

# **Desafíos y oportunidades en la dinámica Ejecutivo-Legislativo en el H. Congreso de Puebla**

## **Autores:**

Mtra. María del Rosario Andrade Gabiño<sup>1</sup>

Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla (UPAEP).

Mtro. Othón Ordaz Gutiérrez<sup>2</sup>

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

## **Mesa.**

Elecciones en los estados.

## **RESUMEN.**

La reciente mayoría obtenida por Morena en el Congreso del Estado de Puebla ha generado un cambio en la dinámica política, presentando una serie de retos y oportunidades que impactan la eficiencia legislativa y la interacción con el Poder Ejecutivo. Utilizando un análisis longitudinal, a partir de los datos reportados por el Observatorio Legislativo del Instituto Promotor del Bien Común de la UPAEP, el objetivo de la presente investigación es analizar la dinámica de coordinación y colaboración del Poder Legislativo con el Ejecutivo.

Los resultados de esta investigación proporcionarán una comprensión de los cambios políticos recientes en Puebla y permitirán visibilizar que el motor de la legislación local proviene del Ejecutivo.

**Palabras clave:** Dinámica Ejecutivo-Legislativo, Congreso de Puebla, Morena, Eficiencia Legislativa.

---

<sup>1</sup> Coordinadora Académica del Instituto Promotor del Bien Común (IPBC). Coordinadora del Observatorio Legislativo del IPBC en la UPAEP. Estudiante de Doctorado en Derecho y Ciencia Política por la Universidad de Barcelona. Contacto: mariarosario.andrade@upaep.mx

<sup>2</sup> Investigador del Instituto Promotor del Bien Común (IPBC). Doctorando en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Contacto: othon.ordaz@politicas.unam.mx

## **Introducción.**

El parlamento o congreso es una institución central de la democracia a través de la cual se expresa la voluntad del pueblo (Ferdinando, 2006). En una democracia consolidada, el cuerpo legislativo cumple funciones que garantizan la transparencia, la rendición de cuentas y la representación de los diversos sectores sociales (Morlino, 2007). Sin embargo, en algunos contextos, el poder legislativo se ha convertido en «rubber stamps»<sup>3</sup> o apéndices del ejecutivo, en el cual se limitan a probar de manera automática las decisiones adoptadas por el ejecutivo en turno, sin ejercer un real escrutinio o deliberación sobre las propuestas de ley que llegan a su encargo (Nam, 2002).

Una de las tareas específicas del legislativo es supervisar las acciones, políticas y agentes del poder ejecutivo (Beetham, 2006), al mostrar una subordinación por parte del congreso y no desarrollar un real contrapeso, se compromete la independencia entre los poderes del Estado, que es importante para el desarrollo del estado de derecho (PNUD, 2004).

La mayoría recién conseguida por Morena en el H. Congreso del Estado de Puebla muestra un panorama que amerita ser examinado desde este punto de vista. Con una perspectiva longitudinal, el objetivo de este estudio es analizar cómo la dinámica política en Puebla afecta la habilidad del parlamento local para funcionar como un equilibrio eficaz ante el poder ejecutivo. Se emplearán cifras del Observatorio Legislativo del Instituto Promotor del Bien Común de la UPAEP para analizar los desafíos y posibilidades que el Congreso afronta en su función de supervisión y en su vínculo con el Ejecutivo.

---

<sup>3</sup> El término «rubber-stamps» (sellos de goma) se utiliza para describir a los órganos legislativos que aprueban automáticamente las decisiones del ejecutivo sin cuestionamientos (Nam, 2002, p. 724). En el contexto mexicano podría entenderse como «oficialía de partes», el espacio específico en una dependencia donde se recibe y se sella la documentación correspondiente.. Para fines de la presente investigación se ocupará el concepto en inglés, así como la expresión «apéndice del ejecutivo», que es una traducción realizada por Victoria Schussheim del texto *Active Players or Rubber-Stamps? An Evaluation of the Policy-Making Role of Latin American Legislatures* de Sebastian M. Saiegh.

## **Composición de las Legislaturas 2018-2024**

La dinámica Ejecutivo-Legislativo debe ser estudiada para entender las transformaciones que impactan a la democracia a nivel local. Un congreso local que funciona como "apéndice del ejecutivo" restringe su habilidad para reflejar las necesidades y anhelos de los ciudadanos, mermando la influencia sobre el Ejecutivo y promoviendo resoluciones unilaterales (Truex, 2014). En el caso de Puebla, la mayoría que obtuvo Morena en las pasadas elecciones legislativas del 2024 generan dudas acerca del nivel de autonomía que tendrá el H. Congreso del Estado frente al gobernador de la entidad, y si conservará su eficaz función de supervisión o se limitará a validar decisiones previamente establecidas.

