esta no existía, en las condiciones históricas de Rousseau lo más cercano a la democracia eran las ideas de libertad, igualdad y propiedad, favorables al liberalismo progresista y a las revoluciones burguesas”.

A partir del siglo XIX comenzó el enfrentamiento entre liberalismo y socialismo, dicho enfrentamiento estuvo impulsado por la visión económica del liberalismo retomando el pluralismo de las sociedades contemporáneas al defender los derechos del individuo, cuya protección constituye la justificación del poder político y las democracias modernas (Rivero, 2016).

Justamente en este periodo se colocó el énfasis en la creación de sistemas de libre comercio y propiedad privada; los pensadores prominentes Adam Smith y David Ricardo defendieron la idea de que la libre competencia es esencial para el desarrollo de una economía próspera y sostenible.

Iniciado el siglo XX, el liberalismo continuó evolucionando con la creación de sistemas de pesos y contrapesos y la separación de poderes, lo que permitió una progresiva limitación del poder del Estado y una mayor independencia del poder económico. Durante este tiempo, pensadores como Friedrich Hayek (1899-1992) y Milton Friedman (1912-2006) defendieron la idea de que la desregulación estatal era esencial para garantizar una economía próspera y sostenible.

Lo anterior permite dilucidar la manera en que el liberalismo político y económico está estrechamente ligado a la historia de la democracia, de ahí que sea tan complicado establecer en qué momento empieza la democracia y cuando lo hace el liberalismo. Esta perspectiva sostiene que la democracia ha producido un cambio

más cuantitativo que cualitativo, justamente porque el liberalismo es aquello que distingue una democracia liberal de una no liberal (plebiscitaria, populista, totalitaria) (Rivero, 2016, p. 875).

Complementariamente, no se debe perder de vista que el liberalismo es un término de correspondencia histórica porque puede indicar a un partido político, a un movimiento (político o social), a una ideología, una *metapolítica*, una estructura institucional o un orden jurídico (Matteucci, 2011, p. 876).

En particular, la concepción liberal del Estado tiene un punto de partida con el célebre discurso de Benjamin Constant (1767-1830) “La libertad de los antiguos comparada con la de los modernos”, señalando que para los antiguos la libertad consistía en ejercer de manera colectiva las diferentes partes de la soberanía, deliberar en la plaza pública sobre la paz y la guerra, buscar alianza con pueblos extranjeros, votar leyes, pronunciar sentencias, examinar cuentas de los administradores, era el sometimiento completo del individuo a la autoridad del conjunto (Constant, 1819, p. 422).

En cambio, la libertad de los modernos es el derecho de no estar sometido sino a las leyes. La verdadera libertad moderna es la individual e implica no poder ser detenido, maltratado o muerto por ninguna voluntad arbitraria, es aquella capacidad del derecho a decidir en opinión, creencia, oficio y propiedad (Constant, 1819, pp. 421-425).

Por tanto, la libertad política es la garantía que tienen todos los individuos mediante la ley a la deliberación de los asuntos públicos y a ser parte del cuerpo social del que somos miembros; la sentencia de Constant al respecto es clara, *no se trata de debilitar dicha garantía, sino de extender el goce de la misma* (Constant, 1819, p. 425). Según la visión de Constant, necesitamos de la libertad para organizar el sistema representativo, ejercer los derechos políticos nos dará más tiempo para

disfrutar de nuestros intereses privados y delegar sobre algunos individuos la autoridad.

Desde su origen, el liberalismo discute el problema de la desigualdad humana, los antiguos la veían con naturalidad (esclavismo). Respecto al francés Alexis de Tocqueville (1805-1859) como al inglés John Stuart Mill (1806-1873) antes de estudiar la función del liberalismo en la economía, lo hicieron con relación al problema de la democracia, en su forma política (gobierno adecuado) y como expresión de un modo de vida.

Tocqueville tuvo su obra clave con “La democracia en América” (1843) quien opina que una vida pública genuinamente democrática se basa en el espíritu de asociación de las organizaciones civiles (que tiene los rasgos de espontaneidad, voluntariedad, autoorganización e independencia del control político estatal) y las políticas que se constituyen en partidos políticos. Las funciones democratizadoras del liberalismo son entonces (Ros Cherta, 2000, pp. 320-328):

- 1) Antídoto contra el individualismo. Las asociaciones civiles promueven que los individuos interactúen lo que favorece la integración social y el desarrollo del sentido de comunidad, de igual manera, le enseña a los mismos individuos que son más libres si participan conjuntamente en la gestión de los intereses comunes. El individualismo [egoísta] “fomenta la atomización social, aparta a los individuos de la vida pública y les induce a confundir la libertad con la autosuficiencia privada”.
- 2) Defensa frente a la tiranía de la mayoría. Las asociaciones civiles constituyen un recurso democrático para proteger los derechos individuales o minoritarios frente a la tendencia (dogmática) de la democracia como la omnipotencia de la mayoría. Solamente con asociación es posible resistir a la presión de la opinión mayoritaria y hacer valer las libertades.
- 3) Freno contra el despotismo estatal. El asociacionismo civil constituye una barrera democrática frente a la tendencia del poder monopólico estatal. Una

sociedad pluralista e independiente que cuestione las estructuras de poder. En el pensamiento de Tocqueville existe una libertad-independencia (individual) y otra libertad-participación (política).

4) Condición para el progreso. Además de los grandes escollos a la democracia liberal (individualismo [egoísta] y extralimitación del Estado) el asociacionismo civil tiene como fin último una dimensión antropológico-humanista que evite la barbarie.

Por su parte, John Stuart Mill publicó uno de los libros más emblemáticos “Sobre la libertad” que entiende la libertad como un principio de convivencia y también como un bien social en sí mismo, algo que es útil a la sociedad (Negro Pavón, 1966, p. 145).

En suma, el liberalismo ha sido fundamental para el desarrollo de las sociedades democráticas modernas y ha tenido un gran impacto en la ciencia política y en los sistemas legislativos. La teoría liberal consiste en definir límites al poder, ya que existe una frontera en la cual el Estado puede ejercer legítimamente su autoridad y por otra parte existe el derecho del individuo a disentir de la colectividad (y a defender ese derecho de discrepancia). Bajo esta perspectiva, resulta muy importante evitar “la tiranía de la mayoría”, la libertad es un mecanismo y una forma de vida que evita la opresión política.

2. Socialismo desde la perspectiva de Joseph Schumpeter

En contraposición al liberalismo, el socialismo es una corriente política y social que busca la igualdad y económica mediante la propiedad no monopólica de los medios de producción y una amplia distribución de la riqueza. Además, pretende el bienestar de la mayoría (bienes colectivos) y no solo del individuo, es decir, busca una mayor justicia social.

Aunque el socialismo y el liberalismo se enfrentaron durante el siglo XIX, ambos evolucionaron y se adaptaron al devenir histórico de la postmodernidad, hoy en día se presentan y representan de diferentes formas en diversos países. Con todo, es importante destacar que la batalla ideológica entre liberalismo y socialismo consiguió impulsar olas más o menos democratizadoras en las sociedades occidentales.

Producto del debate entre libertades individuales, igualdad de derechos y redistribución de la riqueza para mejorar las condiciones de vida de las personas menos favorecidas, se han fusionado en ideologías más amplias y complejas. Hoy en día el liberalismo y el socialismo coexisten a través de partidos políticos que promueven una mezcla de ambas ideologías. De ahí, las denominaciones cada vez más comunes de centro-izquierda o de centro-derecha, que promueven una combinación parcial de ideas liberales y socialistas.

Otra forma en que el liberalismo y el socialismo coexisten en las democracias actuales es por medio de políticas públicas y programas gubernamentales que en ocasiones cruzan y en otras anteponen elementos de ambas ideologías. Por ejemplo, un gobierno puede implementar políticas económicas (neo)liberales, como la libre empresa y el libre mercado, pero al mismo tiempo implementar políticas sociales y redistribución de la riqueza para mejorar las condiciones de vida de estamentos de personas desfavorecidas.

También es común observar en los espacios legislativos la promoción de políticas económicas de corte (neo)liberal y al mismo tiempo de leyes que establecen regulaciones y medidas para evitar abusos y desigualdades excesivas como la pobreza (extrema), suponiendo un equilibrio entre la libre empresa y el bienestar social.

En esos contextos, el "socialismo democrático" al que hace referencia Joseph Alois Schumpeter (1883-1950) critica la prevalencia del dominio privado de los medios de producción que faculta la explotación económica de la fuerza de trabajo y de manera paralela consagra la concentración del poder político de la clase capitalista. A decir de esta postura no puede haber una auténtica democracia en tanto exista la concentración privada del poder económico:

[...] el dominio privado de los medios de producción constituye la base, tanto de la capacidad de la clase capitalista para explotar al obrero como de su capacidad para imponer los dictados de su interés de clase en la dirección de los negocios políticos de la comunidad; el poder político de la clase capitalista aparece así simplemente como un aspecto particular de su poder económico. Las consecuencias son, de una parte, que no puede haber democracia en tanto que exista ese poder económico -es decir, que la mera democracia política es, por necesidad, una ficción- y, de otra parte, que la eliminación de ese poder marcará al mismo tiempo que el fin de la "explotación del hombre por el hombre", el comienzo del "gobierno del pueblo" (Schumpeter, 1996, p. 303).

Ahora bien, las corrientes socialistas han tenido múltiples retos para formar parte del "club democrático", particularmente porque no esconden el uso de conceptos como *revolución o dictadura del proletariado*, de ahí que el socialismo haya tenido que relajar esas exigencias y aceptar los procedimientos establecidos en las elecciones.

Bajo esta perspectiva "Marx, hubiese puesto al socialismo por encima de la observancia de un procedimiento democrático y quien esté dispuesto a relajar [...] exigencias y aceptar procedimientos [de simulación democrática], demuestra que valora otras cosas por sobre la democracia. Ya que un procedimiento revolucionario es ante todo, una acción autoritaria e inconsulta" (Yussef, s.f., p. 2).

Yussef extiende la idea argumentando que el procedimiento político (electoral-administrativo) en una democracia constituye el principal factor (si no es que el único) por el cual los socialistas pueden o no ser incluidos en el "club de los demócratas". De ahí que se plantean varios retos:

- 1) La democracia en el orden socialista funciona con similares postulados que la democracia en la teoría clásica. Sin embargo, el socialismo no parece tener

en cuenta que la democracia nace al mismo tiempo que el capitalismo; la democracia es entre otras cosas, “democracia burguesa”.

2) Si bien es cierto que la burguesía ha producido a individuos no burgueses con exitoso caudillaje político, no ha podido consolidar un estrato político propio, una sociedad política que garantice la calidad de los políticos democráticos y la eficiencia del sistema.

3) La teoría socialista de la democracia, descende de la ideología burguesa clásica. Comparte así, su racionalismo y su utilitarismo, pero con un final diferente. Sobre todo, un final “antidemocrático” incapaz de respetar el derecho a la propiedad privada.

4) La extensión del dominio de la gestión pública socialista no tiene la autolimitación democrática que contiene el sistema democrático schumpeteriano de la esfera política ante la esfera económica.

5) Schumpeter cree que, si el socialismo logra reedificar la estructura social, los problemas podrían ser resueltos por el método democrático. Lo cual parece improbable (Yussef, s.f., pp. 7-8).

En consecuencia, para Schumpeter la democracia será un método político, que no será un fin en sí mismo y como método político, será aquel “sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo” (Schumpeter, 1996).

Sus elementos primordiales serán los siguientes: 1) Competencia por el voto y reconocimiento del caudillaje (liderazgo). Los políticos responderán a voluntades de grupo y no propiamente a la “voluntad general” (de la teoría clásica de la democracia); 2) El método democrático debe sostener la libre competencia por los votos como una forma clara y transparente que permita el desarrollo pacífico por la obtención de cargos públicos (reglas del juego); 3) La aceptación del caudillaje como verdadera función del voto. Los electores (pueblo), se limitan a aceptar o rechazar su oferta de liderazgo; 4) La libre competencia por el caudillaje puede

facultar la aparición de otras libertades, como la libertad de asociación, la libertad de prensa, etcétera; 5) Schumpeter (re)define al “partido político” como un grupo de personas dispuestas a competir electoralmente por el poder político, y de esta manera, encajarlo en la lógica democrática propuesta (Yussef, s.f., pp. 4-7).

En resumen, para Schumpeter el socialismo es deseable, sobre todo su voluntad del desarrollo y bienestar común, aunque resulta poco factible en tanto impone la concentración de la riqueza en las arcas del Estado, así como la potestad exclusiva de medios de producción cruciales, sin garantía de que los operadores del gobierno (elegidos en democracias “de papel”) tengan ambiciones alejadas del libre mercado y la acumulación individual de capitales. Por supuesto, defender la viabilidad del proyecto socialista implica un reto de investigación por aparte.

3. Conservadurismo a partir de Edmund Burke

Por último, el conservadurismo es una corriente política y social que defiende valores como la tradición, la autoridad y la estabilidad. Esta corriente de pensamiento contiene reflexiones sobre la sociedad, el Estado, el gobierno y una serie de componentes culturales importantes en la teoría política; como expresión política e ideológica del *status quo* contravino las ideas revolucionarias que tuvieron lugar en Europa, principalmente en la Francia del siglo XVIII.

En ese momento, los europeos encontraron en el término "conservador" la terminología adecuada para describir su resistencia a la atmósfera y los ideales de la revolución francesa y los clubes jacobinos (Espejel Mena, 2016, p. 36). Uno de sus más destacados teóricos fue el filósofo y político británico Edmund Burke (1729-1797).

Burke nació en Irlanda en 1729 y se formó en el pensamiento filosófico y político de la Ilustración. Sin embargo, su rechazo a las ideas de la revolución francesa y la

concepción de la sociedad como un contrato social inalterable se tradujo en la defensa de la tradición y la continuidad histórica. Con su pluma expresó tres valores clave del conservadurismo: la autoridad, la lealtad y la tradición (Espejel Mena, 2016, p. 37), estos valores son la esencia de su filosofía y son considerados suficientes para garantizar la estabilidad y el orden en la sociedad.

En este orden de ideas, la autoridad (ya sea en la forma de liderazgo o de instituciones establecidas) es esencial para garantizar la seguridad y la protección de la sociedad y sus ciudadanos. Por su parte, la lealtad a las instituciones y a las *buenas costumbres* es fundamental para mantener la cohesión y la unidad de la sociedad. En cuanto a las tradiciones, estas representan una parte importante de la identidad de una sociedad al permitir su continuidad y práctica colectiva.

A partir de la obra de Burke “Reflexiones sobre la Revolución francesa” (1790), se concibe al ideal conservador como un organismo complejo e interdependiente, donde las instituciones, las tradiciones y las costumbres tienen una función importante, tal como dijera Abraham Lincoln: “¿Qué es el conservadurismo? ¿No es acaso la adhesión a lo viejo y probado, frente a lo nuevo que no se ha probado?” (Robin, 2017, p. 37). De esta manera, la estabilidad y la continuidad de la sociedad representan valores fundamentales que deben ser preservados:

El conservador tiene sus raíces en el pasado y busca lo permanente. Confía en las costumbres, los hábitos y las instituciones tradicionales. El conservador no se opone a las grandes mejoras, aunque sí niega la existencia de algún tipo de fuerza como un progreso místico actuando en el mundo. Cuando una sociedad progresa en una cosa, regularmente decae en otra. Una sociedad saludable tiene que cuidar la permanencia y el progreso. El cambio es esencial para la conservación. El diseño institucional para el conservadurismo tiene una fuerte carga de las condicionantes sociales y del valor histórico de las estructuras de grupos (Espejel Mena, 2016, p. 38).

Más tarde el término "conservador" se popularizó en 1819, cuando el diplomático y político francés François-René (vizconde de Chateaubriand) lo utilizó para hacer referencia a todas aquellas ideas que se oponían a las condiciones liberales previas y posteriores a la Revolución francesa (Espejel Mena, 2016, p. 37).

Sin embargo, el conservadurismo de Edmund Burke sigue siendo relevante en la actualidad y ha influido en la corriente política del conservadurismo moderno. Burke defendió la importancia de la tradición, la autoridad y la lealtad para mantener la cohesión y la continuidad social, también destacó la importancia de la libertad individual, pero entendida como un derecho limitado por la responsabilidad social. Sin duda, la obra de Burke es una fuente valiosa de reflexión y debate para entender la naturaleza de la sociedad y el papel del Estado en la defensa de los derechos y valores individuales.

C. Sistemas electorales y procesos legislativos

En concordancia con las formas de gobierno de la democracia liberal, los sistemas electorales son un aspecto fundamental porque establecen las reglas y procedimientos para la elección de líderes y representantes de los diversos sectores en las sociedades. Retomando el espíritu de la tradición clásica, es importante que los ciudadanos estén informados y participen activamente en este proceso para garantizar que sus intereses (individuales y colectivos) sean representados adecuadamente.

Un aspecto clave de la política electoral es el mecanismo de votación utilizado. Actualmente los sistemas electorales se clasifican en sistemas de mayoría simple; sistemas de representación proporcional; sistemas mixtos y otras variantes, por ejemplo, el sistema de voto único transferible (Valdés Zurita, 2016).

Como bien señala Dieter Nohlen (1998), los sistemas electorales son una parte fundamental de la democracia, ya que permiten a los ciudadanos elegir a sus representantes políticos; regulan el proceso de votación y la conversión de votos en escaños; contiene los métodos técnicos para que el elector exprese su preferencia política y para convertir esos votos en representación parlamentaria.

Los sistemas electorales de mayoría simple funcionan 1) de manera directa cuando los ciudadanos votan directamente por el candidato o la planilla propuesta y gana la elección el candidato o la coalición/alianza con más votos y 2) de manera indirecta cuando los ciudadanos votan por un conjunto de representantes, quienes a su vez eligen al candidato o aprueban o rechazan la planilla propuesta. Este es el caso del sistema electoral utilizado en el Colegio Electoral estadounidense, donde los ciudadanos votan por representantes que luego eligen al presidente.

En cambio, en México se cuenta con un sistema mixto donde los ciudadanos votan directamente por el candidato o partido(s) que desean, pero considerando la hegemonía bipartidista o tripartidista que produce desventajas en las elecciones, favoreciendo a los partidos políticos grandes en detrimento de los pequeños, se emplea el sistema de representación proporcional.

Existen famosos sistemas de representación proporcional como Italia, España o Brasil, en esos países los escaños se asignan en función del porcentaje de votos obtenido por cada partido político, garantizando una representación más justa de los diferentes partidos.

Italia fue hasta hace poco el mejor ejemplo de un sistema de RP. Sus 630 diputados eran elegidos en tres circunscripciones plurinominales por el método conocido como *Imperiali*. En la actualidad, Italia ha cambiado hacia un sistema mixto [...] Actualmente España es el país más poblado de Europa que aplica el sistema electoral de RP (Valdés Zurita, 2016, p. 20).

Por su parte, el sistema de voto único transferible (VUT) permite a los votantes clasificar a los candidatos en orden de preferencia y se utiliza en países como Irlanda, Australia y Malta (Bowler, 2000). Básicamente, el VUT es una manera de elegir a los representantes en una elección, en la papeleta se anotan los nombres de todos los candidatos se incluyen en orden alfabético, después el votante puede escribir números junto a los nombres de los candidatos para indicar sus preferencias.

Luego, los escaños se asignan a los candidatos que reciben suficientes votos y si un candidato no recibe suficientes votos, los votos se transfieren a los candidatos

siguientes en la lista de preferencias del votante, este proceso continúa hasta que se asignen todos los escaños disponibles (Nohlen, 1998, pp. 230-231).

Para esta tesis resulta de sumo interés dilucidar las dimensiones de la labor legislativa en mayor o menor correspondencia a los asuntos públicos que más afectan a una sociedad; en este sentido, la soberanía ejercida a través de un cargo de representación popular (asignado mediante voto directo o por de manera proporcional) encuentra su punto de partida en los mecanismos institucionales para organizar procesos electorales y se halla en su punto más alto cuando entra en vigor la diversa normativa propuesta, discutida y aprobada en los Congresos.

1. Las elecciones

En el orden de ideas propuesto, los procesos electorales son una pieza fundamental en cualquier sistema democrático, por medio de este mecanismo los ciudadanos tienen la oportunidad de elegir a un número significativo de representantes políticos y, por lo tanto, influir indirectamente en las decisiones del gobierno, pero sobre todo mediante la aprobación o rechazo de las medidas propuestas reflejado en la orientación del voto en las subsecuentes elecciones.

