

FINANZAS PÚBLICAS

INFORME

LEGISLATIVO

2017

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD

JUNIO 2017



@IMCOmx



/IMCOmx



/IMCOmexico

Informe Legislativo 2017

Índice de contenido

Acrónimos..... 05

Introducción..... 06

Sección I. Composición y conformación de los congresos locales

Bases constitucionales de los poderes legislativos estatales..... 08

¿Cuántos legisladores locales existen en México?..... 09

¿A cuántos habitantes representa un diputado local?..... 11

Reelección legislativa a nivel local..... 12

¿Existe paridad de género en las legislaturas locales?..... 14

Los partidos políticos y el Poder Legislativo local..... 16

¿Más competencia o síntoma de ingobernabilidad?..... 18

Sección II. Manejo de los recursos públicos en los congresos locales

Principios constitucionales en el manejo de los recursos públicos..... 21

Eficiencia de los congresos locales. Hacer más con menos..... 21

Congresos austeros. Más un elemento discursivo que una realidad..... 25

Crecimiento injustificado de los presupuestos de los congresos locales..... 26

Discrecionalidad en el ejercicio de los recursos públicos. Presupuestos de juguete..... 27

“Moches” legislativos..... 30

Prestaciones excesivas. Aguinaldos..... 32

Opacidad en el manejo de los recursos públicos..... 32

Informe Legislativo 2017

(Cont.) Índice de contenido

Sección III. Desempeño de los congresos locales

| | |
|---|-----------|
| Funciones de los poderes legislativos..... | 35 |
| La función legislativa..... | 35 |
| Comisiones legislativas..... | 36 |
| Periodos de sesiones..... | 39 |
| Sesiones celebradas en el Pleno..... | 40 |
| El trabajo legislativo..... | 41 |
| Padrón de cabilderos..... | 43 |
| La función de control..... | 43 |
| Comparecencias..... | 43 |
| Fiscalización..... | 44 |
| Ratificaciones..... | 46 |
| El personal de los congresos locales..... | 46 |
| Cumplimiento a las obligaciones de transparencia..... | 47 |
| IMCO propone..... | 49 |
| Anexo I. Presupuesto por legislador en congresos locales vs. congresos nacionales en 2011..... | 52 |
| Anexo II. Nivel de satisfacción de respuestas a solicitudes de información..... | 56 |
| Referencias bibliográficas..... | 57 |

Informe Legislativo 2017

Índice de tablas

| | |
|--|----|
| Tabla 1. Diputados locales por entidad federativa al 31 de marzo de 2017..... | 10 |
| Tabla 2. Número de habitantes por diputado local..... | 11 |
| Tabla 3. Reelección para diputados locales..... | 13 |
| Tabla 4. Paridad de género en los congresos locales..... | 15 |
| Tabla 5. Presupuesto por congreso local en 2012 y 2017..... | 22 |
| Tabla 6. Presupuesto por legislador en congresos locales vs. congresos nacionales en 2011..... | 24 |
| Tabla 7. Variación entre el presupuesto aprobado y el presupuesto devengado en 2016..... | 29 |
| Tabla 8. Número de comisiones legislativas permanentes por congreso local en 2016 y 2017..... | 37 |
| Tabla 9. Número de reuniones por comisión legislativa del Congreso de Chiapas en 2016..... | 38 |
| Tabla 10. Periodos ordinarios de sesiones por congreso local..... | 39 |

Índice de gráficas y figuras

| | |
|---|----|
| Gráfica 1. Paridad de género en congresos locales por partido político..... | 14 |
| Gráfica 2. Representación política en el Congreso de la Unión por partido político..... | 16 |
| Gráfica 3. Representación política en los congresos locales por partido político..... | 17 |
| Gráfica 4. Presencia de partidos políticos nacionales en congresos locales..... | 18 |
| Gráfica 5. Representación política en los congresos locales en 2015 y 2017 por partido político | 19 |
| Gráfica 6. Presupuesto por diputado local en 2017..... | 23 |
| Gráfica 7. Crecimiento del presupuesto de los congresos locales (2012-2017)..... | 26 |
| Gráfica 8. Crecimiento del presupuesto de los congresos locales (2012-2017)..... | 27 |
| Gráfica 9. Variación porcentual entre el presupuesto aprobado y el presupuesto devengado en 2016..... | 28 |
| Gráfica 10. Distribución del gasto total de los congresos locales en 2016..... | 30 |