El H. Congreso del Estado de Puebla, se compone por 41 legisladoras y legisladores, de los cuales 26 son elegidos por principio de mayoría relativa de acuerdo a los 26 distritos locales y los otros 15 espacios son asignados por principio de representación proporcional (Constitución Política del Estado de Puebla, 2024). Al igual que en las demás entidades federativas, las legislaturas locales de Puebla tienen una duración de tres años, iniciando cada año el 15 de septiembre y concluyendo el año legislativo cada 14 de septiembre (Constitución Política del Estado de Puebla, 2024).

De acuerdo a los datos recolectados por el Observatorio Legislativo<sup>4</sup> de Instituto Promotor del Bien Común, a continuación, se presentan las composiciones de las últimas dos legislaturas locales, es decir, de la LX Legislatura que abarcó del 15 de septiembre del 2018 al 14 de septiembre del 2021, y de la LXI Legislatura que abarcó del 15 de septiembre del 2021 al 14 de septiembre del 2024. Dentro de cada legislatura se especifica la composición de la misma, por cada uno de los años legislativos, y además se muestra a los partidos políticos que en cada año estuvieron en el Poder Ejecutivo del Estado.

---

<sup>4</sup> Parte de la información se encuentra en los diferentes *Reportes Legislativos* anuales, pero igualmente se consultaron bases de datos que no se encuentran de manera pública.

Tabla 1.

Distribución de legisladores por partido 2018-2024

Legislatura	Año Legislativo	Coalición gobernante en el Ejecutivo del Estado	Distribución de curules	
			Partido	Curules
LX	2018-2019	PAN-PANAL-PCP- PSI-PT e Interinato	PAN	7
			PANAL	2
			PCP	1
			PT	5
			PRI	4
			PES	3
			MORENA	14
			PRD	2
			MC	2
			PVEM	1
LX	2019-2020	MORENA-PT-PVEM	PAN	6
			PANAL	1
			PCP	1
			PT	5
			PRI	4
			PES	3
			MORENA	13
			PRD	2
			MC	3
			PVEM	1
Sin partido	2			
LX	2020-2021	MORENA-PT-PVEM	PAN	4
			PANAL	0
			PCP	1
			PT	5
			PRI	5
			PES	3
			MORENA	14
			PRD	2
			MC	2
			PVEM	1
Sin partido	4			
LXI	2021-2022	MORENA-PT-PVEM	MORENA	17
			PT	5
			PVEM	1
			PAN	9
			PRI	7
			MC	1
LXI	2022-2023	MORENA-PT-PVEM	MORENA	17
			PT	5
			PVEM	1
			PAN	9
			PRI	7
			MC	1
LXI	2023-2024	MORENA-PT-PVEM	MORENA	17
			PT	5
			PVEM	1
			PAN	6
			PRI	2
MC	1			

			<b>PSI</b>	<b>1</b>
			<b>Sin partido</b>	<b>8</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los Reportes Legislativos del Observatorio Legislativo del Instituto Promotor del Bien Común.

Como se puede observar, para la LX Legislatura la coalición gobernante en el Poder Ejecutivo (PAN-PANAL-PCP-PSI-PT) contaba con 15 escaños en el poder legislativo, mientras que los demás 26 escaños estaban distribuidos entre los partidos políticos que se podían considerar como de oposición.

Ante el fallecimiento de la titular del Poder Ejecutivo en diciembre del 2018, en Puebla se convocó a elecciones extraordinarias (H. Congreso del Estado de Puebla, 2019), quedando como resultado un gobierno de coalición (MORENA-PT-PVEM) diferente al que había estado el año anterior y que por consiguiente contaba con 19-20 escaños en el poder legislativo. Con el tiempo, a la coalición se le sumaron 4 legisladores que al renunciar a su bancada y declararse “sin partido” comenzaron a votar en conjunto y en congruencia con la coalición en el poder.

Para el año 2021, se tuvieron elecciones para renovar el H. Congreso del Estado de Puebla, sin que hubiera cambio en el Poder Ejecutivo del Estado. Dentro de la LXI Legislatura la coalición en el poder (MORENA-PT-PVEM) obtuvo 23 escaños, mientras que los otros 18 escaños se repartieron entre los partidos “de oposición”. Hacia el último año legislativo 8 diputados que habían sido electos bajo las siglas del PAN y del PRI, renunciaron a su bancada, se declararon “sin partido” y comenzaron a legislar en congruencia con la bancada de la coalición en el poder, con lo que, de 23 escaños pasaron a tener 31 legisladores que actuaban en conjunto.