Ahora bien, los procesos electorales (comicios y jornadas electorales) se llevan a cabo en diferentes niveles, desde elecciones locales hasta elecciones nacionales, por lo que cada elección tiene sus propias características y desafíos. Dentro de los aspectos más importantes se encuentra la regulación y supervisión del proceso por un órgano electoral colegiado; la celebración de elecciones periódicas; y la participación ciudadana.

El concepto de “elecciones” en Ciencia Política es fundamental, al respecto se considera relevante la postura del profesor emérito Gerald Pomper (1967) quien fue uno de los precursores en definir y estudiar los alcances de las “elecciones

populares" (democráticas). En su opinión, los beneficios de las elecciones son principalmente procedimentales aunque su función para consolidar la legitimidad del gobierno es innegable.

Como estableciera John Locke, "la libertad del hombre en sociedad no debe estar bajo ningún otro poder legislativo que el establecido por consentimiento en la comunidad" (citado por Pomper, 1967). A propósito de esto, ha resultado de la prueba de estudios empíricos que la legitimidad es resultado de las elecciones populares. Otro factor, es la participación política en el gobierno (*politics*) o desde los poderes públicos como el legislativo.

En primera instancia, esto tendría que contribuir a desarrollar mejores electores. Pero también se hallaría que el mayor beneficio consiste en la protección contra el uso arbitrario del poder. En ese sentido, el gobierno es necesario pero la protección frente al poder resulta esencial (Pomper, 1967, p. 479). Dependiendo del grado en el ejercicio ciudadano, los resultados electorales sirven (en mayor o menor medida) como un examen al poder (*check on power*) entre los representantes y sus electores (simpatía política).

Por supuesto, así como existen ventajas también existen desventajas en las elecciones. Desde la perspectiva elitista, se piensa que son indispensables determinadas características (capital económico, cultural, político y social) para poder participar en el gobierno y que las elecciones son una puerta a los lugares reservados para personas con pocas credenciales (*unqualified people*). No obstante, lo más peligroso para una democracia es que sus líderes atiendan solo a ciertos estamentos; que se imponga la demagogia y que paulatinamente se institucionalice la simulación de prácticas democráticas.

Pero a pesar de los constantes peligros, las elecciones todavía son capaces de mostrar la salud y estabilidad del sistema político en sociedades modernas como las

nórdicas por poner un ejemplo, donde suelen ser un canal para llegar a decisiones más inteligentes de política (*policy*), representando las demandas de los electores, protegiendo el interés público en lugar de acudir a la represión social.

2. Comisiones legislativas

Traer la discusión al contexto nacional, el cual marca una mixtura de alta institucionalidad en los órganos representativos (estabilidad política), con una participación ciudadana históricamente por debajo de la media (baja radicalización social) y una alta especialización en la organización de procesos electorales (consolidación de canales de participación directa), supone un reto insertar el caso mexicano en una sola de las tradiciones que han alimentado el espíritu de las democracias modernas.

Por ejemplo, el proceso de asignación de comisiones legislativas y de la proporcionalidad a nivel federal y subnacional en México tiene su origen con el rompimiento de la hegemonía del PRI, partido político que controlaba la asignación de asientos y presidencias en las comisiones con el fin de cooptar la mayor parte de los espacios de toma de decisiones, esto generó una continua sobrerrepresentación del partido hegemónico en el Congreso.

Sin embargo, después de la pérdida de la mayoría absoluta del PRI en los años noventa del siglo pasado, la composición de las comisiones comenzó a cambiar y los partidos políticos obtuvieron nuevas curules y participación en las comisiones legislativas (Magdaleno del Río, 2016). En cuanto a la proporcionalidad, explica Magdaleno del Río (2016), las comisiones legislativas federales se nutren de diversos factores como son: la instauración de la norma de proporcionalidad en la Ley Orgánica; la pluralización del Congreso de la Unión; y la pluralización de los órganos de toma de decisiones (p. 40).

Pero ¿por qué son importantes estas instancias de estudio legislativo? De acuerdo con Cárdenas Huevo (2023) una comisión legislativa es un órgano especializado y de carácter permanente que forma parte de una asamblea deliberativa y que se encarga de estudiar, analizar y redactar documentos que posteriormente serán sometidos a la consideración de dicha asamblea, una vez aprobados derivarán en leyes.

Dicho en otras palabras, se consolidan grupos de trabajo dentro del aparato legislativo y en las comisiones es donde los legisladores se encargan de estudiar y emitir dictámenes sobre los problemas públicos presentados en primera instancia, por tanto, estos grupos de trabajo son el primer contacto del debate público que involucra a la sociedad civil organizada, las agendas de gobierno que promueve cada partido político según sus capacidades de negociación e, incluso, instancias como las comisiones permanentes reciben las iniciativas enviadas por el Poder Ejecutivo.

Justo por ello existen comisiones legislativas de alta especialidad que tienen la responsabilidad de supervisar, por poner un ejemplo, el presupuesto y el buen funcionamiento de la administración pública en representación de la sociedad, desafortunadamente las comisiones legislativas se han limitado a realizar funciones procedimentales de revisión de requisitos y preparación de dictámenes para los plenos de las cámaras (Cárdenas Huevo, 2023, párr. 8).

Pero no debe perderse de vista que las iniciativas que llegan a la Cámara de Diputados (federal) deben ser examinadas, dictaminadas y votadas en las comisiones antes de pasar al pleno, lo que aumenta la relevancia de estas comisiones en el proceso legislativo. Lamentablemente la mayor atención pública suele acudir casi exclusivamente a las votaciones finales de las iniciativas más mediáticas.

Además, en opinión de Magdaleno del Río (2016) la designación de los integrantes de las comisiones es una de las principales tareas de organización de las fracciones parlamentarias, y el control en la asignación de comisiones es una tarea particularmente importante para el bloque hegemónico de los partidos políticos en la Cámara de Diputados. Luego entonces, el control de las comisiones no es un asunto menor pues permite al partido gobernante presionar los procesos de toma de decisiones.

Después de 1992, cuando el PRI pierde la mayoría absoluta en el Congreso de Baja California, se instauró por primera vez una legislatura local con mayoría relativa a nivel subnacional, el partido hegemónico comenzó a perder fuerza en los gobiernos estatales y el porcentaje de representación parlamentaria de los partidos de oposición se incrementó.

Según los datos de Magdaleno del Río entre 1992 y 2013, en total se han instalado 209 legislaturas a nivel subnacional, “de ese total de legislaturas que se han instaurado, [...] en el 67% algún partido político ha obtenido el 50% más uno de las curules. [Mientras que en] el 33% de las legislaturas han predominado las minorías legislativas” (p. 49).

En suma, podemos destacar que las comisiones legislativas son un reflejo de la composición de las fuerzas partidistas y son parte fundamental de los procesos de toma de decisiones en la Cámara; aunado a mejores condiciones en las fórmulas de representación proporcional, sin lugar a duda promueven un avance en la institucionalización legislativa en México, aunque se necesita más investigación para determinar la dimensión de los cambios producidos a nivel subnacional.

3. Iniciativas legislativas

Acerca del insumo base para cualquier Congreso, la iniciativa legislativa se entiende como una figura del derecho parlamentario que permite a ciertos sujetos proponer modificaciones al marco jurídico en vigor, para lo cual las propuestas deben atravesar distintas fases comenzando con la de ingreso o registro, la de análisis-discusión por las instancias conducentes (incluyendo comisiones legislativas y Plenos de las Cámaras) y la fase de resolución (Ángel Miranda Portillo, 2018, p. 12) en la que se emiten dictámenes en sentido aprobatorio, para modificación o de improcedencia, por mencionar los más usados.

No está de más señalar que existen distintos tipos de iniciativas legislativas en México, entre las cuales se incluyen la Iniciativa Ciudadana, la Iniciativa Preferente y la Iniciativa de Reforma Constitucional. La primera es promovida por ciudadanos acreditados y es un mecanismo de democracia directa; la segunda es un proyecto legislativo promovido por el Ejecutivo Federal y se aceptan hasta dos de ellas en cada apertura del periodo de sesiones; en cuanto a la tercera esta tiene un alto impacto en la vida jurídica del país y presenta una regulación especial en su proceso legislativo (Miranda Portillo, 2018, p. 13).

Conjuntamente, una iniciativa legislativa se estructura por un proemio, la exposición de motivos y el texto normativo propuesto, así como la necesidad o el problema que se pretende subsanar (Miranda Portillo, 2018, p. 13). Así, las iniciativas legislativas son propuestas de ley presentadas por una persona o grupo de personas para ser consideradas y eventualmente aprobadas por el Congreso.

Lo anterior está expresamente señalado en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) el cual indica que las iniciativas legislativas pueden ser elaboradas y presentadas por diferentes actores que

responden a una lógica ciudadana, de partido político o de tradición histórica de la democracia (ideología).

En orden de prelación, quien sea Presidente de la República tiene el derecho de iniciar leyes o decretos; segundo, los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; tercero, las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y cuarto, se reconoce el derecho ciudadano para elaborar iniciativas legislativas, siempre que éstas sean presentadas por un número equivalente, por lo menos, al 0.13% de la lista nominal de electores. Es importante destacar que la “Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”² determinará el trámite que deba darse a las iniciativas presentadas por cualquiera de estos actores.

Desglosando aún más el proceso legislativo, éste se compone de seis etapas: presentación-estudio, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia (Eduardo García Maynez, citado por Villaseñor Mejía, 2018, p. 185). En este sentido, las etapas de presentación-estudio y discusión determinan si la iniciativa continuará en la agenda legislativa o será desechada, son órganos importantes de estas etapas la Mesa Directiva y la Junta de Coordinación Política.

En cuanto a la relación entre el Ejecutivo y el Congreso de la Unión, se destaca el papel de la iniciativa legislativa gubernamental, cuya ruta proviene de las tradiciones históricas de la democracia, de la política gubernamental y/o por su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo y las leyes vigentes. Si bien es cierto que el titular del Ejecutivo ha perdido gran parte de su injerencia dentro del Congreso, existen mecanismos meta-institucionales para la cooperación entre los poderes para la elaboración de las normas jurídicas.

En conclusión, el proceso legislativo en México es complejo y está conformado por diversos actores y etapas. Además, se reconoce el derecho ciudadano para elaborar

² En el caso de Puebla se encuentra en la “Ley Orgánica del Congreso del Estado de Puebla”.

iniciativas legislativas (siempre que se cumplan ciertos requisitos establecidos por la ley), sin embargo, la atribución de presentar iniciativas legislativas en realidad no corresponde a cualquier persona, sino que en la práctica es una facultad limitada principalmente del titular del ejecutivo y de las comisiones legislativas.

CAPÍTULO II. EVOLUCIÓN SOCIOECONÓMICA Y POLÍTICO-ELECTORAL DEL ESTADO DE PUEBLA

A. Crecimiento económico y progreso social

México es un país en desarrollo, sus condiciones geopolíticas favorecen sus capacidades como una nación productora con capacidad exportadora importante. A partir de la apertura económica iniciada en los años 1980 a la fecha el crecimiento económico ha sido sostenido, aunque no exponencial. Quizá el logro más notable ha sido la estabilización de la tasa inflacionaria después de la crisis económica en la década de 1990.

Una década en que el escenario político fue turbulento y sumamente violento, obligó a cambios sustanciales en el terreno institucional. Así, el inicio del siglo constituyó la modificación en distintos frentes para el país, la sociedad mexicana estaba ansiosa por quebrar viejas prácticas anquilosadas por más de medio siglo y la única manera de expresarlo la encontró en los canales de participación electoral.

Una participación acotada, pero base de cualquier democracia moderna en construcción, fue suficiente para materializar la transición de partido político en el gobierno federal. En la esfera estatal esta clase de cambios ya se venían dando desde 1997 cuando, por primera vez, la gubernatura de Baja California Norte quedó a cargo de la segunda fuerza política del país.

Como efecto dominó la diversificación del sistema de partidos en los gobiernos locales comenzó a replicarse hasta nuestros días, no obstante, la hegemonía bipartidista o tripartita continúa muy arraigada en la composición de los poderes ejecutivos, congresos estatales e, incluso, Ayuntamientos. Por todo lo anterior resulta oportuno revisar el comportamiento económico, político y electoral de las últimas décadas con mayor detalle.

El método de análisis deductivo (de lo general a lo particular) empleado en las siguientes páginas tiene por objetivo encontrar las coincidencias más significativas entre la realidad nacional descrita y las probables sinergias en el Estado de Puebla a partir de tres esferas del desarrollo social moderno, ello como marco contextual.

Previo a la indagación del objeto de estudio elegido resulta ineludible revisar el comportamiento histórico del Estado de Puebla, considerando el interés que genera para el poder ejecutivo y legislativo contar con datos e información sistematizada en esta primera parte se expondrán la situación de variables fundamentales como la economía y finanzas del estado, el turismo y el empleo. Los insumos disponibles deberían dar luz de la orientación que ha guiado la toma de decisiones legislativas a la hora de formular la política económica de la entidad.

1. Ramos importantes para la economía subnacional

Para comenzar, es importante conocer el comportamiento de las estadísticas económicas a través de los indicadores disponibles relevantes. En este sentido, el “Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal (ITAAE) “[...] incorpora información preliminar de distintas actividades económicas como las agropecuarias, industriales, comerciales y de servicios, por lo que debe considerarse como un indicador de tendencia o dirección de la economía a nivel estatal en el corto plazo [...]” (Sistema Estatal de Información, 2020, p. 3).

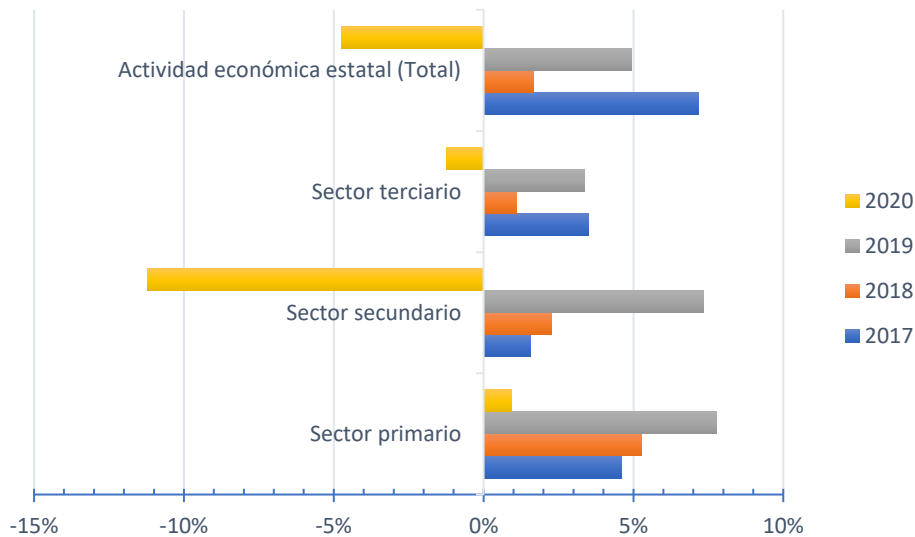
En la Gráfica 1 se presenta la variación porcentual anual del ITAAE. La comparativa de los periodos más recientes permite observar la variación de los sectores productivos, su tendencia al alza y su caída como resultado de la paralización de la economía en general por la pandemia de la COVID-19.

[En] los primeros 3 meses de 2020 se observó, conforme a las cifras originales, que sólo 7 entidades federativas presentaron crecimiento y los 25 restantes presentaron disminuciones.

Conforme a lo anterior, Puebla se ubicó en el lugar 28 en el comparativo nacional, con un índice de 112.21 puntos lo que representó una disminución de 4.73% respecto al primer trimestre de 2019, derivado del escaso crecimiento observado en las actividades primarias por 0.93%, a la disminución de las actividades secundarias con petróleo en 11.20% y de las terciarias en 1.23% [...] (Sistema Estatal de Información, 2020, p. 3).

Cabe destacar el papel de la actividad primaria (agrícola, pesca y ganadería), la cual mantuvo la tendencia de crecimiento desde 2017 y fue la única que creció (apenas por debajo de un punto porcentual durante el primer trimestre de 2020) previo a la parálisis económica general. Este sector ha mostrado ser fundamental para afrontar la sobredemanda de alimentos a causa del confinamiento prolongado.

Gráfica 1. Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal (ITAEE)³ – porcentaje (2017-2020)



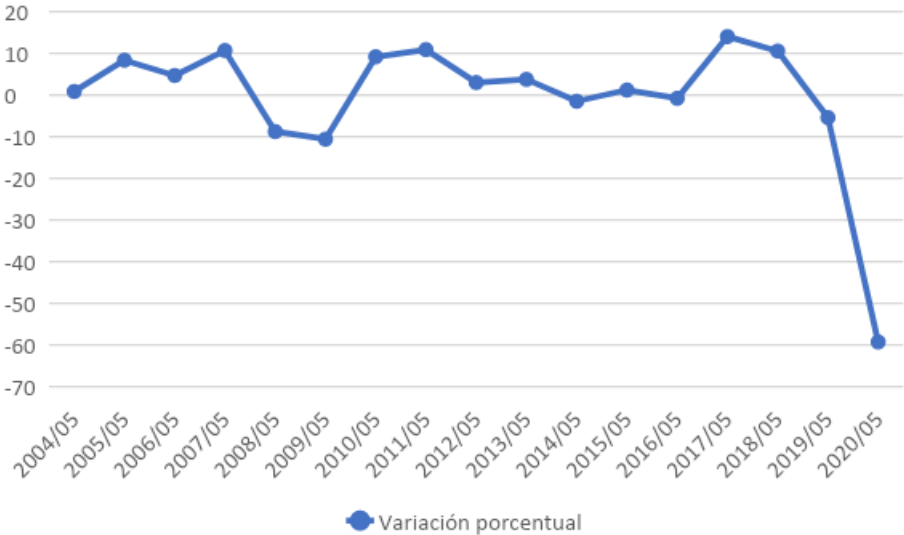
Fuente: Elaboración propia con base en (Sistema Estatal de Información, 2020, p. 3).

Por su parte, el sector secundario fue afectado de manera importante, ya que presenta la caída más honda provocada justo al inicio de la crisis sanitaria, precedida por un indicador a la baja o de crecimiento modesto (1.65 por ciento) de la economía estatal que se observó en 2018 y que pareció recuperarse en un 4.92 por ciento el siguiente año.

³ Cifras correspondientes al primer trimestre de cada año, base 2013.

Pero si se observa más a detalle la actividad industrial, podría advertirse un ciclo económico estructural con dos caídas en 2008 – 2009 y 2019 – 2020, sin embargo, este comportamiento parece encontrarse asociado a factores externos, es decir, a las caídas de la economía mundial en la Gran Recesión y por la irrupción global del virus SARS-CoV-2.

Gráfica 2. Evolución anual⁴ de la actividad industrial en Puebla – porcentaje (2004-2020)



Fuente: Elaboración propia con base en (Sistema Estatal de Información, 2020, p. 4).

En la gráfica 2 se constata lo siguiente:

[A] mes de mayo de 2020 a cifras desestacionalizadas, el índice se ubicó en 49.63 puntos siendo esta cifra 59.23% menor a la registrada en el mismo mes de 2019 que se ubicó en 121.73 puntos, su descenso más pronunciado desde mayo de 2009 cuando disminuyó 10.59% [...].

Esta disminución se vio afectada, en este mismo período, principalmente por la caída Sector 22 Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final, la cual disminuyó 30.39% y en 64.69% el Sector 31-33 que refiere a las Industrias manufactureras (Sistema Estatal de Información, 2020, p. 4).

Por otra parte, con la estrategia de austeridad republicana desplegada a lo largo del 2019 resulta sugerente pensar que la suspensión de contratos para la instalación y

⁴ Base 2013.

operación de infraestructura destinada a la distribución de gas natural sumado a la insuficiencia histórica de capacidades instaladas en empresas paraestatales como PEMEX y CFE supuso un efecto primario de retracción en el sector industrial previo la holgada caída observada un año después.