Informe Legislativo 2017

(Cont.) Índice de gráficas y figuras

| | |
|---|----|
| Gráfica 11. Días de aguinaldo para diputados locales..... | 32 |
| Gráfica 12. Remuneración bruta mensual por diputado en 2017..... | 33 |
| Figura 1. Derecho de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión y congresos locales..... | 35 |
| Figura 2. Procedimiento legislativo..... | 36 |
| Gráfica 13. Sesiones celebradas en el Pleno por congreso local en 2016..... | 40 |
| Gráfica 14. Iniciativas de ley presentadas por diputados en 2016..... | 41 |
| Gráfica 15. Iniciativas de ley presentadas por el Poder Ejecutivo en 2016..... | 42 |
| Gráfica 16. Iniciativas aprobadas vs. no aprobadas al gobernador en 2016..... | 42 |
| Gráfica 17. Comparecencias de secretarios del Poder Ejecutivo local en 2016..... | 44 |
| Gráfica 18. Porcentaje que representa el presupuesto aprobado al ente de fiscalización superior sobre el total del Poder Legislativo en 2017..... | 45 |
| Gráfica 19. Número de plazas por diputado en 2017..... | 47 |
| Gráfica 20. Porcentaje de respuestas satisfactorias a solicitudes de información..... | 49 |

Informe Legislativo 2017

Acrónimos

| | |
|--------|---|
| ALDF | Asamblea Legislativa del Distrito Federal |
| CONAPO | Consejo Nacional de Población |
| CPEUM | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos |
| EGDF | Estatuto de Gobierno del Distrito Federal |
| IMCO | Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. |
| IND | Diputados electos a través de candidaturas independientes o que se declaran independientes de un partido político |
| INE | Instituto Nacional Electoral |
| MC | Partido político Movimiento Ciudadano |
| MORENA | Partido político MORENA |
| NA | Partido político Nueva Alianza |
| EFS | Entidad de Fiscalización Superior local |
| PAN | Partido Acción Nacional |
| PES | Partido político Encuentro Social |
| PL | Partidos políticos locales |
| PRD | Partido de la Revolución Democrática |
| PRI | Partido Revolucionario Institucional |
| PT | Partido del Trabajo |
| PVEM | Partido Verde Ecologista de México |
| SP | Legisladores que se declaran ajenos a un grupo parlamentario |

Introducción

El Poder Legislativo, ya sea a nivel federal o local, tiene bajo su responsabilidad la creación de leyes que permitan una convivencia social sana al regular aspectos tan relevantes para la ciudadanía como la salud, educación, vivienda, seguridad, derechos laborales, economía, entre muchos otros.

Los poderes legislativos son los depositarios de la representación ciudadana. Es en los congresos donde se intercambian opiniones, se debaten y discuten demandas sociales y se generan acuerdos, que en gran medida, terminan por concretarse en la creación o modificación de leyes, dando cause y defensa a determinados valores sociales a través de la construcción de marcos normativos en beneficio de la ciudadanía.

De igual forma, los congresos locales son también una pieza fundamental en el sistema democrático de pesos y contrapesos. Las facultades de fiscalización están a cargo de los legislativos locales a través de los Entes de Fiscalización Superiores (EFS). Dichos órganos son los encargados de revisar que los recursos manejados por los servidores públicos, incluyendo el propio Poder Legislativo, se ejerzan correctamente y sean usados en lo previsto por la ley. Además, como parte de sus facultades, los diputados pueden solicitar comparecencias de funcionarios públicos y realizar exhortos y posicionamientos sobre asuntos de interés público.

Sin embargo, **a pesar de su incidencia directa en la vida de los ciudadanos, los poderes legislativos pocas veces son estudiados, monitoreados, llamados a rendir cuentas y a mejorar su desempeño.** Sabemos poco sobre su funcionamiento interno, estructura administrativa, personal técnico, órganos de gobierno, así como sobre el presupuesto y gastos de diputados y grupos parlamentarios. En pocas palabras, hay una falta de escrutinio y estudio que se profundiza cuando nos referimos a los legislativos a nivel local.