#### **Tiempo en aprobación de iniciativas 2018-2024.**

De acuerdo con la información recolectada por el Observatorio Legislativo de Instituto Promotor del Bien Común, a continuación, se muestra el promedio de días transcurridos entre

que las iniciativas eran leídas en el Pleno y turnadas a comisiones, al día en que fueron votados y aprobados sus dictámenes respectivos. Este cálculo se realizó de acuerdo a solo dos tipos de presentadores: Gobernadores y diputados locales; considerando días naturales y exceptuando incluir dictámenes de cuentas públicas del Gobierno del Estado (que siempre son de años anteriores).

**Tabla 2**  
**Tiempo de aprobación de dictámenes de la LX Legislatura**

<b>Año Legislativo</b>	<b>Presentador</b>	<b>Iniciativas propuestas</b>	<b>Iniciativas aprobadas</b>	<b>Porcentaje aprobado</b>	<b>Promedio de días en aprobarse</b>
<b>2018-2019</b>	José Antonio Gali Fayad	5	2	40,00%	26
	Guillermo Pacheco Pulido	1	0	0,00%	N/A
	Legisladores locales	350	120	34,29%	162
<b>2019-2020</b>	Miguel Barbosa Huerta	53	50	94,34%	40
	Legisladores locales	381	127	33,33%	157
<b>2020-2021</b>	Miguel Barbosa Huerta	36	32	88,89%	66
	Legisladores locales	406	126	31,03%	76
<b>Total Legislatura</b>	Ejecutivo del Estado	95	84	88,42%	51
	Legisladores locales	1137	373	32,81%	131

Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos del Observatorio Legislativo.

De acuerdo a la tabla, se puede observar de manera general que del 100% de las iniciativas provenientes del Poder Ejecutivo, el 88.4% de ellas fueron aprobadas, mientras que de las provenientes del Poder Legislativo sólo el 32.8% fueron aprobadas; que en promedio las iniciativas del Poder Ejecutivo fueron aprobadas en un lapso de 51 días, mientras que las provenientes del Poder Legislativo presentaron un lapso de 131 días en promedio. Además, se puede observar que con el paso del tiempo el Poder Legislativo tuvo una ligera disminución en los porcentajes de iniciativas aprobadas, aunque sus iniciativas propuestas aumentaron.

**Tabla 3.****Tiempo de aprobación de dictámenes de la LXI Legislatura**

<b>Año Legislativo</b>	<b>Presentador</b>	<b>Iniciativas propuestas</b>	<b>Iniciativas aprobadas</b>	<b>Porcentaje aprobado</b>	<b>Promedio de días en aprobarse</b>
<b>2021-2022</b>	Miguel Barbosa Huerta	18	14	77,78%	70
	Legisladores locales	498	162	32,53%	303
<b>2022-2023</b>	Miguel Barbosa Huerta	13	11	84,62%	16
	Sergio Salomón Céspedes	18	16	88,89%	21
	Legisladores locales	601	139	23,13%	256
<b>2023-2024</b>	Sergio Salomón Céspedes	59	58	98,31%	17
	Legisladores locales	703	76	10,81%	103
<b>Total Legislatura</b>	Ejecutivo del Estado	108	99	91,67%	25
	Legisladores locales	1802	377	20,92%	245

Fuente: Elaboración propia a partir de bases de datos del Observatorio Legislativo.

De acuerdo a la tabla tres, se puede observar que del 100% de las iniciativas provenientes del Poder Ejecutivo, el 91.7% de ellas fueron aprobadas, mientras que de las provenientes del Poder Legislativo sólo el 20.9% fueron aprobadas; que en promedio las iniciativas del Poder Ejecutivo fueron aprobadas en un lapso de 25 días, mientras que las provenientes del Poder Legislativo presentaron un lapso de 245 días en promedio. En relación a la Legislatura anterior se puede observar que el nivel de producción y aprobación de iniciativas provenientes del Poder Ejecutivo se mantuvo, mientras que el nivel de producción de iniciativas del Poder Legislativo aumentó considerablemente pero el nivel de aprobación fue menor; también se observa que en la proporción de días transcurridos aumentó la brecha de diferencia entre los dos poderes, presentando una considerable disminución en el tiempo dedicado para aprobar las iniciativas provenientes del Ejecutivo.

**Composición de la Legislatura 2024-2027.**

Después de las elecciones del pasado 2 de junio del 2024, en el que la mayoría de votos la obtuvo la coalición MORENA-PT-PVEM-PANAL-FXM, y posterior a la asignación de curules por partidos políticos; la coalición de partidos gobernante en el Ejecutivo del Estado

cuenta con 34 legisladores locales, mientras que los 7 legisladores restantes se encuentran distribuidos entre los tres partidos de “oposición”.