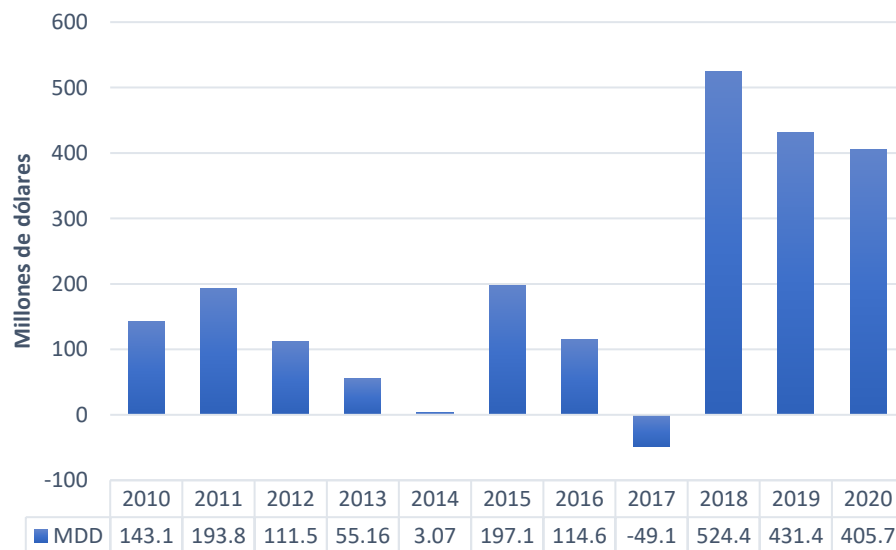
Un segundo indicador económico de peso para la entidad, considerando la propuesta cosmopolita de la capital del estado desde finales de la última década, es la proyección y atracción de Inversión Extranjera Directa (IED), aspecto fundamental en la política económica de las gubernaturas por lo que refiere a los subsectores manufacturero (autopartes y armadoras de automóviles), extractivo (minería) y terciario (bienes y servicios en los principales centros urbanos).

[Con la IED], como el flujo de capital que proviene de inversionistas extranjeros en el país, de manera acumulada al cierre del primer semestre de 2020, el estado de Puebla obtuvo [...] 544 millones 895 mil lo que permitió ocupar la posición 12 en cuanto a la participación nacional de este indicador. El valor del segundo trimestre de este mismo año fue de 405 millones 703 mil dólares [...], con lo que la entidad ocupó el octavo lugar en este tipo de flujo de capital, disminuyendo 6% respecto al mismo periodo de 2019.

Es preciso señalar que al primer semestre de 2020 los montos de inversión de capital extranjero en Puebla procedieron principalmente de Francia, Estados Unidos de América, Canadá, España y Alemania, los cuales representaron el 99% de la IED (Sistema Estatal de Información, 2020, p. 5).

No es para menos el hecho de las participaciones de Canadá y Alemania, mientras la primera acusa una parte importante de sus inversiones en la minería, la segunda ha sido fundamental en términos de reactivación económica y generación de empleos para la capital y su periferia, circunstancia que fue posibilitada por la instalación y funcionamiento de la firma *Volkswagen* desde 1964.

Gráfica 3. Inversión Extranjera Indirecta en el estado de Puebla – mdd (2010-2020)⁵

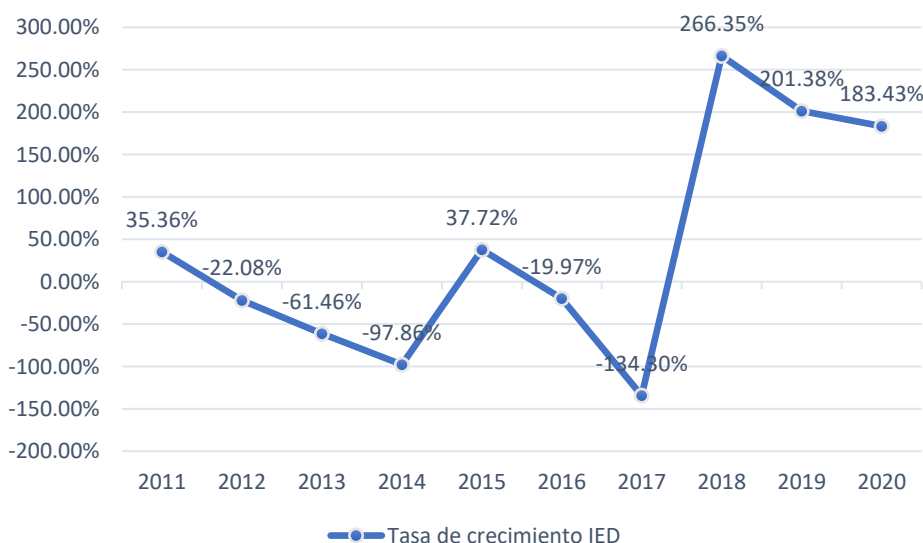


Fuente: Elaboración propia con base en (Sistema Estatal de Información, 2020, p. 5).

Si las cifras anteriores se observan en términos relativos (gráfico 4), la lectura permite dar cuenta de las dificultades para crecer de esta variable, mostrando la desaceleración como una constante (2012 – 2014, 2016 – 2017 y 2019 – 2020) con apenas un par de repuntes en 2015 y 2018. Este último el más importante de la década y al final de la gubernatura 2012 – 2018.

⁵ Cifras correspondientes al segundo trimestre de cada año.

Gráfica 4. Tasa de crecimiento de la IED – porcentaje (2011-2020)



Fuente: Elaboración propia con base en (Sistema Estatal de Información, 2020, p. 5).

Otro indicador fundamental para la económica, principalmente para la economía familiar, es el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), este permite monitorear la inflación de manera mensual, trimestral y anual a través de las variaciones en los precios de bienes y servicios que son comercializados dentro del país.

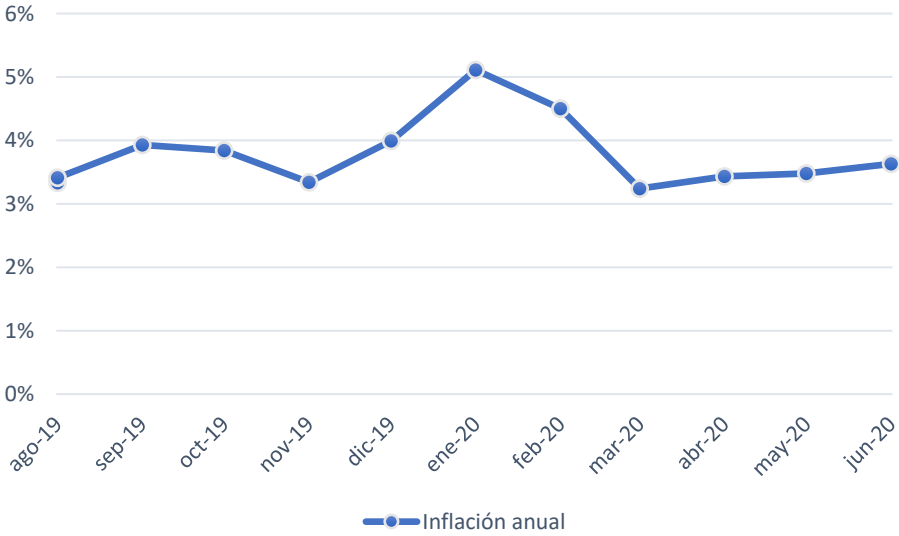
En lo que respecta a la inflación mensual por objeto de gasto en el estado de Puebla, el rubro que presentó mayor inflación fue el de Transportes con 2.01%; el que refiere a Muebles, aparatos y accesorios domésticos aumentó 1.23%; el rubro de Ropa, calzado y accesorios fue mayor en 0.87%; el rubro de Salud y cuidado creció 0.83%; en cuanto a los alimentos, bebidas y tabaco aumentó 0.20% al igual que el de alimentos, bebidas y tabaco; el rubro de Vivienda presentó una inflación mensual de 0.15%; Otros servicios mostró un aumento de 0.10%, y por último el rubro de Educación y esparcimiento solo creció 0.02%.

El crecimiento de los precios de los bienes y servicios de agosto de 2019 a julio de 2020 en el país se ubicó en 3.62%, para el estado de Puebla fue de 3.63% [...] (Sistema Estatal de Información, 2020, pp. 5-6).

Este indicador es especialmente sensible por el impacto directo en las finanzas de los hogares poblanos, principalmente aquellos que registran pobreza por ingresos.

Como se verá más adelante, la medición de la pobreza por satisfactores en el estado registra números por encima de la mitad de la población, asunto nada menor teniendo en cuenta que ello significa algo más de tres millones de personas.

Gráfica 5. Inflación anual⁶ – porcentaje (2019-2020)



Fuente: Elaboración propia con base en (Sistema Estatal de Información, 2020, p. 6).

En la gráfica anterior es posible constatar que el comportamiento de la inflación anual estatal se mantiene en el parámetro nacional. Desde la consolidación de la apertura comercial en el país a finales del siglo pasado, las medidas que acompañaron dicha apertura emprendidas por el Banco de México (Banxico) han permitido evitar nuevos episodios de hiperinflación en los últimos veinte años, manteniendo una media de 3.5 por ciento, misma que se mantiene a nivel estatal.

Ahora bien, la relativa estabilidad inflacionaria no puede obviar el análisis de otro fenómeno paralelo como la pérdida del poder adquisitivo. Pues la inflación sigue por encima del aumento real del salario mínimo, por ende, sigue existiendo un margen negativo entre los precios de bienes y servicios y la capacidad de pago de las familias de bajos ingresos, quienes generalmente se ubican en la economía informal,

⁶ Base: segunda quincena de julio 2018.

sin seguridad social que brinde seguridad financiera y/o patrimonial. También esto se retomará más adelante.

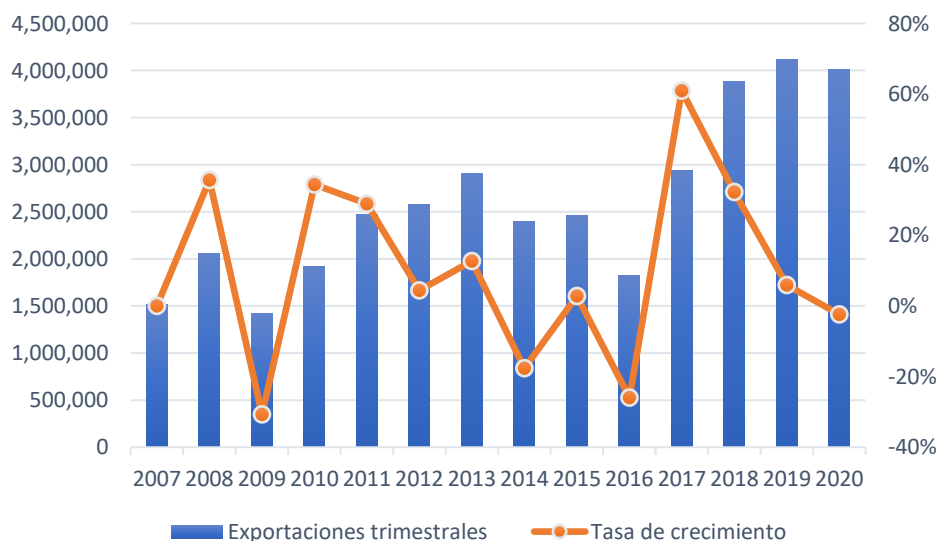
Pasando al siguiente asunto, Puebla se ha convertido en una entidad importante en términos de la balanza nacional de pagos, al establecerse como una de las principales exportadoras del país desde finales de la última década:

[Por lo] que refiere al valor de las exportaciones de mercancías, aún con datos a la baja, la entidad se mantuvo dentro de las primeras 10 entidades federativas con mayor aportación al total nacional. Es preciso señalar que las exportaciones totales corresponden al agregado del sector 31-33 Industrias manufactureras y a los subsectores 211 Extracción de petróleo y gas y 212 Minería de minerales metálicos y no metálicos [...].

De acuerdo [con] lo anterior, al primer trimestre de 2020, Puebla presentó un monto por 3 mil 946 millones 399 mil dólares cifra menor en 2.8% respecto al mismo trimestre de 2019 que se ubicó en 4 mil 61 millones 604 mil dólares; aún con esta disminución la Entidad se ubicó en el lugar 9 respecto a la participación total del país, mejorando 2 posiciones [con] relación al primer trimestre de 2019 [...] (Sistema Estatal de Información, 2020, p. 7).

Los años 2017 y 2018 fueron particularmente importantes al presentar dos momentos de crecimiento exponencial, los cuales permitieron elevar el valor de las exportaciones por encima de los tres mil millones de dólares y alcanzando los cuatro mil millones en los últimos dos años (gráfica 6).

Gráfica 6. Exportaciones trimestrales⁷ de mercancías – miles de dólares (2007-2020)



⁷ Cifras correspondientes al primer trimestre de cada año.

Fuente: Elaboración propia con base en (Sistema Estatal de Información, 2020, p. 7).

Por subsector de actividad y en orden de prelación las principales exportaciones son los productos a base de minerales no metálicos (+215.4 por ciento), en segundo lugar, están las exportaciones de la industria de bebidas y tabaco (+24.9 por ciento) y en tercer lugar se ubica la industria del plástico y del hule (+14.6 por ciento). En sentido opuesto, los subsectores que sufrieron las caídas más pronunciadas en sus exportaciones son las industrias metálicas básicas (-37.89 por ciento), la fabricación de maquinaria y equipo (-20.39 por ciento) y de prendas de vestir (-15.56 por ciento) (Sistema Estatal de Información, 2020, p. 7).

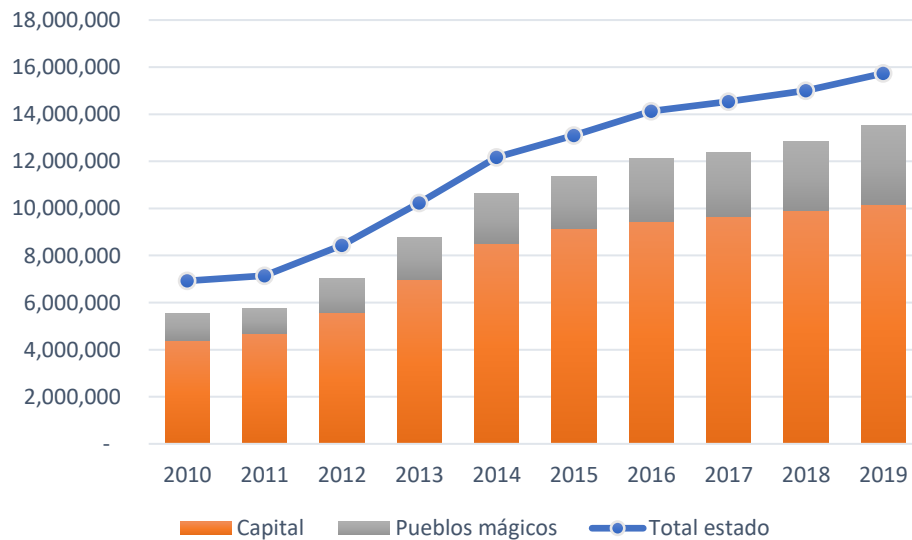
La revisión de los datos en términos relativos a través de la tasa de crecimiento evidencia la variabilidad y los puntos de crecimiento sustancial (2008, 2010 y 2017), marginal o desacelerado (2011 – 2013, 2015 y 2018 – 2019) y las caídas (2009, 2014, 2016 y 2020) marcadas por la Gran Recesión y la crisis sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV-2.

En el contexto del confinamiento prolongado, los efectos negativos en distintos ámbitos de la vida social y económica durante el 2020 serán cada vez más evidentes conforme surjan estudios dedicados a rastrear, ordenar y sistematizar la información generada por las nuevas normalidades. Caso interesante serán los efectos de la parálisis de la vida turística en el estado, por cuanto los indicadores de la afluencia de turistas y la subsecuente derrama económica han generado desde 2012 con un crecimiento sostenido que se duplicó hasta 2019.

En la gráfica 7 se constata que la afluencia de visitantes por destino turístico se concentra en más del 80 por ciento en la capital del estado (principalmente por el proyecto de la *Angelópolis*) complementada por la cada vez más efectiva política de los pueblos mágicos que terminaron el 2019 con una proporción apilada de 21.3 /

78.7 por ciento respecto a la ciudad de Puebla (diez años antes esta misma proporción era de 16.2 / 83.8 por ciento respectivamente).

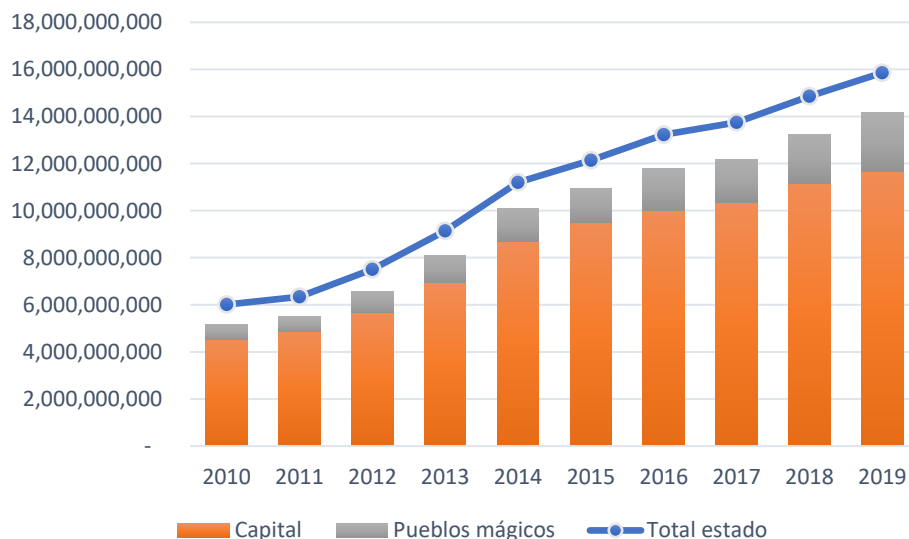
Gráfica 7. Afluencia de turistas en el estado (2010-2019)



Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de Cultura y Turismo, 2018, 2019).

La atracción de visitantes se ha convertido en una variable añadida a la política económica de la entidad debido a la derrama económica que genera anualmente. Consistentemente con la afluencia de visitantes por destino turístico, la capital del estado y los pueblos mágicos aportan casi el 90 por ciento de los ingresos que dejan los turistas (gráfica 8).

Gráfica 8. Derrama económica por destino turístico – mdp (2010-2019)



Fuente: Elaboración propia con datos de (Secretaría de Cultura y Turismo, 2018, 2019).

El crecimiento de este indicador entre 2010 y 2019 fue del 164 por ciento al pasar de seis mil millones de pesos a 15.8 mil millones pesos, esto da cuenta de la dimensión e importancia del sector terciario (servicios hoteleros, restaurantes/alimentos, artesanías, transporte, centros nocturnos) y su posicionamiento en la segunda década del nuevo siglo.

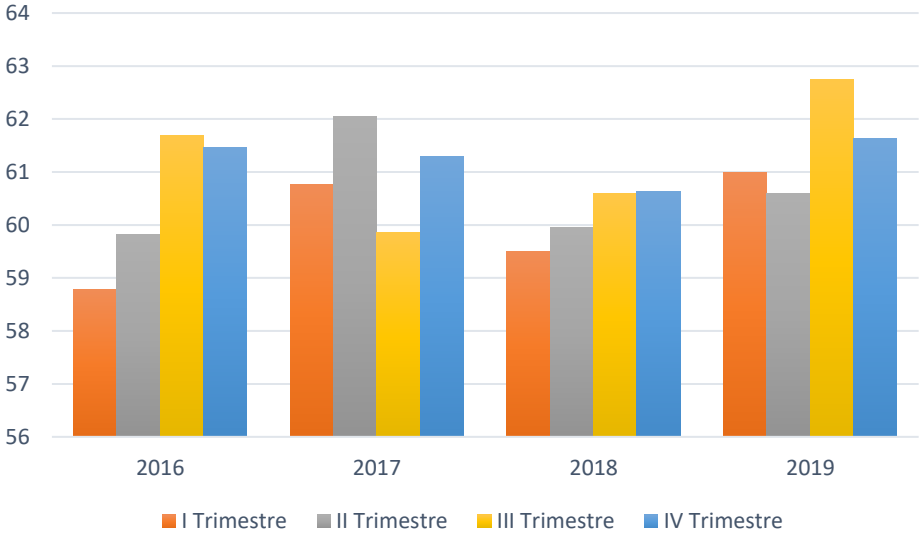
Asimismo, la proporción entre ingresos generados frente al total estatal, aunque concentrado en la capital y los pueblos mágicos, también ha evolucionado positivamente. En 2010 la derrama económica en la ciudad capital fue de tres cuartas partes (75.4 por ciento) respecto al total generado en la entidad, mientras que los pueblos mágicos acumularon el 10.7 por ciento.