Constantemente escuchamos o vemos noticias relacionadas con la aprobación de presupuestos, de leyes o reformas, de votaciones y de posicionamientos asociadas a escándalos de corrupción, falta de acuerdos o a un mal ejercicio de funciones públicas por parte de diputados locales en los distintos congresos del país. No es raro escuchar sobre la crisis de representación, falta de confianza y la desvinculación de los encargados de la

función legislativa con los ciudadanos.¹

Es en este contexto de opacidad y discrecionalidad que en el **IMCO** decidimos elaborar la segunda edición del **Informe Legislativo** como un instrumento que contribuya no solo a mejorar la disponibilidad y calidad de la información en posesión de los congresos locales sino también a mejorar, en última instancia, el desempeño y la rendición de cuentas de los poderes legislativos a nivel local, reduciendo así la brecha existente entre representantes y representados.

El **Informe Legislativo 2017** está estructurado en tres apartados que ponen a disposición de la sociedad en general y de los mismos legisladores datos que hacen posible conocer, en primer lugar, la **composición y conformación** de los poderes legislativos locales, como el número de diputados locales, el seguimiento al principio de paridad de género, la conformación de grupos parlamentarios y partidos políticos locales, los cambios en la representación política a nivel estatal en los últimos años, entre otros aspectos que permiten dimensionar su estructura y configuración.

En segundo lugar, las deficiencias y áreas de oportunidad en el **manejo de los recursos públicos** por parte de los congresos locales, comprendiendo los sueldos y prestaciones de los diputados, los presupuestos aprobados y ejercidos de los congresos y la distribución de su gasto.

Finalmente, se analiza el **desempeño** de cada una de las 32 legislaturas locales desde un punto de vista cuantitativo, particularmente sobre su productividad en términos de iniciativas presentadas, número de comisiones y sesiones de Pleno.

¹De acuerdo con el Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México (COLMEX-INE, 2014), los diputados y partidos políticos presentan el menor nivel de confianza institucional pues su aprobación es menor al 20%. De acuerdo con el informe Latinobarómetro (2015), en México solo el 17% de la población se siente representada por el congreso federal.

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD

INFORME LEGISLATIVO 2017

SECCIÓN I

COMPOSICIÓN Y CONFORMACIÓN

DE LOS CONGRESOS LOCALES

Bases constitucionales de los poderes legislativos estatales

En México, constituido como una federación, el Poder Legislativo se observa desde dos vertientes: a nivel federal a través del Congreso de la Unión conformado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores; y a nivel local donde cada entidad federativa tiene un sistema legislativo unicameral denominado Congreso del Estado, Legislatura del Estado o Asamblea Legislativa en el caso de la Ciudad de México², los cuales están facultados para legislar sobre aspectos que no estén exclusivamente reservados para el Congreso de la Unión, sobre aquellos que la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) les señala, y sobre las competencias que una ley de carácter general les otorgue.

La Constitución establece que los estados contarán con legislaturas locales que se organizarán conforme a las constituciones de cada uno de ellos. No obstante, a pesar de que los congresos estatales gozan de independencia para diseñar su estructura interna, la CPEUM establece algunos elementos mínimos que deben observar (artículo 116), mismos que se han incrementado desde 2008, año a partir del cual la fracción II del artículo 116 (correspondiente a los poderes legislativos locales) ha sufrido numerosas adiciones o reformas, reflejando con ello una clara tendencia a establecer principios mínimos en diversas materias para las legislaturas estatales:

- **Proporcionalidad del número de representantes sobre el número de habitantes del estado.** El número mínimo de representantes por congreso será de siete diputados en estados con una población menor a 400 mil habitantes, nueve en estados con una población de entre 400 mil y 800 mil habitantes, y de 11 diputados cuando sea mayor o igual a esta última cifra. Actualmente todos los congresos locales superan los mínimos indicados en la CPEUM.
- **Condiciones de la reelección legislativa.** Se mandata a las legislaturas locales a establecer la posibilidad de que los diputados locales puedan ser reelectos de manera inmediata, siempre y cuando no excedan de cuatro periodos consecutivos y su postulación sea por el mismo partido³.