**Tabla 4.**

**Distribución de legisladores por partido 2024-2027**

Legislatura	Año Legislativo	Coalición gobernante en el Ejecutivo del Estado	Distribución de curules	
LXII	2024-2027	MORENA-PT-PVEM-PANAL-FXM	MORENA	17
			PT	6
			PVEM	7
			PANAL	2
			FXM	2
			PAN	5
			PRI	1
			MC	1

Fuente: Elaboración propia con la información del [Directorio de Diputadas y Diputados LXII Legislatura](#)

### Hallazgos.

De acuerdo a los datos se puede observar que el Poder Ejecutivo del Estado desempeña un rol importante como actor legislativo local, no se puede ignorar que, en el caso de Puebla presenta una tasa de aprobación de iniciativas que prácticamente triplica la tasa de aprobación del trabajo de los propios diputados y diputadas locales. Si bien esta realidad es observable en diferentes periodos de gobierno, su incremento es más notable durante la LXI Legislatura.

Se considera importante, no solo tomar en cuenta las tasas de aprobación, sino además mirar hacia los tiempos en la aprobación de las iniciativas, los cuales presentan diferentes comportamientos dependiendo del autor de las iniciativas. Siendo que los procesos para las iniciativas del Ejecutivo del Estado son radicalmente más breves que los que se realizan para otros proponentes.

Se observa que dicha disminución del tiempo se va haciendo más evidente en cuanto la coalición en el Poder Ejecutivo tiene más representantes en el Legislativo y va ganando más legisladores aliados que renuncian a sus partidos originales. Lo que nos permite inferir que con los resultados de la elección de junio del 2024 y la composición del H. Congreso de Puebla, es de esperarse que el Poder Legislativo funcione como un "apéndice del ejecutivo".

## Referencias bibliográficas.

- Andrade, R. (2020), *Reporte Legislativo 2019-2020*. Observatorio Legislativo. [https://upaep.mx/biencomun/observatorio/PDF/Informe\\_2019\\_2020%20.pdf](https://upaep.mx/biencomun/observatorio/PDF/Informe_2019_2020%20.pdf)
- Andrade, R. (2021), *Reporte Legislativo 2020-2021*. Observatorio Legislativo. <https://upaep.mx/biencomun/observatorio/>
- Andrade, R. (2022), *Reporte Legislativo 2021-2022*. Observatorio Legislativo. [https://upaep.mx/biencomun/observatorio/PDF/Reporte\\_Legislativo\\_2021\\_2021%20.pdf](https://upaep.mx/biencomun/observatorio/PDF/Reporte_Legislativo_2021_2021%20.pdf)
- Andrade, R. (2023), *Reporte Legislativo 2022-2023*. Observatorio Legislativo. [https://upaep.mx/biencomun/observatorio/PDF/Reporte\\_legislativo\\_2023.pdf](https://upaep.mx/biencomun/observatorio/PDF/Reporte_legislativo_2023.pdf)
- Andrade, R. (2024), *Reporte Legislativo 2021-2024*. Observatorio Legislativo. <https://upaep.mx/biencomun/observatorio/PDF/Reporte-legislativo-2024.pdf>
- Beetham, D. (2006). *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno*. Una guía de buenas prácticas. Unión Interparlamentaria.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, Reformada, Periódico Oficial del Estado de Puebla, 2 de febrero de 2024, (México).
- Decreto del Honorable Congreso del Estado, por el que Convoca a elecciones extraordinarias de Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Puebla, Orden Jurídico Poblano, 31 de enero 2019, (México).
- H. Congreso del Estado de Puebla (2024), *Directorio de Diputadas y Diputados LXII Legislatura*. [https://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=11527](https://www.congresopuebla.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=11527)
- Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla, Reformada, Periódico Oficial del Estado de Puebla, 24 de marzo de 2023, (México).
- Morlino, L. (2007). Calidad de la democracia. Notas para su discusión. En Cansino, C. y Covarrubias, I. (Coords). *Por una democracia de calidad. México después de la transición* (pp. 27-53). Educación y cultura.
- Nam, Y. (2002). Rubber Stamps to Iron Stamps: The Emergence of Chinese Local People's Congresses as Supervisory Powerhouses. *The China Quarterly*, (171), 724-740.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2004). *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Naciones Unidas. <https://www.undp.org/es/latin-america/publicaciones/la-democracia-en-america-latina-hacia-una-democracia-de-ciudadanas-y-ciudadanos>
- Saiegh, S. (2010). ¿Jugadores activos o apéndices del ejecutivo? Una evaluación del papel de los legisladores latinoamericanos en la toma de decisiones. *Política y Gobierno*, 17(1), 3-24.
- Truex, R. (2014). The Returns to Office in a "Rubber Stamp" Parliament. *The American Political Science Review*, 108(2), 235-251.