Diez años después, la participación de los pueblos mágicos ha sido más favorable pues concentran el 15.7 por ciento de los ingresos totales anuales, a su vez, en la capital este rubro (73.5 por ciento) ha comenzado a ceder terreno (en términos relativos) al resto de las localidades, incluyendo a aquellas que no son pueblos mágicos.

Por último, aunque no por ello el de menor importancia, se encuentra el indicador económico correspondiente a la población económicamente activa (PEA), definida por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) como aquel sector poblacional en edad de trabajar, ocupado en por lo menos alguna actividad económica, o bien, que ha buscado empleo en los últimos tres meses.

En la gráfica 9 es posible apreciar que la proporción de este sector poblacional varía trimestralmente, esto refiere una movilidad regular de la demanda laboral. Entre 2016 y 2019 la PEA estatal se mantuvo por encima del 58 por ciento llegando casi al 63 por ciento al final de este periodo, estas cifras sugieren una pirámide poblacional sostenida en tres quintas partes por personas que aportan ingresos a los hogares y aquellas que están en posibilidad de hacerlo.

Gráfica 9. Población Económicamente Activa estatal – porcentaje trimestral (2016-2019)



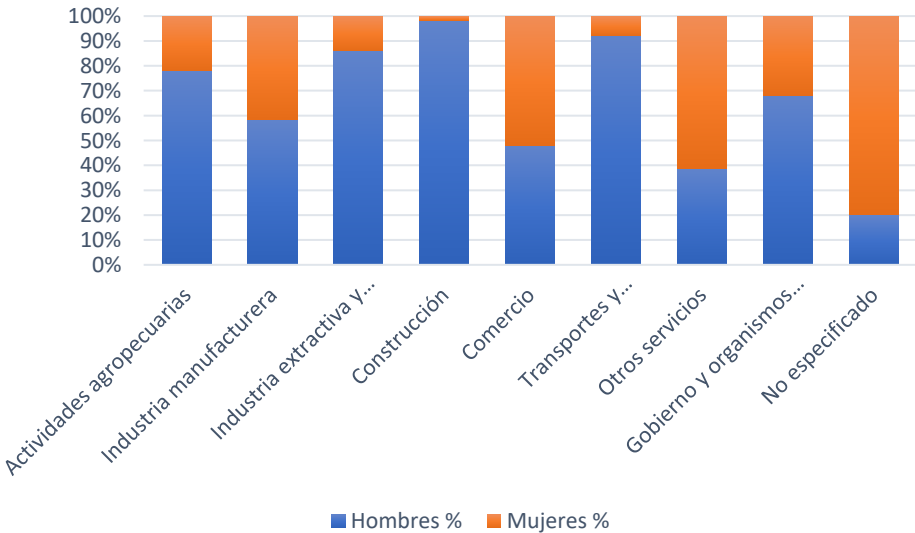
Fuente: Elaboración propia con datos de (Subsecretaría de Planeación, 2020a).

Ahora bien, la población ocupada de la PEA puede revisarse en dos subniveles de análisis, el primero tiene que ver con las ramas de actividades económicas y el segundo por composición de la variable sexo. Estos subniveles simultáneos de

análisis permiten mirar con mayor detalle cuál es la estratificación de los sectores económicos (primario, secundario y terciario) y en cuales se desempeñan preferentemente mujeres y hombres.

En este orden de ideas, el tercer sector presenta una mayor refracción de ramas económicas y es donde se observa una mayor participación de las mujeres, particularmente en las actividades dedicadas al comercio, otros servicios (limpieza, cuidados infantiles) y las no especificados, sin embargo, en términos de participación pública, en la rama de Gobierno y organismos internacionales son apenas una tercera parte. En el sector secundario, son poco más del 40 por ciento dentro de la industria manufacturera.

Gráfica 10. Población ocupada por rama de actividad económica – porcentaje (2017)

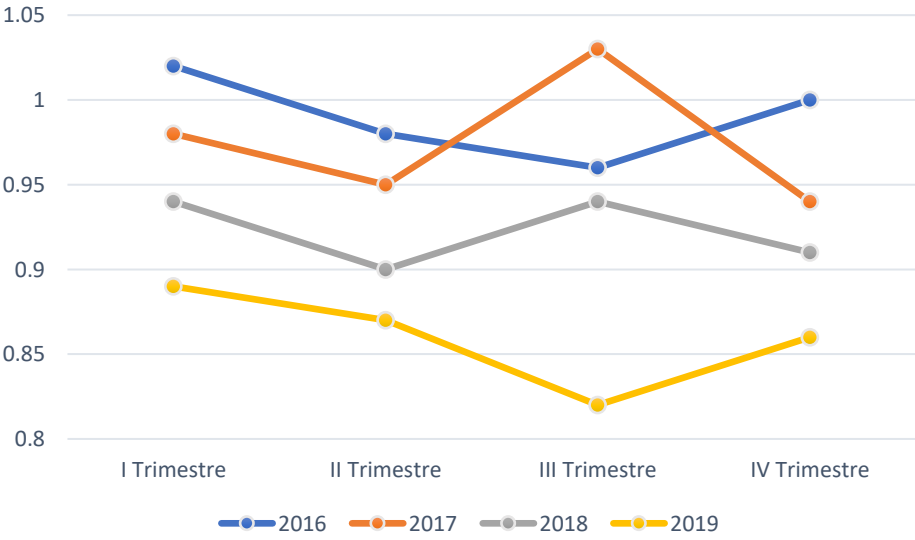


Fuente: Elaboración propia con datos de (Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico, 2017).

Por su parte, la participación de los hombres en la población ocupada parece emplearse preferentemente en el sector primario (actividades agropecuarias) con una proporción de casi el 80 por ciento y en el sector secundario (industria extractiva y electricidad, construcción) por encima de la proporción señalada. En lo referente a las ramas del sector terciario o de servicios, destaca un par, transportes y comunicaciones con poco más del 90 por ciento, así como las dos terceras partes de población ocupada en gobierno y organismos internacionales.

Pero ¿qué sucede con la población ocupada en situación de pobreza por ingresos? Para esto se cuenta con un índice que monitorea la tendencia laboral de la pobreza en el estado (ver gráfica 11), con este es posible señalar que durante el primer semestre del periodo disponible (2016 – 2019) el indicador tiende a la baja mientras que al inicio del segundo presenta un repunte en dos años consecutivos (2017-2018).

Gráfica 11. Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza – índice trimestral (2016-2019)



Fuente: Elaboración propia con datos de (Subsecretaría de Planeación, 2020b).

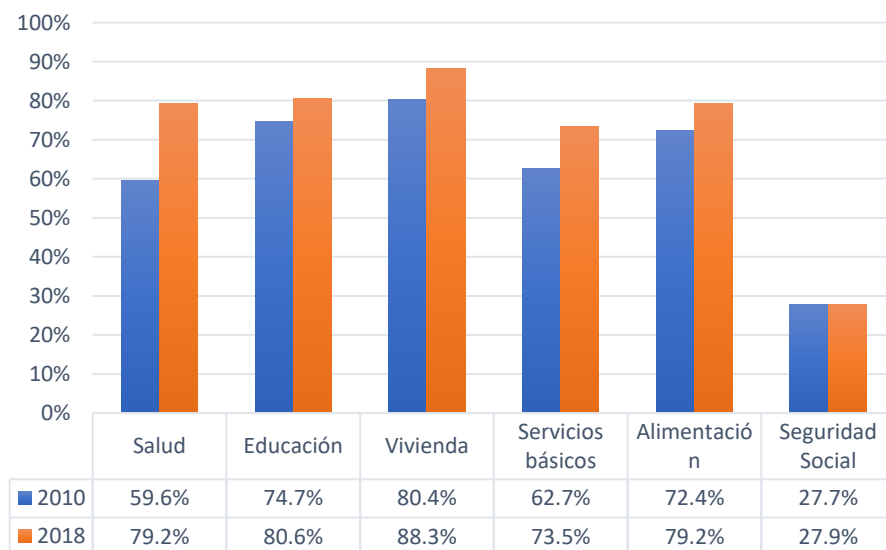
Lastimosamente, el limitado número de series temporales, así como su extensión, impide establecer si el comportamiento observable es cíclico o si responde a la estacionalización propia de la economía estatal y/o nacional. Tan sólo cabe apuntar que este índice se construye a partir de “[...] la proporción de personas [...] que no pueden adquirir la canasta alimentaria con el ingreso de su trabajo. [Esta información] sirve como señal preventiva de corto plazo sobre el poder adquisitivo del ingreso laboral de los hogares” (CONEVAL, 2020). Dicha proporción registró una caída de 0.14 puntos en el cuarto trimestre de 2019 con relación al mismo periodo tres años antes.

2. Sociedad y bienestar público

Para entender la dimensión de la población en situación de pobreza, es fundamental partir del volumen poblacional en general y su diferenciación por la ausencia o presencia de carencias sociales. Luego entonces y de acuerdo con datos de la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI, en el estado habitan más de seis millones de habitantes, de los cuales 3.2 son mujeres y 2.9 son varones. (Subsecretaría de Planeación, 2020).

En términos de bienestar social, el sistema de información de derechos sociales (SIDS) diseñado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) permite dar cuenta de la evolución de la población sin carencias sociales. El estado de Puebla presenta los siguientes avances:

Gráfica 12. Población sin carencias sociales – porcentaje (2010, 2018)



Fuente: Elaboración propia con datos de (CONEVAL, 2019).

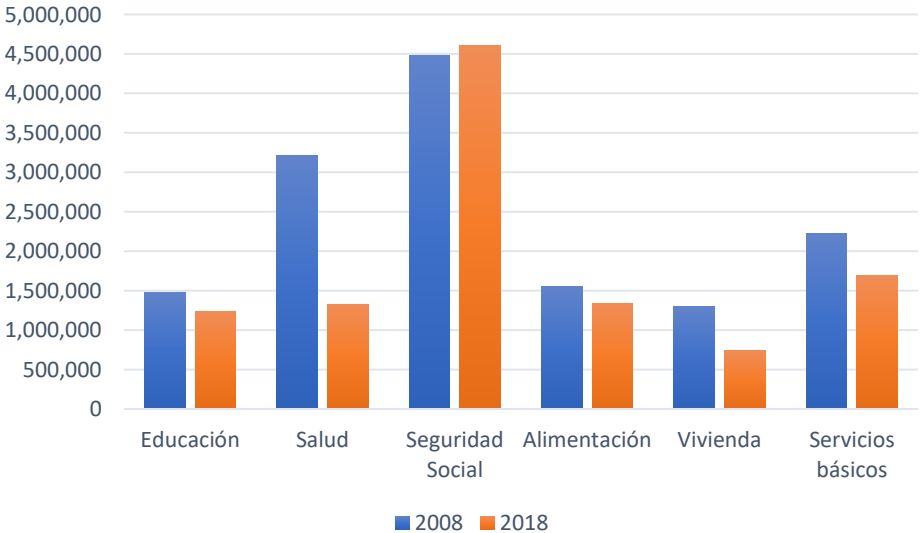
Como se puede observar en la gráfica anterior, durante la década pasada la población sin carencias sociales mantuvo un ritmo positivo en todos los indicadores (acceso a servicios de salud, sin rezago educativo, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda, alimentación y seguridad social). Aquellos con mayor avance son el acceso a servicios de salud (+19.6 por ciento) y servicios básicos en la vivienda (+10.8 por ciento). Mientras tanto, la seguridad social se ha mantenido prácticamente igual, con una variación marginal de +0.2 por ciento en casi una década.

En lo que respecta a la pobreza en el estado, de acuerdo con la última medición del CONEVAL, esta ha decrecido en términos relativos al disminuir 5.7 por ciento entre 2008 (64.6%) y 2018 (58.9%), aunque en números reales 58,100 personas se han sumado a la población en situación de pobreza. Con relación a la población en situación de pobreza extrema, el comportamiento es más positivo en ambas medidas, pues esta disminuyó más de la mitad (10.4 por ciento menos), es decir, 536,200 personas se estimaron fuera de la pobreza extrema entre 2008 (19%) y 2018 (8.6%) (CONEVAL, 2018).

A pesar de los aparentes avances en la disminución (marginal) de la pobreza en el estado, la población vulnerable por carencias sociales ha aumentado tanto en proporción como en números reales, entre 2008 y 2018, pasó del 22.6 por ciento a 23.2 por ciento, equivalente a 1.2 millones de personas y 1.4 millones de personas, respectivamente (CONEVAL, 2018).

En la gráfica 13, se aprecia el volumen real de personas vulnerables por carencia social, quienes padecen al menos una de estas. De manera consistente con la gráfica 12, la falta de acceso a la seguridad social afecta a un número mayor de personas en el estado y esto se mantiene al alza hacia finales de la última década.

Gráfica 13. Indicadores de carencia social – millones de personas (2008, 2018)



Fuente: Elaboración propia con datos de (CONEVAL, 2018).

El resto de los indicadores han presentado una disminución real, siendo los más destacados el acceso a los servicios de salud (cuyo caso requiere mirar con mayor detenimiento y cuidado por lo que refiere al análisis de la calidad de este servicio), la calidad y espacios de la vivienda, y el acceso a servicios básicos en la vivienda con descensos de – 58.7 por ciento, – 42.5 por ciento y – 24 por ciento, respectivamente.

Estos elementos de análisis junto con la evaluación de la pobreza y pobreza extrema resultan esenciales históricamente para el monitoreo del desarrollo humano en el estado. Más aún, en el contexto de la pandemia ocasionada por el virus SARS-CoV-2, han adquirido una relevancia exponencial, particularmente aquellos asociados al sistema de salud pública.

En este sentido, es pertinente revisar los históricos acerca del estado financiero del sistema estatal de salud pública y las principales causas de defunción en la población, variables fundamentales para establecer las condiciones generales en que la entidad afrontó la llegada de la pandemia por COVID-19. En el cuadro 1 se indican las principales enfermedades responsables de la mayor cantidad de fallecimientos en los últimos cuarenta años.

Cuadro 1. Principales causas de defunciones en el estado (1979-2018)

No.	Causa de defunciones	Proporción (65.18/100)
1.	Enfermedades del corazón	11.04%
2.	Diabetes mellitus	10.06%
3.	Tumores malignos	8.17%
4.	Enfermedades del hígado	7.50%
5.	Accidentes	6.86%
6.	Neumonía e influenza	5.68%
7.	Ciertas afecciones originadas en el periodo perinatal	5.09%
8.	Enfermedades cerebrovasculares	4.28%
9.	Enfermedades infecciosas intestinales	4.09%
10.	Desnutrición y otras deficiencias nutricionales	2.41%

Fuente: Elaboración propia con datos de (DGIS, 2020a).

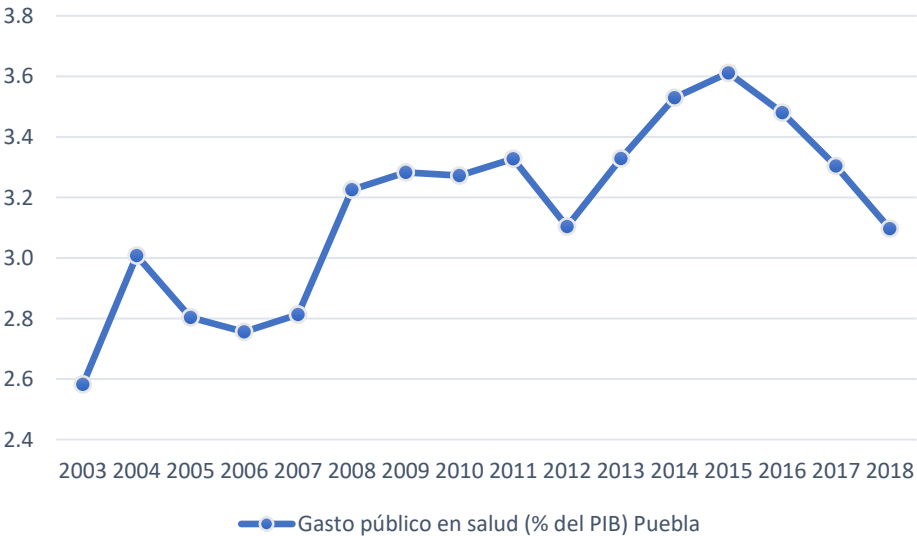
La composición de las principales defunciones en el periodo señalado se caracteriza por su asociación predominante con enfermedades no transmisibles (ENT), por ejemplo, aflicciones cardíacas, hepáticas, cerebrovasculares, el desarrollo de

tumores, diabetes, desnutrición y accidentes (principalmente laborales y de tránsito vehicular).

Asimismo, este tipo de enfermedades consideradas por la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2018) como componentes graves de los problemas en salud pública de los países en desarrollo, presentan una fuerte correlación con el estilo de vida marginal, es decir, alimentación poco balanceada, saturada de grasas y azúcares, la poca o nula actividad física deportiva, así como el consumo de prolongado de alcohol, tabaco y/o sustancias sicotrópicas.

Las implicaciones económicas para los sistemas de salud pública (federales o locales) con tales características, supone una sobrecarga de las capacidades instaladas para atender al grueso de la población que padece una o varias aflicciones crónicas. En la gráfica 14 se indica el comportamiento del gasto público en salud como porcentaje del producto interno bruto de Puebla.

Gráfica 14. Gasto público en salud como porcentaje del PIB estatal (2003-2018)



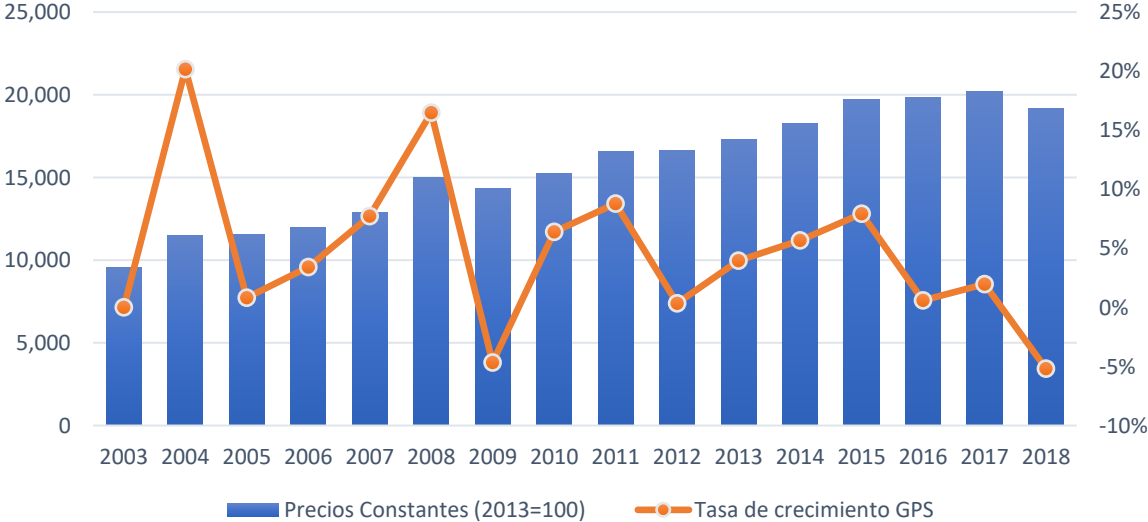
Fuente: Elaboración propia con datos de (DGIS, 2020b).

En quince años esta proporción creció un máximo de un punto porcentual, aunque para 2018 la diferencia fue de +0.5 por ciento comparado con el inicio del período a

inicios del siglo con una clara tendencia a la baja. Esto significa que el ritmo de crecimiento del gasto público en salud tiene fluctuaciones segmentadas en cuatro años aproximadamente.

Si se considera dicho comportamiento a la luz de los periodos de gobierno estatal parece advertir cierto grado de relación con los tiempos sexenales, arrojando el punto de equilibrio hacia el medio con caídas pronunciadas hacia la segunda mitad. En términos absolutos (millones de pesos), la lectura refuerza la afirmación sobre el punto de equilibrio, pero su tasa de crecimiento muestra una clara desaceleración desde 2008 como se ve en la siguiente gráfica.