² Derivado de la reforma en materia política de la Ciudad de México, a partir de 2018 la Asamblea Legislativa del Distrito Federal dejará de ser el órgano legislativo de la Ciudad de México para tener un poder legislativo local denominado Congreso de la Ciudad de México.

- **Integración de diputados por mayoría relativa y representación proporcional.** Al igual que para el Congreso de la Unión, se retoman los principios de mayoría relativa (uninominales) y representación proporcional (plurinominales) para la composición de las legislaturas locales, delegando a estas últimas su distribución.
- **Aprobación del presupuesto de egresos.** Los diputados locales deben autorizar cómo se planean ejercer y distribuir los recursos públicos de su estado para cada ejercicio fiscal, definiendo las remuneraciones de los servidores públicos.
- **Entidades fiscalizadoras y cuenta pública.** Los congresos locales contarán con un órgano con autonomía técnica y de gestión para auditar, dar seguimiento y monitorear el ejercicio de los recursos y deuda pública locales.
- **Iniciativas ciudadanas.** En 2012 se adicionó un párrafo al artículo 116 fracción II con el fin de que los ciudadanos puedan presentar iniciativas de ley ante sus respectivos poderes legislativos.

En el caso particular de la Ciudad de México la Asamblea Legislativa es el órgano de gobierno que hace las veces del Poder Legislativo en la entidad, misma que permanecerá en funciones hasta el 16 de septiembre de 2018. Es por ello que el **Informe Legislativo 2017** retoma las características de la Asamblea de conformidad con lo que establece el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (EGDF).

No obstante, derivado de la reforma constitucional en materia política de la Ciudad de México publicada el 29 de enero de 2016, el ejercicio del Poder Legislativo se depositará a partir del 17 de septiembre de 2018 en la Legislatura de la Ciudad de México que será uno de los tres poderes locales a cargo del gobierno de la Ciudad (art. 122). La constitución de la Ciudad de México⁴ establece los términos de su Poder Legislativo ajustándose a las bases que señala la fracción II del inciso A del artículo 122 constitucional que va en

³ La postulación deberá ser por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 2017. Entrará en vigor el 17 de septiembre de 2018, excepto por lo que hace a la materia electoral que estará vigente a partir del día siguiente al de su publicación y a los supuestos expresamente establecidos en sus artículos transitorios.

concordancia con lo aplicable para los poderes legislativos de los estados, y a diferencia de la Asamblea Legislativa (que tiene las facultades que la CPEUM le otorga) el Congreso de la Ciudad de México contará con las facultades que la Constitución de la ciudad le confiere.

¿Cuántos legisladores locales existen en México?

Desde 1974, año en que se introdujo en distintos congresos locales la figura de “diputados de partido” y posteriormente la de diputados por representación proporcional en todas las legislaturas, el número de legisladores locales se ha triplicado⁵. De conformidad con las constituciones estatales y el EGDF, al 31 de marzo de 2017 el número total de legisladores locales en México es de 1,124⁶ (un promedio de 35 diputados por legislatura), cifra que contrasta con la observada en 1974, cuando solamente existían 369 curules (promedio de 12 diputados por congreso).

Si bien el número de diputados locales se ha estabilizado e incluso reducido de forma marginal en años recientes (desde 2010 a la fecha no se han registrado aumentos en el número de diputados locales e incluso el número de legisladores decreció en los congresos de Chiapas, Durango y Tlaxcala al pasar de 41, 30 y 32 a 40, 25 y 25, respectivamente), es importante que dicha tendencia se mantenga y que cualquier ajuste al alza sea justificado plenamente para evitar un aumento discrecional en el número de legisladores locales así como de los costos asociados a ellos.

Actualmente el Estado de México (75), la Ciudad de México (66) y Veracruz (50) son las entidades que cuentan con el mayor número de legisladores; en contraste, Baja California, Coahuila, Colima, Durango, Querétaro, Quintana Roo, Yucatán y Tlaxcala cuentan con 25 diputados cada uno. Baja California Sur es la entidad federativa con el menor número de diputados locales con 21.