Gráfica 15. Gasto público en salud – mdp (2003-2018)

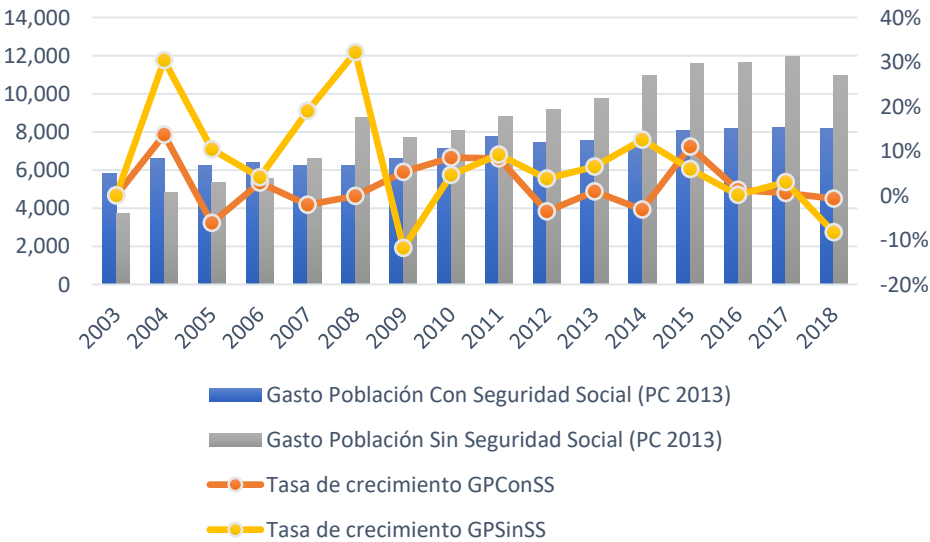


Fuente: Elaboración propia con datos de (DGIS, 2020b).

En 2009 y 2018 se presentaron caídas reales del gasto público en salud, – 4.7 y – 5.2 por ciento respectivamente, lo que implica menos presupuesto ejercido con relación al año previo, pues las cifras a precios constantes retiran el efecto inflacionario de los precios corrientes que suele mostrarlos en crecimiento sostenido.

Sumado a la clara tendencia de desaceleración en el gasto, es evidente que el sistema de salud pública en el estado no llegó en su mejor momento al inicio de la pandemia por COVID-19. Esta afirmación se sostiene al mirar el gasto público desagregado, tal como se expresa en la gráfica 16, semejante a la anterior se pueden ver los datos en términos reales o absolutos y relativos mediante las tasas de crecimiento.

Gráfica 16. Gasto público en salud por tipo de población – mdp (2003-2018)



Fuente: Elaboración propia con datos de (DGIS, 2020b).

El gasto público por tipo de población, estas son aquella que tiene acceso a la seguridad social (GPConSS) y aquella que carece de este acceso (GPSinSS), y como vimos en la gráfica 13 es un indicador sensible y de amplia cobertura por el número de personas sin seguro social que percibe. Incluso es posible apreciar el punto de inflexión cuando el gasto por tipo de población SIN seguridad social comenzó a ejercer mayor presupuesto público.

A partir de 2007 el GPSinSS fue mayor, desde entonces ha ampliado la brecha con relación al GPConSS que se ha mantenido apenas por encima de los ocho mil

millones de pesos anuales desde 2015, umbral superado por el primero (GPSinSS) siete años atrás, alcanzando un incremento de casi el 150 por ciento en 2017.

Si bien, ambos tipos de gasto presentan tendencias de desaceleración en la última década, también poseen caídas reales en sus ejercicios, más recurrentes en el GPConSS (2005, 2007–208, 2012, 2014 y 2018), pero más profundos en el GPSinSS (2009 y 2018). Este comportamiento resulta consecuente con la mayor vulnerabilidad de la población sin acceso a la seguridad social y por tanto con mayor dependencia de la intervención pública.

Lo más relevante de los datos mostrados es la coherencia de las cifras revisadas hasta ahora, pues son claros indicadores del lugar en dónde se ubican los mayores problemas sociales y económicos en el estado. Caso opuesto sucede cuando se contrasta la dicotomía entre desarrollo humano efectivo y persistencia de la vulnerabilidad por carencias sociales y pobreza (extrema) en el estado pues la aparente contradicción deja de serlo cuando se consigue leer entre líneas los problemas enunciados líneas arriba.

Para finalizar el presente apartado, a manera de corolario, cabe puntualizar que de acuerdo con el Anuario Estadístico y Geografía de Puebla (Subsecretaría de Planeación, 2019), el Índice de Desarrollo Humano 2015 en el estado⁸ se ubicó en 0.8650 / 1.0. Este se sostiene en las estimaciones que de las 1.5 millones de viviendas particulares habitadas, el 93 por ciento tiene disponibilidad de agua entubada, mientras que el 91 por ciento cuenta con drenaje. (Subsecretaría de Planeación, 2020).

Por su parte, la esperanza de vida es de 75 años mientras que el índice educativo (educación básica) llegó a 0.9002 / 1.0 (Subsecretaría de Planeación, 2019). No obstante, a pesar del grado de avance en este índice, en el mismo año, la población

⁸ Calculado a partir de la población en viviendas particulares que disponen de agua entubada, algún tipo de drenaje y electricidad.

con rezago educativo era de poco más de dos quintas partes de la población con quince años o más (43 por ciento), así 1.8 millones de personas no contaban con educación básica terminada a mitad de la segunda década del nuevo siglo. (IEEA, 2015).

La intención de explorar y describir el estadio del desarrollo social y el crecimiento económico de la entidad es generar una línea basal narrativa para explicar la(s) orientación(es) del trabajo legislativo en las últimas décadas, de manera que se consiga evidenciar la coherencia, oportunidad y pertinencia de las políticas públicas generadas en el congreso local de manera diferenciada, es decir, por partido político, alianza o coalición electa.

Pero antes es necesario establecer el contexto electoral y la dinámica del sistema de partidos en el estado, para ello en el segundo apartado se aborda esta temática en el ámbito institucional, tanto de las instancias encargadas de la organización de los procesos electorales como del órgano legislativo donde convergen los partidos políticos, con particular interés en los partidos locales y los posibles juegos de negociación en la definición de los problemas públicos que conforman la agenda de gobierno.

B. Comportamiento histórico de la vida política-electoral

La vida democrática en el estado se debe considerar un proceso inacabado, siempre perfectible y con el objetivo de mantener y renovar tanto la legalidad como la legitimidad de las instituciones de participación ciudadana en un sentido amplio por cuanto son de interés público. Pero este proceso, al igual que en el resto de las entidades del país, ha significado una secuencia de cambios, modificaciones y adecuaciones del marco legal electoral.

1. Reformas al Sistema Electoral y al Instituto Electoral del Estado de Puebla

En el caso concreto del Instituto Electoral del Estado (IEE), su creación devino con el nuevo siglo a través de un mismo recurso constitucional, este fue la publicación del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla (CIPEEP) mediante Decreto emitido por el Congreso estatal el dos de octubre de 2000, mismo que derogó el Código Electoral vigente desde febrero de 1995 y con él la Comisión Estatal Electoral responsable de organizar las elecciones locales en ese entonces (IEEP, 2021, pág. web).

Este cambio no puede ni debe considerarse menor, pues implicó la instauración de una autoridad autónoma en la materia, con personalidad jurídica y patrimonio propio, es decir, las facultades de planificar, desarrollar e implementar los canales de comunicación y participación ciudadana dejaron de estar directamente vinculadas con la toma de decisiones del poder ejecutivo estatal, aunque más cercanas al congreso local.

La estructura orgánica del Instituto se compone por un órgano colegiado denominado Consejo General responsable de la dirección del IEE a través de un Consejero Presidente, seis Consejeros Electorales, un representante por cada partido político con registro y previa acreditación, así como un Secretario Ejecutivo (IEEP, 2021, pág. web).

Por su parte, el segundo órgano central es la Junta Ejecutiva, formada por el Consejero Presidente, el Secretario Ejecutivo y por las y los encargados de las Direcciones de Organización Electoral, Capacitación Electoral y Educación cívica, Prerrogativas y partidos políticos, Administrativa, Jurídica, Técnica del Secretariado, Archivos, Igualdad y no discriminación, así como de la Unidad de formación y desarrollo. Las principales funciones de este órgano son administrativas y coordinan las distintas áreas o unidades del IEE.

Ahora bien, las actividades relevantes de ambos órganos son las siguientes (IEEP, 2021, pág. web):

- Garantizar los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos y candidatos
- Desarrollar y ejecutar los programas de educación cívica en la entidad.
- Imprimir los documentos y producir los materiales electorales, en términos de los lineamientos que al efecto emita el INE.
- Efectuar el escrutinio y cómputo total de las elecciones que se lleven a cabo en la entidad, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales y municipales.
- Expedir las constancias de mayoría y declarar la validez de la elección a los candidatos que hubiesen obtenido la mayoría de votos, así como la constancia de asignación a las fórmulas de representación proporcional de las legislaturas locales.
- Efectuar el cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo en la entidad.
- Desarrollar las actividades que se requieran para garantizar el derecho de los ciudadanos a realizar labores de observación electoral en la entidad de que se trate, de acuerdo con los lineamientos y criterios que emita el INE.

Como puede inferirse, la organización de las elecciones no está a cargo del IEEP derivado de la reforma federal electoral de 2014, desde entonces los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE) en el país desempeñan funciones más de acompañamiento que directivas, compartiendo la responsabilidades administrativas y financieras, con un margen de discrecionalidad acotado en cuanto a la logística durante los procesos electorales coincidentes.

Revisado el estadio actual de la principal autoridad estatal en materia electoral, cabe realizar algunas reflexiones acerca del impacto que llegan a tener las reformas electorales en el sistema de partidos políticos, esto con el propósito de visualizar las probables direcciones e intenciones de construir un cierto tipo de marco institucional y prácticas más o menos democráticas en el estado. En este orden de ideas, Casas y Ávila (2012, pp. 11-12) señalan:

El desarrollo del sistema electoral mexicano ha estado definido en general por tres constantes: un nivel significativo de centralización en la toma de decisiones; la institucionalización de partidos políticos como corrientes de opinión críticas [...]; y la implementación de mecanismos que [...] han hecho posible la participación de partidos cuantitativamente minoritarios en las tareas legislativas (Medina, 1978: 7-8). En este marco, ha sido práctica común la implementación de reformas electorales impulsadas por el partido dominante, entre cuyos resultados destaca la propia regulación de los partidos pequeños.

La evidencia empírica que los autores obtuvieron en su estudio advierte un efecto de pluralidad en el marco nacional, teniendo como referente la transición de partido gobernante en el Poder Ejecutivo Federal con el inicio de siglo, por un lado y por el otro, en sentido inverso parece replicarse la concentración de facultades discrecionales en los ejecutivos estatales “a través, entre otros mecanismos, de reformas al sistema electoral” (Casas Cárdenas & Ávila Sánchez, 2012, pp. 12-13).

Dicha evidencia consiste en la observación sistemática de una *tendencia reformista* con cada *gobierno de alternancia*, quienes buscan evitar la consagración de un solo partido al estilo hegemónico del siglo pasado, pero manteniendo cierto tipo de *competencia electoral* (Casas Cárdenas & Ávila Sánchez, 2012):

Destaca que en 21 años se han realizado al menos cinco reformas en cada uno de los estados –llegando incluso a diez en un caso–, mediante las cuales se han modificado componentes esenciales de los sistemas electorales: como el tamaño del congreso, el diseño distrital y las formas de candidatura (Casas Cárdenas & Ávila Sánchez, 2012, p. 14).

Ahora bien, el *momentum* (condiciones y temporalidad indicadas/favorables) para reformar la legislación electoral dependen de la combinación de factores como tener mayoría en el congreso, la capacidad de negociar un frente temporal con la oposición dispersa o minoritaria y si sucede en la primera mitad de los sexenios estatales antes de que las elecciones intermedias puedan equilibrar el papel de la segunda fuerza política mediante la adquisición de más curules de mayoría relativa y/o representación proporcional.

En el cuadro 2 se condensa la tendencia reformista que los gobiernos estatales han enfatizado durante las últimas dos décadas, en este es posible dar cuenta de la intención explícita por renovar las reglas de competencia electoral dada la necesidad de actualizar los sistemas de partidos políticos locales, escenario en el que suele competir un número mayor de partidos comparado con el escenario federal, donde el sistema se caracteriza por ser tripartita en las preferencias de los electores.

Cuadro 2. Reformas electorales por entidad federativa (1989-2010)

Entidad federativa	Reformas electorales	Año de la última
--------------------	----------------------	------------------

		reforma
Aguascalientes	8	2008
Baja California	8	2008
Baja California Sur	8	2010
Campeche	6	2008
Coahuila	8	2010
Colima	7	2008
Chiapas	9	2009
Chihuahua	6	2009
Durango	9	2009
Guanajuato	5	2008
Guerrero	6	2008
Hidalgo	7	2009
Jalisco	7	2008
México	9	2010
Michoacán	6	2010
Morelos	6	2008
Nayarit	7	2010
Nuevo León	7	2008
Oaxaca	6	2009
Puebla	6* (7, 8)	2009 (2014, 2017)
Querétaro	7	2008
Quintana Roo	8	2009
San Luis Potosí	10	2010
Sinaloa	7	2009
Sonora	5	2008
Tabasco	6	2008
Tamaulipas	8	2009
Tlaxcala	5	2008
Veracruz	8	2009
Yucatán	6	2009
Zacatecas	6	2009
<i>Promedio</i>	<i>6.87*</i>	

Fuente: Elaboración actualizada de Puebla con base en (Casas Cárdenas & Ávila Sánchez, 2012, p.

15) * El promedio mostrado es el calculado con el dígito marcado.

No así en las elecciones de Ayuntamientos y Diputaciones locales, donde la mayoría de los partidos políticos de reciente creación suelen conseguir la acreditación oficial para competir en los comicios, y dadas sus limitaciones en cuanto base y estructura de simpatizantes/electores, así como de financiamiento, se ven en la necesidad de buscar alianzas que permitan su sobrevivencia hasta la siguiente elección y que los comprometen dentro de los órganos de gobierno electos.

2. Conformación del cuerpo legislativo e iniciativas emblemáticas en economía y desarrollo social

De acuerdo con la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, artículos 32-34, el ejercicio del poder legislativo se encuentra a cargo del Congreso del estado conformado por 26 Diputados electos por el principio de mayoría relativa (composición equivalente al número de Distritos Electorales Uninominales), así como por 15 diputaciones más, asignadas por representación proporcional. Las 41 diputaciones propietarias cuentan con sus respectivos suplentes (CPELSP, 1917).

El enfoque de paridad de género para la asignación de curules forma parte de reformas al artículo 35 a partir de 2020, circunstancia que deja entrever la disposición tardía del congreso local para visualizar los efectos del debate público sobre este tema desde inicios del nuevo siglo. Con respecto al registro y su conservación, el mismo artículo deja en claro que el o los partidos interesados deben postular candidaturas a Diputados por mayoría relativa, así como alcanzar (al menos) el tres por ciento de la votación total válida emitida en la jornada electoral que participe (CPELSP, 1917).

Este poder se renueva cada tres años e inicia actividades el día quince de septiembre del año de la elección, coincidente con el proceso electoral federal (artículo 42). Su instalación y funcionamiento tiene por condición tener presente al 50 por ciento más uno de las y los congresistas (artículo 47). Y por año legislativo son obligatorios tres periodos ordinarios de Sesiones (artículo 50) más el número de

sesiones extraordinarias convocadas por el Ejecutivo o la Comisión Permanente (CPELSP, 1917).

Durante el periodo 2018 – 2021 la legislatura en funciones corresponde al número LX contabilizada desde 1825, y la actual Constitución Política del estado es la publicada en 1917, de ahí que presente un número importante de adecuaciones, derogaciones y reformas para ajustarla a la realidad del nuevo siglo, así como la evolución de las dinámicas en la división de poderes del estado y entre el sistema de partidos políticos y el sistema electoral local.

El Congreso local del periodo referido es particularmente interesante dado el clima sociopolítico precedente. El contrapeso de dos de los poderes estatales, sumamente marcado por la continuidad (virtual) del partido político gobernante en el ejecutivo (2011-2018 y 2019-2024) frente al bloque de oposición instalado en el legislativo (2019-2021), supuso una anticipada restricción o limitantes para la aprobación de los proyectos legislativos de mayor interés para la entonces gobernadora electa Martha Erika Alonso.

Aquella Gubernatura la obtuvo en el proceso electoral de 2018 (año de hervor político en términos de participación ciudadana y controversia electoral local) pero se vio truncada sólo diez días después de tomar posesión debido a un accidente aéreo en el que perdieron la vida algunas personas, entre ellas, la Gobernadora y su esposo, el entonces Senador Rafael Moreno Valle.

En medio del desconcierto social y las investigaciones judiciales correspondientes, la primera fuerza política de oposición del momento (Morena) exigió, la celebración de un proceso electoral extraordinario para la elección constitucional del Ejecutivo, proceso que se llevó a cabo en condiciones de alta tensión política y que dio como ganadora a Miguel Barbosa Huerta, candidato por MORENA, conformando así un gobierno de alta correspondencia entre el nuevo Ejecutivo y la mayoría

parlamentaria con posibilidad de reelección (2022 – 2024) debido a la reforma electoral federal de 2014.

Ahora bien, ¿cuál es el marco legal con el que llegó la actual legislatura? En términos de relevancia de situaciones problemáticas para la agenda pública, visibilidad y su instauración en la agenda de gobierno, definición de problemas públicos y proyectos de ley/reforma, así como la discusión y aprobación subsecuente, ¿es posible llevar a cabo un metaanálisis del trabajo legislativo a partir de los temas evocados en las leyes vigentes?

Este ejercicio, sencillo en apariencia, pero de reveladora guía, consiste en visualizar tres elementos nodales: el tema o problema público a atender, su temporalidad (publicación en el Periódico Oficial del Estado) y el sentido de la votación considerando los partidos políticos de primera y segunda fuerza legislativa (ver cuadro 3).

La información concentrada permite una auscultación ágil y da cuenta de tres aspectos, en primer lugar, la movilidad en bloque entre las principales fuerzas políticas dentro del congreso local, y confirma los hallazgos presentados por Casas y Ávila (2012) al establecer la tendencia inversa de los gobiernos estatales electos donde el Ejecutivo y el Legislativo suelen pertenecer al mismo partido político y con ello el ejercicio concentrado y horizontal en la toma de decisiones.

En segundo, a pesar del respaldo de la primera fuerza legislativa hacia el Ejecutivo en turno, desde finales de los 2000 la unidad monolítica del Partido Revolucionario Institucional se quebró y con el posicionamiento de la principal fuerza histórica de oposición, el Partido Acción Nacional, se puede advertir la dispersión del poder de negociación para aprobar los proyectos de Ley alineados a la política sexenal de los Gobernadores.

Por último, los temas de las leyes elegidas para ese análisis auspician temas que suelen verse configurados en la agenda pública y que consiguieron entrar a la agenda de gobierno después de un proceso donde interactúan Estado, sociedad civil y el sector privado. Su aprobación suele ser unánime salvo excepciones que, aún así, consiguen la mayoría calificada, ello habla de un trabajo legislativo que parece reconocer el atraso normativo en materia de políticas públicas que vive el estado de Puebla.