En cuanto a la integración de las legislaturas locales

conforme a los principios de mayoría relativa⁷ y de representación proporcional⁸ observamos que, aunque la CPEUM señala que las legislaturas locales se integrarán con diputados electos según cada principio en los términos que señalen sus leyes; es decir, tienen la libertad para establecer la distribución del número de diputados según cada principio, en promedio los congresos locales no se alejan significativamente de los porcentajes implementados a nivel federal para la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (60% y 40% de integrantes de mayoría relativa y de representación proporcional, respectivamente).

De los 1,124 diputados locales en el país, 61% (686) fueron electos bajo el principio de mayoría relativa y 39% (438) bajo el de representación proporcional. No obstante, ciertos congresos se alejan significativamente de la media nacional. En los casos de las legislaturas de Baja California y Baja California Sur, el 68% y 76% de sus integrantes fueron electos por mayoría relativa. Por su parte, el Congreso de Jalisco tiene la mayor proporción de diputados plurinominales (49%) del país.

⁵ Alonso Lujambio. (2013). Estudios Congresionales. México: Cámara de Diputados, Mesa Directiva.

⁶ Al 31 de marzo de 2016 eran 1,125 diputados locales. La diferencia obedece a que, de acuerdo con el decreto por el que se establece la trigésima tercera reforma a la Constitución política del estado libre y soberano de Chiapas (disponible en: <http://www.sgg.chiapas.gob.mx/p012/2016?m=12&p=>), el número de diputados locales en el congreso local se redujo de 41 a 40.

⁷ Diputados electos mediante el sistema de distritos electorales uninominales de cada entidad federativa a través del cual los candidatos de cada distrito electoral con más votos integran el congreso local.

⁸ Diputados electos mediante un sistema de listas elaborado por los partidos políticos. Aquellos partidos políticos que superen determinado porcentaje de votación les será asignado el número de diputados plurinominales de acuerdo con la ley electoral de la entidad federativa.

Tabla 1. Diputados locales por entidad federativa al 31 de marzo de 2017

| Entidad federativa | Total de diputados | Mayoría relativa (uninominales) | | Representación proporcional (plurinominales) | |
|-------------------------------|--------------------|---------------------------------|------------|--|------------|
| | | Número | Porcentaje | Número | Porcentaje |
| Aguascalientes | 27 | 18 | 67% | 9 | 33% |
| Baja California | 25 | 17 | 68% | 8 | 32% |
| Baja California Sur | 21 | 16 | 76% | 5 | 24% |
| Campeche | 35 | 21 | 60% | 14 | 40% |
| Chiapas | 40 | 24 | 59% | 16 | 41% |
| Chihuahua | 33 | 22 | 67% | 11 | 33% |
| Coahuila | 25 | 16 | 64% | 9 | 36% |
| Colima | 25 | 16 | 64% | 9 | 36% |
| Ciudad de México ⁹ | 66 | 40 | 61% | 26 | 39% |
| Durango | 25 | 15 | 60% | 10 | 40% |
| Guanajuato | 36 | 22 | 61% | 14 | 39% |
| Guerrero | 46 | 28 | 61% | 18 | 39% |
| Hidalgo | 30 | 18 | 60% | 12 | 40% |
| Jalisco | 39 | 20 | 51% | 19 | 49% |
| Estado de México | 75 | 45 | 60% | 30 | 40% |
| Michoacán | 40 | 24 | 60% | 16 | 40% |
| Morelos | 30 | 18 | 60% | 12 | 40% |
| Nayarit | 30 | 18 | 60% | 12 | 40% |
| Nuevo León | 42 | 26 | 62% | 16 | 38% |
| Oaxaca | 42 | 25 | 60% | 17 | 40% |
| Puebla | 41 | 26 | 63% | 15 | 37% |
| Querétaro | 25 | 15 | 60% | 10 | 40% |
| Quintana Roo | 25 | 15 | 60% | 10 | 40% |
| San Luis Potosí | 27 | 15 | 56% | 12 | 44% |
| Sinaloa | 40 | 24 | 60% | 16 | 40% |
| Sonora | 33 | 21 | 64% | 12 | 36% |
| Tabasco | 35 | 21 | 60% | 14 | 40% |
| Tamaulipas | 36 | 22 | 61% | 14 | 39% |
| Tlaxcala | 25 | 15 | 60% | 10 | 40% |
| Veracruz | 50 | 30 | 60% | 20 | 40% |
| Yucatán | 25 | 15 | 60% | 10 | 40% |
| Zacatecas | 30 | 18 | 60% | 12 | 40% |
| Total | 1,124 | 686 | 61% | 438 | 39% |