Cuadro 3. Aprobación y entrada en vigor de algunas leyes emblemáticas en el estado (2001-2020)

Publicación DOE	Tema de interés social y/ económico	Sentido de la votación	1ra fuerza política	2da fuerza política
06/04/2001	Ley de prevención, atención y sanción de la <u>violencia familiar</u> para el Estado de Puebla	ND	ND	ND
26/11/2007	Ley para el acceso de las <u>mujeres a una vida libre de violencia</u> del Estado de Puebla	ND	ND	ND
22/08/2008	Ley para la <u>igualdad entre Mujeres y Hombres</u> del Estado de Puebla	Unánime	PRI (2/3, casi mayoría calificada)	PAN (1/6)
31/12/2012	Ley para prevenir y erradicar los delitos en materia de <u>trata de personas</u> y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos en el Estado de Puebla	Unánime	PRI (1/3)	PAN (1/3)
30/03/2015	Ley de <u>Desarrollo Económico Sustentable</u> del Estado de Puebla	Unánime	PAN (1/3)	Oposición dispersa
27/12/2016	Ley del <u>Sistema Anticorrupción</u> del Estado de Puebla	Unánime	PAN (1/3)	PRI, Compromiso por Puebla y <i>Sin Partido</i> (1/3)
13/01/2017	Ley del <u>Primer Empleo</u> del Estado de Puebla	Unánime	PAN (1/4)	Compromiso por Puebla y <i>Sin Partido</i> (1/4)
Publicación	Tema de interés social y/ económico	Sentido de	1ra fuerza política	2da fuerza política

DOE		la votación		
13/12/2017	Ley de <u>Bienestar Animal</u> del Estado de Puebla	Unánime	PAN (1/3)	PRI, Compromiso por Puebla, <i>Sin Partido</i> y Nueva Alianza (2/4)
29/12/2017	Ley de <u>Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano</u> del Estado de Puebla	Mayoría calificada	PAN (1/3)	PRI, Compromiso por Puebla, <i>Sin Partido</i> y Nueva Alianza (2/4)
31/08/2018	Ley de la <u>Procuraduría de Protección de los Derechos de niñas, niños y adolescentes</u> del Estado de México	Unánime	PAN (1/3)	PRI, Compromiso por Puebla y <i>Sin Partido</i> (1/3)
08/10/2019	Ley de <u>Víctimas</u> del Estado de Puebla	Unánime	MORENA (1/3)	PRI, PT y PAN (1/3)
14/01/2020	Ley de <u>Planeación para el Desarrollo</u> del Estado de Puebla	Unánime	MORENA (1/3)	PRI, PT y PAN (1/3)
18/05/2020	Ley de <u>Educación</u> del Estado de Puebla	Mayoría calificada	MORENA (1/3)	PRI, PT y PAN (1/3)

Fuente: Elaboración propia con información de (LX Legislatura, 2021), (LX Legislatura, 2021b) y (LIX Legislatura, 2021).

CAPÍTULO III. PRODUCTIVIDAD DE LAS COALICIONES ELECTORALES – LEGISLATIVAS Y DE LAS DIPUTACIONES DE PARTIDOS POLÍTICOS SATÉLITES EN EL TRABAJO LEGISLATIVO ESTATAL (2018-2022)

A. Coaliciones electorales y trabajo legislativo⁹

Para las elecciones concurrentes del año 2018, en el estado de Puebla se refrendaron las colaciones electorales que las dirigencias nacionales establecieron. A estas coaliciones se sumaron los partidos con registro local, conformando así el sistema estatal de partidos con once de ellos. Quedando de la siguiente manera: “Por Puebla al frente” integrado por los partidos Acción Nacional (PAN), de la Revolución Democrática (PRD), Movimiento Ciudadano (MC), Compromiso por Puebla (PCPP) y Pacto Social de Integración (PSI).

Después “Juntos haremos historia”, integrado por los partidos Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), del Trabajo (PT) y Encuentro Social (PES). De manera individual acudieron a los comicios los partidos Revolucionario Institucional (PRI), Verde Ecologista de México (PVEM) y Nueva Alianza (PANAL).

De todos ellos, únicamente el partido PSI no consiguió representación parlamentaria. Así, la formación compuesta¹⁰ del congreso estatal quedó de la siguiente manera: MORENA como primera fuerza legislativa (con 15 de las 41 diputaciones); seguida del PAN con 7 curules; mientras el PRI y PT consiguieron 4 representantes cada uno; el PES ganó 3 congresistas; por su parte el PRD, MC y PANAL lograron 2 curules cada uno; y el PVEM y PCPP alcanzaron una diputación cada uno.

⁹ Comisiones parlamentarias, iniciativas presentadas y leyes aprobadas.

¹⁰ Por los principios de Mayoría Relativa - MR - (electos por voto popular) y de Representación Proporcional - RP - (diputaciones plurinominales).

Un caso especial fueron los partidos Encuentro Social y Nueva Alianza pues, a pesar de obtener cinco diputaciones entre ambos, sus representantes se separaron eventualmente de los grupos legislativos, quedando como congresistas sin partido. Ahora bien, la visibilidad pública del congreso por lo general se asocia exclusivamente al debate en el pleno de la cámara de diputados, no obstante, hay todo un mecanismo y canales de comunicación que se activan previo a ese momento. Por tanto, resulta prudente describirlo a continuación.

1. Proceso legislativo y comisiones

El proceso legislativo en el estado no es distinto del resto de las unidades político-administrativas, incluso el de la federación misma, pero las etapas de este, aunque sencillas, pasan desapercibidas para el conocimiento de la población en general. En el peor de los casos suele creerse como sumamente complejo y enredado, incomprendible para quienes no se consideran afines a los quehaceres de la política en México.

Sin embargo, en lo general, los rieles por los que avanzan los proyectos de ley o reforma son bastante claros. En este orden de ideas, y porque la dirección de este trabajo así lo requiere, es oportuno describir los momentos que definen el proceso legislativo. Ello para establecer el marco de referencia sobre el que se puntualiza el análisis de los dispositivos de la política que accionan el proceso en sí y conseguir vislumbrar el sentido o los sentidos con los que el Poder Legislativo pretende aportar soluciones parciales a los distintos problemas públicos del estado, según los temas de las iniciativas presentadas en los últimos años.

Bien, todo comienza con la presentación de una iniciativa, cuyo(s) promovente(s) se encuentran facultados para hacerlo, es decir, ciudadanos mexicanos quienes, en pleno goce de sus derechos políticos, el estado de Puebla les reconoce el derecho constitucional de participar en la creación de leyes (y normas municipales). Con el

propósito de incidir positivamente en la atención a los problemas sociales, económicos, educativos, culturales, de salud pública y derechos humanos, la promoción de leyes y reformas deben contener argumentos fundados y motivados.

Es necesario señalar a los sujetos de derecho facultados para presentar iniciativas y decretos. El artículo 63 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla (CPELSP) establece que ellos son: el Gobernador, los Diputados, el Tribunal Superior de Justicia (dadas las atribuciones de revisión y sentencia en materia de protección de los Derechos Humanos), los Ayuntamientos y la ciudadanía.

Es la Secretaría ejecutiva quien recibe la iniciativa presentada y la turna a la Mesa Directiva (si el Congreso se encuentra en periodo de Sesiones Ordinarias o Extraordinaria) o a la Comisión Permanente (en caso de encontrarse en periodo de receso)¹¹. En cualquiera de estas instancias se revisa el cumplimiento de los requisitos formales establecidos en el artículo 147 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

En este momento del proceso se presenta la primera oportunidad para aceptar o devolver la iniciativa presentada. En caso de no cumplir con los requisitos solicitados se le requieren al promovente mediante notificación¹²; en caso contrario, se turna oficio con iniciativa a la Comisión competente (de acuerdo con la materia de especialidad)¹³ (Congreso, 2022).

Una vez en Comisión (o Comisiones, si se trata de materia interdisciplinaria), el presidente de esta convoca a Sesión a las Diputaciones Integrantes¹⁴. En ella se estudia y analiza la iniciativa y se emite el dictamen correspondiente en los términos

¹¹ Artículos 145 y 150 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo.

¹² Artículo 139 de la Ley mencionada.

¹³ Artículo 149 de la Ley mencionada.

¹⁴ Artículo 105 de la Ley mencionada.

del artículo 64 (fracción I) de la CPELSP. A continuación, se entrega el dictamen a la Mesa Directiva para ser incluido en el orden del día¹⁵.

La Mesa Directiva enlista el dictamen en el orden del día de la Sesión de Pleno (con aprobación de la Junta de Gobierno y Coordinación Política)¹⁶, así emite y envía el orden del día aprobado junto con el dictamen a las 41 Diputaciones¹⁷. Ya en Sesión de Pleno es la Presidencia de la Mesa Directiva quien abre la iniciativa a discusión y posteriormente se somete a votación (a favor, en contra o abstención).

En caso de no ser aprobada, el proyecto no podrá presentarse nuevamente en el mismo período (artículo 67 de la CPELSP). Ahora bien, si es aprobada se elabora la minuta correspondiente que se envía al Ejecutivo para su sanción y publicación en el Periódico Oficial del estado¹⁸, con lo que comienza la vigencia de la Ley o Decreto (Congreso, 2022).

No obstante, si el Ejecutivo tiene observaciones sobre el proyecto, lo devolverá a la Comisión que realizó el dictamen y efectúe uno nuevo para ser discutido en pleno, puesto a votación y, en su caso, aprobado (en la materia de las observaciones revisadas)¹⁹. En términos generales esta es la ruta que siguen las iniciativas de ley o reforma y decretos en el estado, proceso que se ha profesionalizado con a lo largo del siglo pasado hasta estos días.

Asimismo, la descripción permite visibilizar los Órganos Legislativos que participan, comenzando por las Comisiones, la Junta de Gobierno y Coordinación política, la Comisión Permanente, así como la Mesa Directiva. La atención se centrará ahora en las Comisiones que discuten y emiten los dictámenes correspondientes, pues la

¹⁵ Artículo 155 de la Ley mencionada.

¹⁶ Artículo 71 (fracción III) de la Ley mencionada.

¹⁷ Artículo 167 de la Ley mencionada.

¹⁸ Artículo 192 de la Ley mencionada.

¹⁹ Artículo 232 de la Ley mencionada.

intención de este capítulo es avanzar en el análisis de la coherencia entre el trabajo legislativo, los problemas socioeconómicos del estado y el papel de los partidos políticos que conforman el Congreso.

Entre los órganos legislativos se encuentran diversas Comisiones las cuales “son órganos integrados de manera plural y colegiada por personas diputadas, encargadas de estudiar y dictaminar de manera especializada los asuntos que son competencia del Congreso del Estado” (Congreso, 2022a: pág. web); se dividen en generales y transitorias.

Es importante conocer las Comisiones pues es en estas donde se realiza el trabajo de estudio que genera y brinda la información para la toma de decisiones basada en evidencia al momento de llegar a la discusión parlamentaria. Para la Legislatura LX se conformaron 39 grupos de trabajo, en el siguiente cuadro (4) se enuncia cada uno por temática.

Cuadro 4. Asuntos de estudio de las Comisiones legislativas (2018-2021)

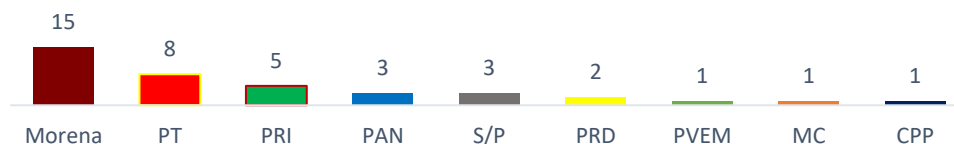
Asuntos metropolitanos		Igualdad de género
Asuntos municipales		Inspectora de la Auditoría Superior del Estado
Atención a personas con discapacidad		Instructora
Bienestar		Juventud y deporte
Ciencia y tecnología		Medio ambiente, recursos naturales y cambio climático
Comunicaciones e infraestructura		Migración y asuntos internacionales
Cultura		Organizaciones no gubernamentales
De la familia y los derechos de la niñez		Participación ciudadana y combate a la corrupción
Derechos humanos		Presupuesto y crédito público
Desarrollo económico		Procuración y administración de justicia

Desarrollo rural		Protección civil
Desarrollo urbano		Pueblos indígenas
Educación		Salud
Especial de pueblos mágicos para su desarrollo económico, turístico y social		Seguridad pública
Especial de seguimiento de las labores de reconstrucción derivadas de los sismos del 2017		Trabajo, competitividad y previsión social
Especial para el análisis de seguimiento de la elección a Gobernador del Estado de Puebla		Transparencia y acceso a la información
Especial para el seguimiento a la implementación de la Agenda 2030		Transportes y movilidad
Gobernación y puntos constitucionales		Turismo
Grupos vulnerables		Vivienda
Hacienda y patrimonio municipal		

Fuente: Elaboración propia con información del Congreso (2021: pág. web).

La composición de las Comisiones legislativas según el partido político de las diputaciones integrantes es evidencia de dos situaciones: las temáticas de mayor interés y la capacidad de negociación de cada partido para colocarse a la cabeza los grupos de trabajo. Para ejemplificar resulta útil revisar algunos números al respecto, las siguientes gráficas dan cuenta de la presencia distribuida de los partidos políticos durante la LX Legislatura.

Gráfica 17. Número de Comisiones presididas por legisladores según su pertenencia partidista

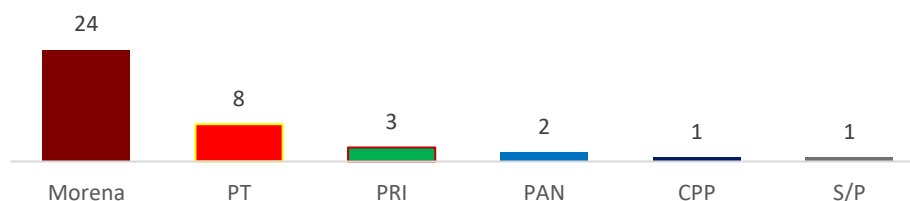


Fuente: Elaboración propia con datos del Congreso (2021: pág. web).

Queda claro que el fenómeno electoral que significó el partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) se extendió en las elecciones que conformaron órdenes de gobierno para distintas entidades de la república en 2018. El estado de Puebla no fue la excepción en su elección del Congreso local²⁰ y la composición de las Comisiones legislativas es una extensión de ello.

La gráfica 17 muestra que Morena consiguió presidir 15 de los 39 grupos de trabajo, casi el doble del Partido del Trabajo (PT) y el triple del Partido de la Revolución Institucional (PRI). Relegando a la oposición histórica del Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). En cuanto al secretariado de las Comisiones, se hizo más evidente el posicionamiento de Morena como lo muestra la gráfica 18, donde triplicó el número de nombramientos respecto al segundo partido.

Gráfica 18. Número de secretarías ejecutivas de las Comisiones y su pertenencia partidista



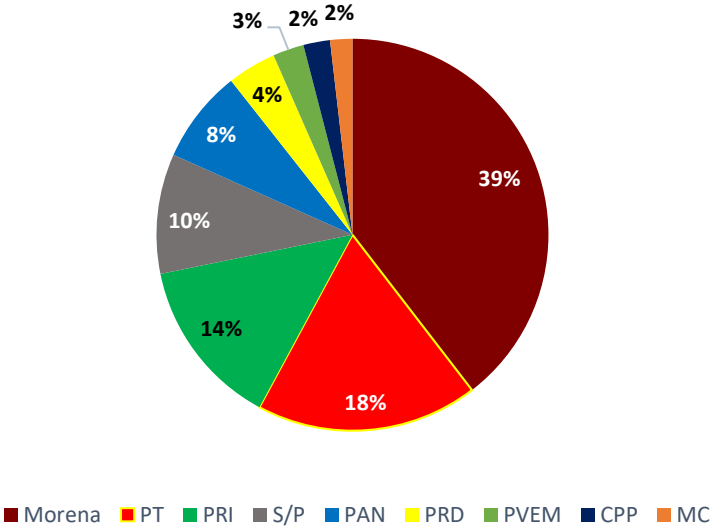
Fuente: Elaboración propia con datos del Congreso (2021: pág. web).

²⁰ No así en el caso de la gubernatura, aunque se haya alineado a la tendencia en la elección extraordinaria originada por el deceso de la gobernadora electa en 2018.

Este cargo es especialmente importante ya que en la Secretaría de las Comisiones Legislativas suele haber una carga de trabajo importante, además de ser el canal de comunicación entre las vocalías y las presidencias. Son además quienes dan trámite a las iniciativas (revisando los requisitos que enmarca la ley) y redactan los dictámenes que se turnan para la discusión en el pleno una vez que se ha estudiado el tema que trate el proyecto de ley, reforma, acuerdo o decreto.

Ahora bien, en términos de la presencia general de las Diputaciones, incluyendo Presidentas(es), Secretarios(as) y Vocales²¹, la gráfica 19 ofrece la distribución relativa donde se mantienen los primeros tres partidos políticos, pero se modifica el orden de los partidos con menor presencia en Comisiones, lo que reduce el volumen de iniciativas que pueden estudiar y/o presentar a título personal.

Gráfica 19. Presencia en las Comisiones legislativas por partido político



Fuente: Elaboración propia con datos del Congreso (2021: pág. web).

²¹ En total cada una de las Comisiones Legislativas se integran por 7 cargos, y los Diputados pueden ser parte en más de una con distintos cargos.

Especial atención merece el tema de las Diputaciones sin partido (S/P), pues significan una cuarta parte de la primera fuerza legislativa en Comisiones y marcan además la separación entre los partidos de mayor representatividad electoral (MR y RP) y aquellos de representatividad residual, es decir, principalmente de representación proporcional.

De este modo, el PAN, PRD, PVEM, PCPP y MC estaban obligados a negociar sus posicionamientos con respecto a las iniciativas estudiadas en Comisiones y discutidas/votadas en el pleno. Para perfilar el ejercicio político que se emplea en estas instancias vale la pena mirar las Comisiones legislativas en donde consiguieron nombramientos los grupos parlamentarios.

Cuadro 5. Comisiones legislativas presididas por los grupos parlamentarios y temas de estudio/dictaminación

COMISIÓN LEGISLATIVA	PRESIDENCI A	SECRETARÍ A
Bienestar	Morena	Morena
Derechos humanos	Morena	Morena
Desarrollo rural	Morena	Morena
Desarrollo urbano	Morena	PT
Especial análisis-seguimiento elección Gobernador	Morena	PT
Gobernación y puntos constitucionales	Morena	PAN
Grupos vulnerables	Morena	Morena
Inspectora de la Auditoría Superior del Estado	Morena	PT
Instructora	Morena	Morena
Juventud y deporte	Morena	Morena
Medio ambiente, Recursos Naturales y Cambio Climático	Morena	Morena

Presupuesto y crédito público	Morena	PT
Salud	Morena	Morena
Seguridad pública	Morena	PT
Vivienda	Morena	Morena
Asuntos municipales	PT	Morena
Comunicación e infraestructura	PT	Morena
Especial Pueblos Mágicos	PT	Morena
Especial seguimiento Agenda 2030	PT	PRI
Migración y asuntos internacionales	PT	PAN
Procuración y administración de justicia	PT	Morena
Trabajo, Competitividad y Previsión Social	PT	Morena
Transparencia y acceso información	PT	PRI
Hacienda y patrimonio municipal	PRI	Morena
Igualdad de género	PRI	Morena
Organizaciones No Gubernamentales	PRI	Morena
Pueblos indígenas	PRI	Morena
Transporte y movilidad	PRI	Morena
COMISIÓN LEGISLATIVA	PRESIDENCI	SECRETARÍ
	A	A
Cultura	S/P	PT
Educación	S/P	PT
Especial seguimiento y reconstrucción (sismo 2017)	S/P	S/P
Asuntos metropolitanos	PAN	PRI
Familia y derechos de la niñez	PAN	Morena
Participación ciudadana y combate corrupción	PAN	Morena
Ciencia y tecnología	PRD	PT
Protección civil	PRD	PCPP
Desarrollo económico	PVEM	Morena

Atención a personas con discapacidad	PCPP	Morena
Turismo	MC	Morena

Fuente: Elaboración propia con información de Congreso (2021: pág. web).

Cabe mencionar que en las Comisiones de Bienestar; Derechos Humanos; Grupos vulnerables; Juventud y deporte; Salud; y Vivienda, el grupo legislativo de MORENA tuvo mayoría con 4 de las 7 diputaciones integrantes en cada una. Esto permite dar cuenta de las condiciones de ventaja formal para dictaminar los proyectos de ley/reforma/decreto que avanzarían al pleno de la cámara.

En contrasentido, el PAN a pesar de ser la segunda fuerza legislativa en el pleno de la cámara, su presencia en las Comisiones (ver gráfica 19) resultó más reducida de lo esperado, condicionando su capacidad de oposición más a la instancia de objeciones que a la de propuestas.

Por otra parte, aunque el sistema de partidos estatal ofreció a la ciudadanía 11 alternativas para que decidieran el sentido de su voto, lo cierto es que la razón de que exista una cámara de representantes es que las distintas voces de la sociedad tengan oportunidad de ser escuchadas, a través de proyectos legislativos que propongan soluciones a los diferentes problemas que aquejan al estado. La cuestión aquí es si la pluralidad partidista sostiene o no este supuesto.

2. Iniciativas y votaciones

Ahora se analizará la participación de los grupos legislativos minoritarios mediante las temáticas de sus iniciativas presentadas, así como su efectividad a través de aquellas que fueron discutidas y votadas a favor en el Pleno. A propósito de esto, la tasa general de “iniciativas aprobadas por el pleno y turnadas al Periódico Oficial del Estado para su publicación” (Congreso, 2021a: pág. web) fue de poco menos del 34 por ciento durante la LX Legislatura.

Para este ejercicio se consideran los grupos legislativos que consiguieron el menor número de representantes en la cámara de diputados como resultado de la elección correspondiente; es el caso de los partidos PVEM, MC, PANAL, PES y PCPP. El cuadro 6 muestra aquellas iniciativas que fueron presentadas para su estudio en las Comisiones correspondientes, dictaminadas como procedentes y turnadas a discusión del Pleno parlamentario, obteniendo votación aprobatoria para su publicación en el Periódico Oficial del estado.

Cabe aclarar que, para la elaboración de este cuadro, se realizó una importante inversión de tiempo rastreando y filtrando las propuestas en cuatro etapas: 1) iniciativas aprobadas; 2) grupos legislativos de interés; 3) iniciativas de ley o decretos de reforma / adiciones / abrogaciones que hayan presentado en lo individual o entre los grupos legislativos seleccionados, esto para preservar el análisis sobre su condición de minoría dentro de la Cámara de Diputados; y 4) relevancia del tema en términos de política pública y actualidad.

Cuadro 6. Productividad de los Grupos Legislativos con menor número de diputaciones en el congreso (2018-2021)

Grupo legislativo	Comisión(es) de estudio	Tema de la iniciativa	Año
PVEM	Procuración y Admón. de Justicia; Medio Ambiente	Maltrato, crueldad y privación de libertad contra animales para ocasionarles dolor, sufrimiento u obtener beneficio económico.	2020
PVEM	Medio Amb., Recursos Natural. y Cambio Climático	Mutilaciones en animales cuya finalidad sea modificar su apariencia, sin mediar razón médica o curativa.	2020
PVEM	Medio Amb., Recursos Natural. y	Padrón de establecimientos dedicados al alojamiento temporal o permanente de	2020

	Cambio Climático	animales.	
MC	Pueblos Indígenas	Enseñanza de las lenguas indígenas originarias del estado como política púb.	2021
MC y PCPP	Procuración y Admón. de Justicia; DDHH	Delitos penales contra personas con discapacidad.	2018
Grupo legislativo	Comisión(es) de estudio	Tema de la iniciativa	Año
MC y PCPP	Desarrollo Rural	Construcción y mantenimiento de brechas agropecuarias, para fortalecer la producción agrícola.	2019
MC y PCPP	Asuntos Municipales	Promoción y gestión de obras y servicios de interés público desde las Juntas Auxiliares.	2019
MC y PCPP	Turismo	Políticas turísticas que impulsen el uso de las Tecnologías de la Información.	2019
PCPP	Desarrollo Rural	Soberanía y seguridad alimentaria mediante el impulso de la produc. agrop.	2021
PANAL	Grupos Vulnerables	Protección a las Personas Adultas Mayores.	2019
PANAL	Medio Amb., Recursos Natural. y Cambio Climático	Adición del principio de progresividad en la política estatal de cambio climático.	2019
PANAL	Trabajo, Competitiv. y Previsión Social	Prevenir y eliminar la discriminación en las convocatorias laborales.	2019
PANAL	Igualdad de Género	Ampliación del permiso de paternidad con goce de sueldo.	2019
PANAL	Transparencia y Acceso a la Información	Información actualizada y accesible relativa a la actividad legislativa (de al menos dos legislaturas anteriores).	2020
PANAL	Procuración y Admón. de Justicia	Conductas cometidas en contra de personal médico, de enfermería, profesionales y auxiliares de la salud.	2020

PANAL	Protección Civil	Programas internos de seguridad y pólizas de seguro en actividades con fuegos artificiales y juegos mecánicos.	2021
PES	Comisiones Unidas (discusión en pleno)	Abrogación de Ley para proteger los Derechos Humanos y que regula el uso legítimo de la fuerza policial estatal.	2018*
Grupo legislativo	Comisión(es) de estudio	Tema de la iniciativa	Año
PES	Procuración y Admón. de Justicia	Difusión no autorizada de material relacionado con la intimidad sexual.	2018
PES	Procuración y Admón. de Justicia	Acoso por medio de las nuevas TICs o cualquier espacio digital.	2019
PES	Medio Amb. Recursos Natural. y Cambio Climático	Acciones necesarias para dar cumplimiento al Acuerdo de París.	2019
PES	Igualdad de Género	Definición y previsiones de Presupuestos con Perspectiva de Género.	2019
PES	Familia y Derechos de la Niñez	Atención, cuidado y desarrollo integral de la niñez con discapacidad, en situación de calle, migrantes o jornaleros agrícolas.	2019
PES	Gob. y Puntos Const.; Procuración y Admón. de Justicia; Igualdad de Género	Violencia digital ejercida en contra de las mujeres.	2020
PES	Igualdad de Género	Acceso de las mujeres a una vida Libre de Violencia (Protocolo Alba)	2020
PES	Juventud y Deporte	Derecho de toda persona joven a la reinserción y reintegración a la sociedad.	2020
PES	Inspectora de la Auditoría Superior est.	Recabar muestras y practicar pruebas de la obra pública para comprobar la calidad de materiales conforme a los reportados.	2020
PES	Familia y Derechos de	Abuso, desatención, maltrato o violencia	2020

	la Niñez	física, psicológica o sexual generada en contra de niñas, niños y adolescentes.	
PES	Procuración y Admón. de Justicia	Sanciones por abandono de personas, incluyendo personas adultas mayores y mujeres embarazadas.	2020
PES	Trabajo, Competitiv. y Previsión Social	Bajo el régimen del primer empleo no se podrá otorgar un salario inferior al que perciben los demás trabajadores con las mismas funciones.	2020
Grupo legislativo	Comisión(es) de estudio	Tema de la iniciativa	Año
PES	Procuración y Admón. de Justicia	Sanción penal para el acoso sexual en espacios comunitarios o en transporte público.	2021
PES	Salud	Atención preventiva de la preeclampsia y la eclampsia, mediante la aplicación de la prueba de control prenatal.	2021
PES	Educación	Prevención del acoso escolar cibernético.	2021
PES	Igualdad de Género	Participación equitativa en las labores del hogar y la distribución de las responsabilidades de cuidado.	2021
PES	Igualdad de Género	Definición de alerta de violencia de género e instalación de comisiones especiales municipales.	2021
PES	Salud	Campañas de educación de salud sexual, reproductiva e higiene menstrual (suministro gratuito de métodos anticonceptivos y productos de higiene menstrual).	2021
PES	Procuración y Admón. de Justicia; Igualdad de Género	Reparación del daño, tratamiento psicoterapéutico, psicológico y/o psiquiátrico, así como talleres	2021

		reeducativos para evitar reducir la violencia familiar.	
PES	Juventud y Deporte	Detección de niñas, niños, adolescentes y jóvenes con talento deportivo. Programas preventivos de enfermedades, lesiones y afectaciones a la salud mental asociadas.	2021

Fuente: Elaboración propia con información del Congreso (2021a: pág. web). Nota: *Aprobada con dispensa de trámite (presentada directamente en el Pleno).

Durante la LX Legislatura se presentaron 1,471 iniciativas, de estas sólo 498 fueron aprobadas para su publicación e inicio de vigencia (Congreso, 2021a). En este contexto, los grupos legislativos de reciente creación o históricamente de menor representatividad en la cámara cuentan con limitadas oportunidades para ejercer presión como oposición política.

Si se considera el volumen de productividad legislativa partiendo del trabajo en Comisiones (presentación, estudio y dictaminación), muchas de las iniciativas no llegan siquiera a recibir dictamen o lo obtienen en sentido negativo por lo que nunca llegan a ser debatidos en tribuna. Para el caso específico de los grupos parlamentarios analizados, se encontró evidencia que su productividad individual fue marginal en la mayoría de los casos.

En cuanto a la tasa de efectividad legislativa, el PVEM representó el 0.6 por ciento del total de iniciativas aprobadas, los partidos MC y PCPP fueron el uno por ciento cada uno, mientras que el PANAL aportó el 1.8 por ciento de los proyectos publicados. Mención aparte merece el PES pues las iniciativas publicadas de este partido fueron considerablemente mayores ya que significaron el 9.4 por ciento de la efectividad legislativa.

La explicación se debe a que el PES formó parte de la coalición electoral “Juntos haremos historia” conformada también por MORENA y el PT, por tanto, recibió el

respaldo de los grupos parlamentarios referidos con quienes presentó en conjunto otros proyectos de ley y decretos de reforma/adición/abrogación. Este comportamiento fue igual para el resto de las minorías parlamentarias quienes consiguieron mayor productividad junto a los grupos de segunda y tercera fuerza parlamentaria, PAN y PRI respectivamente.

El PRD, aunque quedó desplazado trabajó de cerca en Comisiones con MC y PCPP para mantener notoriedad en el congreso. En otro orden de ideas, el cuadro 6 recupera la materia de estudio de las propuestas, esto tiene particular interés para conocer la pertinencia del trabajo legislativo de los partidos minoritarios, pues como se dijo líneas arriba, al formar parte del Congreso son la representación del voto popular que les permitió llegar ahí.

Para el propósito de esta investigación y en correspondencia directa con lo expuesto en el capítulo dos, era menester dar cuenta de la agenda legislativa de estos partidos. Dejando de lado las iniciativas dirigidas a modificar detalles en las leyes del estado, donación de predios municipales para infraestructura estatal y demás temas que no contribuyen directamente a la definición de problemas públicos y propuestas de atención.

Se logró constatar que existe cierto grado de pertinencia de los proyectos aprobados con distintos contextos sociales, económicos, jurídicos y medioambientales que, si bien no son exclusivos de la entidad, si son reflejo de la realidad nacional actual sobre cuestiones de violencia de género, cambio climático, derechos humanos y de los animales, salud pública, nuevas tecnologías de la información y la comunicación, condiciones de empleabilidad y derechos laborales.

También es cierto que muchos de estos proyectos se limitan a proponer cambios en el Código Penal estatal o la inclusión y/o renovación de términos en las Leyes locales que provienen de estudios académicos, pero se mantiene la brecha entre diseño e

implementación de las normas, seguimiento irrestricto al debido proceso y garantías de impartición de justicia.

En el último apartado se realizará un análisis más cuantitativo, tanto de la productividad como efectividad legislativa, considerando los resultados de todos los grupos legislativos. Y se prestará atención a las posibles modificaciones respecto a las alianzas dentro del Congreso en función de las elecciones intermedias de 2021 o si hubo continuidad en algunas coaliciones electoral-parlamentarias.

B. Participación legislativa de partidos políticos satélites

En la legislatura anterior (2018-2021) se pudo comprobar las limitadas oportunidades que los partidos políticos satélite tienen para colocar su agenda de trabajo, por lo que se ven en la necesidad de crear alianzas. Las cuales pueden mantenerse si provienen de una coalición electoral de la elección inmediata anterior.

Y así fue, para las elecciones locales del 2021, en el estado se presentaron nuevamente dos colaciones electorales (con ligeras variaciones) además de nuevos partidos políticos con registro local. De esta manera, el sistema estatal de partidos pasó de once a trece contendientes por el voto popular: “Va por Puebla” (PAN, PRI y PRD); “Juntos haremos historia” (MORENA y PT)²²; PVEM; MC; PCPP; PSI; PANAL; Encuentro Solidario²³ (PES); Redes Sociales Progresistas (RSP); y Fuerza por México (FXM).

Como resultado de la elección intermedia, el congreso local se instaló de la siguiente manera: MORENA como primera fuerza legislativa con 16 diputaciones; el PAN con 9 curules; el PRI con 6 representantes; el PT consiguió 5 escaños. En cuanto a los

²² Esta coalición tuvo tres variantes en algunos distritos electorales, por ejemplo: Morena, PT y PCPP (en tres distritos); MORENA, PT y PSI (un distrito); y MORENA, PT y PANAL (dos distritos).

²³ Partido Encuentro Social que perdió el registro local en 2018 y cambió de nombre para competir en 2021.

partidos que únicamente alcanzaron asignaciones por representación proporcional, fueron PSI con 2 congresistas; mientras que MC, PVEM y PANAL consiguieron una diputación para uno.

Queda claro que el panorama de las elecciones intermedias en 2021 tuvo poca movilidad entre la principal fuerza electoral (MORENA) y la oposición (PAN, PRI). No obstante, entre los partidos políticos minoritarios hubo menos oportunidades para conseguir diputaciones locales²⁴. En este sentido, el número de partidos políticos que obtuvieron representación en el Poder Legislativo se concentró en ocho de ellos (dos menos en comparación con la elección anterior). De estos, siete conformaron los grupos de trabajo en Comisiones legislativas²⁵.

1. Comisiones legislativas

Se ha visibilizado la relevancia del trabajo en Comisiones, pues es en estas donde la mayoría de las iniciativas presentadas encuentra obstáculos para recibir dictamen o que este sea favorable y con ello pasar a discusión en el Pleno. El énfasis en la labor de las Comisiones está justificado dado que es en ellas en donde se desarrolla la mayor cantidad de trabajo mediante “[...] la investigación legislativa y comparativa [con el objetivo de generar] áreas de oportunidad y propuestas focalizadas a atender problemáticas sociales” (Congreso, 2018: pág. web).

Para la Legislatura LXI se conformaron 36 grupos de trabajo (tres menos que en la anterior). El siguiente cuadro enuncia cada uno por tema de especialidad.

Cuadro 7. Asuntos de estudio de las Comisiones legislativas (2021-2024)

Asuntos metropolitanos		Igualdad de género
------------------------	--	--------------------

²⁴ Los partidos políticos que no alcanzaron curules bajo los principios de MR y RP fueron: PRD, PCPP, PES, RSP y FXM.

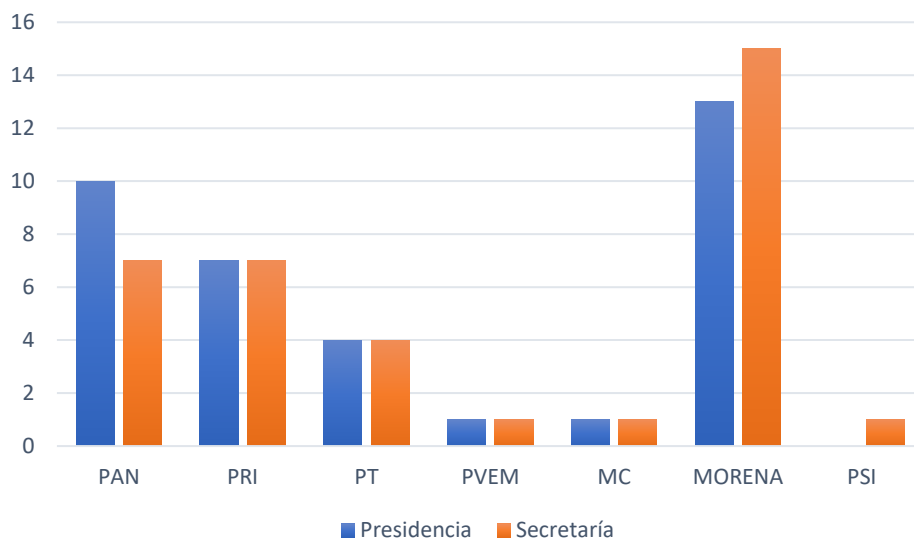
²⁵ La excepción fue el Partido Nueva Alianza.

Asuntos municipales		Instructora
Atención a personas con discapacidad		Juventud y deporte
Bienestar		Medio ambiente, recursos naturales y cambio climático
Ciencia y tecnología		Migración y asuntos internacionales
Comunicaciones e infraestructura		Organizaciones no gubernamentales
Control, vigilancia y evaluación de la Auditoría Superior del estado		Participación ciudadana y combate a la corrupción
Cultura		Presupuesto y crédito público
De la familia y los derechos de la niñez		Procuración y administración de justicia
Derechos humanos		Protección civil
Desarrollo económico		Pueblos, comunidades indígenas y afroamericanas
Desarrollo rural		Salud
Desarrollo urbano		Seguridad pública
Educación		Trabajo, competitividad y previsión social
Especial del parlamento abierto		Transparencia y acceso a la información
Gobernación y puntos constitucionales		Transportes y movilidad
Grupos vulnerables		Turismo
Hacienda y patrimonio municipal		Vivienda

Fuente: Elaboración propia con información del Congreso (2022b: pág. web).

En términos de dirección de los grupos de trabajo, se presenta una reducción en la brecha entre la primera fuerza legislativa y el liderazgo de la principal oposición. La gráfica 20 muestra esta situación, pues MORENA redujo su presencia en las presidencias y secretarías ejecutivas de las comisiones en un 13 y un 38 por ciento, respectivamente.

Gráfica 20. Número de Comisiones lideradas por grupo legislativo



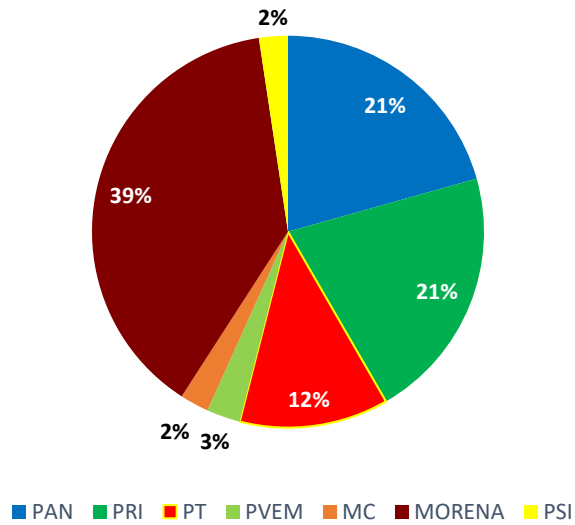
Fuente: Elaboración propia con datos del Congreso (2022b: pág. web).

Por su parte, Acción Nacional incrementó su liderazgo en este rubro²⁶, pues prácticamente triplicó el número de comisiones presididas respecto a la legislatura anterior. Asimismo, el Revolucionario Institucional, también registró un aumento importante (40 y 133 por ciento más en presidencias y secretarías ejecutivas). Caso contrario fue lo sucedido con el PT pues perdió la mitad del número de comisiones lideradas, mientras que el PVEM y MC duplicaron su participación anterior.

Ahora bien, la presencia en Comisiones considerando la composición de éstas, es decir, presidencia, secretaria y vocalías (gráfica 21), así como la totalidad de grupos legislativos da cuenta de dos situaciones. La primera es que el posicionamiento de MORENA se mantuvo en proporción después de la elección de 2021 y, segundo, la concentración de la oposición en el PAN y el PRI redujo la cantidad de partidos políticos que sobreviven en el poder legislativo con reservadas oportunidades de negociación y contrapeso.

Gráfica 21. Presencia en las Comisiones por grupo legislativo

²⁶ Aumentó el número de presidencias en Comisiones legislativas en 233 y secretarías en 250 por ciento.



Fuente: Elaboración propia con datos del Congreso (2022b: pág. web).

A pesar de la mayor presencia en Comisiones de la segunda y tercera fuerza parlamentaria, la coalición electoral-legislativa entre Morena y PT reforzaron su condición de hegemonía en el congreso. Por otro lado, la oposición minoritaria se mantuvo entre el dos y el tres por ciento como proporción de la totalidad de grupos de trabajo; esto significa poca movilidad (con respecto a la legislatura anterior) como una condición característica de los partidos satélite.

Ahora es turno de revisar las cifras de productividad y eficacia legislativa comparando el volumen de iniciativas presentadas por cada uno de los grupos legislativos y el estado en que se encuentran (en estudio, no procedente, sin materia, dictamen a favor/contra o aprobadas en pleno para su publicación).

2. Iniciativas y votaciones

Al momento de la realización de esta investigación, la LXI Legislatura aún no había concluido su vigencia formal (2021-2024), por lo que la tasa general de iniciativas aprobadas es una medición transversal. En el cuadro 8 se observa el volumen de iniciativas presentadas para su estudio y dictaminación en Comisiones, así como de

aquellas que fueron discutidas en el Pleno y aprobadas para su publicación e inicio de vigencia.

Cuadro 8. Estado de las iniciativas presentadas por los Grupos Legislativos durante el primer año del Congreso estatal (2021-2022)

Grupo legislativo	Estado de las iniciativas presentadas					
	En estudio	Tasa de productividad	Aprobadas en Pleno	Tasa de eficacia	Total	Tasa de trabajo legislativo
PAN	115	25.9%	12	2.7%	127	28.6%
PRI	66	14.9%	14	3.2%	80	18.0%
PT	40	9.0%	4	0.9%	44	9.9%
PVEM	3	0.7%	1	0.2%	4	0.9%
MC	10	2.3%	1	0.2%	11	2.5%
PSI	2	0.5%	0	0.0%	2	0.5%
MORENA	122	27.5%	20	4.5%	142	32.0%
PANAL	0	0	0	0	0	0.0%
Total	358	80.6%	52	11.7%	410	92.3%

Fuente: Elaboración propia con información del Congreso (2022c: pág. web).

Hasta julio de 2022, entre los grupos legislativos y el Ejecutivo estatal presentaron un total 444 iniciativas de ley o decretos de reforma / adiciones / abrogaciones²⁷. En términos del número de proyectos llevados a su estudio en Comisiones, los partidos MORENA, PAN, PRI y PT presentaron algo más de las tres cuartas partes (77.3 por ciento) de las propuestas totales hasta ese momento.

Respecto a las iniciativas que llegaron al Pleno y obtuvieron una votación a favor, los grupos legislativos con mayor eficacia en este sentido fueron (en orden de prelación)

²⁷ Para construir la tabla 1 se filtraron los datos que corresponden únicamente a los proyectos de ley o decreto presentados por partido político, es decir, se excluyeron aquellas que fueron llevadas por el titular del Poder Ejecutivo, así como en las que colaboraron dos o más grupos legislativos.

Morena, PRI y PAN representando la mayoría (10.4 por ciento) de los proyectos aprobados.

En el caso de los grupos parlamentarios minoritarios, tanto su productividad (3.4 por ciento) como eficacia (1.4 por ciento) para colocar sus temas de trabajo en la agenda de gobierno es marginal, en tanto no generan alianzas al interior del Congreso. Sin embargo, como pudo observarse en el comportamiento de la legislatura anterior, la menor cantidad de diputaciones no es un impedimento para mantenerse activos en las Comisiones Legislativas, aun si no forman parte de éstas.

Si bien este tipo de partidos se ven restringidos en sus capacidades de negociación y contrapeso en la Cámara, su ventana de oportunidad está en la presentación estratégica y constante de proyectos de ley o decretos que les den visibilidad. Y mientras el trabajo en Comisiones siga oculto tras el protagonismo de las discusiones en el Pleno, la ciudadanía continuará dirigiendo la intención del voto basada, exclusivamente, en la propaganda mediática de las campañas electorales de cada tres y seis años.

CONCLUSIONES

A lo largo del trabajo se tomó como referencia la necesidad de estudiar los fenómenos sociales, políticos, económicos y medioambientales desde la teoría de la complejidad, la metodología empleada y el nivel de análisis utilizado reconoce que la Ciencia Política evolucionó como un ejercicio ecléctico de la ciencia económica, la filosofía, la sociología, el derecho y la historia como principales fuentes de donde tomó prestados enfoques analíticos y herramientas metodológicas para construir marcos teóricos propios.

En este sentido, la tesis desarrollada reconoce que la complejidad de los fenómenos del mundo actual (como aquellos eventos que suceden fuera de la conciencia y que, por tanto, necesitan ser reflexionados para dotarlos de un sentido ante los ojos del observador) requieren estudiarse de manera transversal. En ciencias sociales no es la excepción, y aunque la costumbre orilla a mirar unidireccionalmente, la Ciencia Política no es un fin para sí misma.

Esa fue la motivación primaria de evitar que el análisis utilizado en esta tesis fuera un sencillo *checklist* del trabajo legislativo, sino que estuviera vinculado a un marco teórico enfocado en las formas de gobierno de las democracias modernas que sustituyeron eventualmente a las monarquías absolutistas supervivientes aún hasta el siglo XIX en occidente; así como a un marco contextual más amplio que incluye problemas públicos en materia de economía, finanzas, educación, salud, derechos humanos y temas medioambientales.

Para atender lo anterior fue indispensable revisar la situación de variables fundamentales como la economía y finanzas del estado, el turismo o el empleo a fin de evaluar el estado de los asuntos públicos y si la labor legislativa ha prestado atención a los datos disponibles, sobre todo en la coyuntura provocada por la pandemia en 2020 y que los indicadores evidenciaron la urgencia de desplegar

acciones estratégicas de política social, económica y, por su puesto, de salud pública.

Lo relevante de los datos estudiados en el segundo capítulo es la evidencia que ofrecen las cifras revisadas, pues son claros indicadores del lugar en dónde se ubican los mayores problemas sociales y económicos en el estado. La intención de explorar y describir el estado del desarrollo social y el crecimiento económico de la entidad fue generar una línea basal narrativa para identificar probables coincidencias y discrepancias en la orientación del trabajo legislativo.

Sin obviar la naturaleza de la disciplina en que surge la tesis, los temas citados se rastrearon en la labor legislativa del estado, para buscar correspondencia entre el órgano legislativo estatal y los asuntos públicos más relevantes de la sociedad poblana. De ahí que el objetivo general fuera analizar la productividad del trabajo legislativo estatal a partir de los datos disponibles para determinar la influencia o relevancia diferenciada de los distintos partidos políticos (durante la LX y LXI Legislatura) y la pertinencia de las iniciativas de ley con el contexto socioeconómico de Puebla.

Entonces, para concluir el trabajo se dará respuesta a la pregunta de investigación en función de la hipótesis propuesta. En principio los factores que determinaron la influencia de los grupos parlamentarios en la configuración del trabajo legislativo durante la LX y LXI Legislatura estatal fueron la consolidación de los bloques entre la primera, segunda y tercera fuerza, así como la baja movilidad de la oposición remanente dentro de la cámara de Diputados.

El contrapeso entre el Ejecutivo y el Legislativo representado por el Partido Acción Nacional y el Partido Morena respectivamente, se diluyó a partir de la elección extraordinaria de Gobernador en 2019, la cual dio como resultado la

correspondencia entre estos dos poderes de gobierno al quedar ambos al frente del segundo partido referido.

Así, el grupo legislativo de MORENA junto con el Partido del Trabajo conformaron el bloque parlamentario de mayor presencia en curules y Comisiones Legislativas, dando así continuidad a la coalición con la que participaron en el proceso electoral de 2018. La importancia de analizar las Comisiones radica en comprender el trabajo de estudio que genera y brinda la información para la toma de decisiones basada en evidencia al momento de llegar a la discusión parlamentaria.

Por ejemplo, la Legislatura LX (2018-2021) tuvo 39 grupos de trabajo, pero la composición de estas Comisiones (de acuerdo con el partido político de las diputaciones integrantes) evidenció las temáticas de mayor interés por un lado y, por otro, la capacidad de negociación de cada partido para colocarse a la cabeza los grupos de trabajo.

Luego entonces, al observar la presencia distribuida de los grupos parlamentarios en esa Legislatura se encontró que la presencia en Comisiones sí modifica el mapa de participación en las mesas de trabajo. Un hallazgo concreto de esto fue que durante la LX Legislatura, el PAN quedó en quinto lugar de presencia en Comisiones Legislativas, incluso por debajo del bloque de Diputaciones que continuaron sin adscripción partidista, condición que el PRI aprovechó para instalarse como segunda fuerza frente al bloque MORENA-PT y, en consecuencia, con mejores oportunidades de negociación al no formar parte de alguna coalición electoral previa.

De este modo, el PAN, PRD, PVEM, PCPP y MC estuvieron obligados a negociar sus posicionamientos con respecto a las iniciativas estudiadas en Comisiones antes de ser discutidas y votadas en el pleno. En estas condiciones se puede afirmar que el principio de pluralidad partidista en el congreso, como espacio de convergencia de

distintas voces de la sociedad, no se sostiene en la diversidad de opciones cuando prevalecen las alianzas electorales-legislativas.

Además, se puede afirmar que la pertinencia de las iniciativas de ley presentadas por los partidos políticos minoritarios (en función de los problemas públicos del estado) no se puede determinar a partir de la tasa de productividad²⁸ y efectividad²⁹ legislativa, pues la participación individual de estos grupos parlamentarios fue marginal en casi todos los casos y por tanto pasó desapercibida en la opinión pública.

De todos modos, los resultados del análisis empleado corroboran por una parte la intuición de los juicios de valor que señalan la injustificada presencia de partidos políticos en el Congreso estatal que sobreviven apenas por encima del mínimo de votación o por haber generado el capital político-electoral suficiente para moverse entre diferentes bloques legislativos (fue el caso del Partido Verde, Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza). Pero también dieron cuenta de la sensibilidad social que se encuentra en varios de los proyectos legislativos que superaron favorablemente la discusión en el Pleno (un ejemplo de este tipo de casos fue el trabajo del Partido Encuentro Social en la legislatura analizada).

Se logró constatar que existe cierto grado de pertinencia de los proyectos revisados con distintos contextos sociales, económicos, jurídicos y medioambientales, pero quedan ocultos al no obtener protagonismo en tribuna y medios de comunicación. Aunque no están cerca de resolver ciertos problemas públicos de la entidad, son intentos aislados que reconocen cuestiones de interés para la sociedad.

²⁸ Razón porcentual de proyectos de ley o decretos de reforma presentados en Comisiones.

²⁹ Razón porcentual de iniciativas aprobadas en el pleno y publicadas para su entrada en vigor.

Por su parte, las elecciones intermedias de 2021 tuvieron más partidos políticos en contienda (13 en total) y precisamente por ello hubo aún menos oportunidades para conseguir diputaciones locales entre los partidos minoritarios. Lo anterior se debió a la concentración del voto en ocho partidos políticos que obtuvieron representación en el Poder Legislativo (dos menos en comparación con la elección anterior), de los cuales sólo siete lideraron los grupos de trabajo en Comisiones.

En términos cuantitativos, centrados en cifras de productividad y efectividad legislativa, durante el primer año de la LXI Legislatura (2021-2022) la primera, segunda y tercera fuerza parlamentaria generaron más de tres cuartas partes de las iniciativas totales y concentraron el mayor porcentaje de proyectos aprobados. Lo que deja la puerta abierta para generar alianzas específicas entre los grupos parlamentarios minoritarios y con los de mayor presencia si pretenden cierta visibilidad.

Empero, como lo muestra el comportamiento de la legislatura pasada, la menor cantidad de diputaciones tampoco es una imposibilidad para mantenerse activos en las Comisiones Legislativas. Si bien este tipo de partidos se ven restringidos en sus capacidades de negociación y contrapeso en la Cámara, su ventana de oportunidad, de acuerdo con lo encontrado, está en la presentación estratégica y constante de proyectos de ley o decretos.

Con base en todo lo anterior, la hipótesis de trabajo se comprobó parcialmente, pues los hallazgos obtenidos permiten afirmar que la composición de las últimas dos legislaturas polarizó los procesos asociativos entre grupos parlamentarios, condicionando a más de la mitad del Congreso estatal a preservar coaliciones electorales-legislativas.

Asimismo, con destacables excepciones, persistió un grado bajo de presentación de iniciativas en Comisiones Legislativas por parte de las diputaciones cuyos partidos

políticos apenas conservaron su registro electoral en las últimas dos elecciones o perviven mediante el formato de bloque legislativo.

Con relación a la materia de las iniciativas, no se sostuvo el supuesto de que carecen de toda referencia con la actualidad de los distintos problemas públicos en el estado, pues los proyectos aprobados que se revisaron mostraron una tendencia clara hacia temas de actualidad como: violencia de género, uso responsable de las nuevas tecnologías de la información, derechos humanos y de minorías (tercera edad, discapacidades, pueblos originarios), agenda medioambiental y protección a los animales; pero también abordaron problemas históricos como derechos laborales y seguridad social, desarrollo y productividad rural, seguridad alimentaria, impartición de justicia y restitución de derechos, así como educación deportiva y nutrición.

Empero, si bien hay un evidente énfasis en la dimensión social, los grandes ausentes son los temas de política económica, incluso en las propuestas de los grupos parlamentarios con mayor presencia en la Cámara de Diputados. Ello arroja luz sobre la aparente delegación de la planeación del crecimiento económico y desarrollo urbano hacia la iniciativa privada que parece tener más propuestas y resultados en esta materia que el sector público desde los poderes de gobierno.

Asimismo, no se encontró evidencia de que las últimas dos Legislaturas se caractericen por tener entre las prioridades el tratamiento de temas sobre macro y microeconomía, desarrollo urbano sostenible, inclusión de poblaciones marginadas o inversión en infraestructura educativa para aumentar las oportunidades de acceso a la formación universitaria.

Todos estos temas son cruciales para el gobierno estatal pues el alza en los índices de la tendencia laboral de la pobreza, la caída de la actividad industrial (y por extensión la pérdida de empleos en el sector secundario) y el aumento de la población económicamente activa en la economía informal, así como la seguridad

social y la salud como los indicadores de mayor carencia social del estado, además de la caída en el gasto público en salud desde 2015, constituyen los grandes retos que enfrenta la historia reciente de la sociedad poblana.

BIBLIOGRAFÍA

- Ballén, R. (2006). Vigencia del pensamiento político de Platón en las formas de gobierno. *Diálogo de Saberes*(24), 69-84.
- Bobbio, N. (2011). Democracia. En B. Norberto, N. Matteucci, & G. Pasquino, *Diccionario de política* (págs. 441-453). México: Siglo XXI.
- Bowler, S. (2000). *Elections in Australia, Ireland, and Malta under the Single Transferable Vote: Reflections on an Embedded Institution*. Michigan: University of Michigan Press.
- Cárdenas Huevo, E. (2023). *Las Comisiones y Comités Legislativos*. Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/comisiones/estudios/T-31.htm>
- Casas Cárdenas, E., & Ávila Sánchez, R. J. (2012). Diseño y reformas electorales estatales en México. *POLIS*, 9(1), 11-42.
- CONEVAL. (2018). *Pobreza estatal*. Obtenido de https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Puebla/Paginas/Pobreza_2018.aspx
- CONEVAL. (2019). *Acceso efectivo a los derechos sociales*. Obtenido de Sistema de Información de Derechos Sociales: https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/Fichas_SID_S/SIDS-Puebla.pdf
- CONEVAL. (5 de diciembre de 2020). *Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza*. Obtenido de <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Puebla/Paginas/itlp.aspx>
- Constant, B. (1819). *De la libertad de los antiguos comparada a la de los modernos*. Obtenido de Jurídicas UNAM: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2124/16.pdf>
- CPELSP. (1917). *Título tercero. Del Poder Legislativo*. Puebla: H. Congreso del Estado de Puebla.

- DGIS. (15 de diciembre de 2020a). *Causas de defunción, Puebla*. Obtenido de Sistema de Información de la Secretaría de Salud:
<http://sinaiscap.salud.gob.mx:8080/DGIS/>
- DGIS. (15 de diciembre de 2020b). *Gasto en Salud. Indicadores*. Obtenido de Sistema de Información de la Secretaría de Salud:
<http://sinaiscap.salud.gob.mx:8080/DGIS/>
- Espejel Mena, J. (2016). Liberalismo, conservadurismo y administración pública. *Tla-Melaua Revista de Ciencias Sociales*, 22-47.
- Hobbes, T. (2011). *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. México: Fondo de Cultura Económica.
- IEEA. (15 de Marzo de 2015). *Población de 15 años o más en rezago educativo por municipio*. Obtenido de Datos Abiertos:
<http://datos.puebla.gob.mx/dataset/poblacion-15-anios-rezago-educativo-municipio>
- IEEP. (04 de enero de 2021). *¿Quiénes Somos?* Obtenido de Instituto Electoral del Estado. Puebla:
<https://www.ieepuebla.org.mx/categorias.php?Categoria=IEEInfo>
- LIX Legislatura. (13 de enero de 2021). *Votaciones de Sesiones*. Obtenido de Legisladores | Sitio Web Oficial del Congreso del Estado:
http://micrositios.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_congreso&view=votacion&layout=default3&Itemid=494
- LX Legislatura. (4 de enero de 2021). *Leyes*. Obtenido de Legislación | Sitio Web Oficial del H. Congreso de Puebla:
https://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=25
- LX Legislatura. (13 de enero de 2021b). *Votaciones*. Obtenido de Sesiones | Sitio Web Oficial del H. Congreso del Estado de Puebla:
https://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_congreso&view=votacion&layout=default&Itemid=494

- Magdaleno del Río, G. Á. (2016). *Institucionalización y organización legislativa en los sistemas de comisiones en México 2010-2013: determinantes de la proporcionalidad*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Matteucci, N. (2011). Liberalismo. En N. Bobbio, N. Matteucci, & G. Pasquino, *Diccionario de política* (págs. 875-897). México: Silgo XXI Editores.
- Miranda Portillo, Á. (2018). Reflexionando la iniciativa legislativa. *La Barra*, 12-15.
- Negro Pavón, D. (1966). *El liberalismo de Alexis de Tocqueville y de John Stuart Mill*.
- Nohlen, D. (1998). *Sistemas electorales y partidos políticos*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- OMS. (1 de junio de 2018). *Enfermedades no transmisibles*. Obtenido de Organización Mundial de la Salud: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/noncommunicable-diseases>
- Ordóñez Robina, J. M. (2015). *Las formas de gobierno en Montesquieu*. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Pomper, G. (1967). The concept of Elections in Political Theory. *The Review of Politics*, 29(4), 478-491.
- Rivero, Á. (2016). Dos conceptos de liberalismo: Constant, España y el bautismo del liberalismo. *Cuadernos de pensamiento político*, 203-218.
- Robin, C. (2017). *La mente reaccionaria: El conservadurismo desde Edmund Burke hasta Donald Trump*. Titivillus.
- Ros Cherta, J. M. (15 de junio de 2000). El concepto de democracia en Alexis de Tocqueville. Tesis doctoral. Catalunya, España: Xarxa.
- Rousseau, J. J. (2012). *El contrato social o principios de derecho político*. México: Porrúa.
- Sabine, G. H. (2009). *Historia de la teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Salazar Vargas, C. (2012). *Políticas públicas para cambiar la realidad social*. Puebla: Buap.
- Schumpeter, J. A. (1996). *Capitalismo, socialismo y democracia (Tomo II)*. Madrid: Folio.
- Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico. (31 de diciembre de 2017). *Población ocupada por rama de actividad económica*. Obtenido de Datos Abiertos: <http://datos.puebla.gob.mx/dataset/poblacion-ocupada-rama-actividad-economica>
- Secretaría de Cultura y Turismo. (31 de diciembre de 2018, 2019). *Afluencia de visitantes por destino turístico en el estado de Puebla por año*. Obtenido de Datos Abiertos: <http://datos.puebla.gob.mx/afluencia-visitantes-destino-turistico-estado-puebla-por-anio>
- Secretaría de Cultura y Turismo. (31 de diciembre de 2018, 2019). *Derrama económica por destino turístico generada por el turismo en el estado de Puebla por año*. Obtenido de Datos Abiertos: <http://datos.puebla.gob.mx/derrama-economica-destino-turistico-generada-turismo-estado-puebla-por-anio>
- Sistema Estatal de Información. (2020). *Boletín Economía*. Puebla: Secretaría de Economía.
- Subsecretaría de Planeación. (2019). *Anuario Estadístico y Geográfico de Puebla*. Obtenido de CEiGEP, Histórico del Anuario Estadístico: <http://www.ceigep.puebla.gob.mx/index.php#>
- Subsecretaría de Planeación. (10 de diciembre de 2020). *Página de Inicio*. Obtenido de CEiGEP: <http://www.ceigep.puebla.gob.mx/>
- Subsecretaría de Planeación. (30 de Noviembre de 2020a). *Población Económicamente Activa, Indicadores de Coyuntura*. Obtenido de CEiGEP, Información Estadística: <http://www.ceigep.puebla.gob.mx/#>

- Subsecretaría de Planeación. (30 de Noviembre de 2020b). *Índice de la Tendencia Laboral de la Pobreza, Indicadores de coyuntura*. Obtenido de CEiGEP, Información estadística: <http://www.ceigep.puebla.gob.mx/#>
- Valdés Zurita, L. (2016). *Sistemas electorales y de partidos*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.
- Vallès, J. M. (2007). *Ciencia Política: una introducción*. Barcelona: Ariel.
- Villaseñor Mejía, M. (2018). La iniciativa legislativa del gobierno en México (tesis doctoral). Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Yussef, N. . (s.f.). Análisis del “Capitalismo, Socialismo y Democracia” de Joseph Schumpeter. *Teoría Política Contemporánea*.