Fuente: Elaboración IMCO con datos de constituciones estatales; Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

⁹ La actual legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal será la última que se integre de esta manera pues la Constitución de la Ciudad de México en su artículo 29 establece que el Congreso de la Ciudad de México se conformará por 66 diputados: 33 (50%) según el principio de mayoría relativa y 33 (50%) por el de representación proporcional.

¿A cuántos habitantes representa un diputado local?

En cuanto al número de diputados para cada legislatura local, la CPEUM únicamente señala que el número de representantes deberá ser proporcional al de sus habitantes. Si bien la complejidad del ejercicio de la función de representación (atender y expresar demandas ciudadanas) de los diputados locales amerita que el número de legisladores sea proporcional al número de pobladores de cada entidad, lo cierto es que sus funciones sustantivas (legislativas y de control) no están directamente asociadas al número de habitantes representados en las distintas entidades federativas.

Al comparar el número de personas representadas por cada diputado local entre distintas entidades federativas notamos que las diferencias son notables. Mientras que en el Estado de México por cada diputado local hay 231,512 habitantes, en Campeche hay casi nueve veces menos habitantes (26,716) por diputado

(casi cuatro veces menos que el promedio nacional de 99,664 habitantes por legislador local).

Tabla 2. Número de habitantes por diputado local¹⁰

| Entidad federativa | Número de habitantes por diputado local | Entidad federativa | Número de habitantes por diputado local |
|--------------------|---|---------------------|---|
| Estado de México | 231,512 | Sonora | 91,267 |
| Jalisco | 207,973 | Yucatán | 86,914 |
| Guanajuato | 164,135 | Querétaro | 82,526 |
| Veracruz | 163,279 | Guerrero | 78,418 |
| Puebla | 153,995 | Sinaloa | 75,874 |
| Baja California | 143,384 | Durango | 71,973 |
| Chiapas | 134,552 | Tabasco | 69,467 |
| Ciudad de México | 133,504 | Quintana Roo | 66,587 |
| Nuevo León | 124,512 | Morelos | 65,516 |
| Coahuila | 121,190 | Zacatecas | 53,347 |
| Michoacán | 116,454 | Tlaxcala | 52,523 |
| Chihuahua | 114,607 | Aguascalientes | 48,943 |
| San Luis Potosí | 103,772 | Nayarit | 42,282 |
| Tamaulipas | 100,628 | Baja California Sur | 38,563 |
| Hidalgo | 98,240 | Colima | 29,912 |
| Oaxaca | 96,702 | Campeche | 26,716 |

*Para el cálculo del número de habitantes por diputado local se tomó en cuenta la población por entidad federativa proyectada para 2017 por el Consejo Nacional de Población (CONAPO).

Fuente: Elaboración IMCO con datos de las constituciones estatales; Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; CONAPO. Proyecciones de la Población 2010-2050.

¹⁰ De acuerdo con el Informe Parlamentario Mundial 2012, en el mundo hay 146,000 habitantes por parlamentario nacional, mientras que en el continente americano hay 156,730 representados por parlamentario en promedio.

Reelección legislativa a nivel local

En virtud del “Decreto que reforma varios artículos de la Constitución General de la República (Elección de Poderes Federales)” del 29 de abril de 1933¹¹, se incorporó el principio de no reelección de manera absoluta para el Presidente de la República y gobernadores, con un periodo de receso para los senadores, diputados federales y locales.

Casi 81 años después, la reforma constitucional en materia político electoral publicada el 10 de febrero de 2014 trajo consigo la posibilidad de reelección inmediata para los senadores y diputados federales. En el caso de los diputados locales, la CPEUM confirió a las constituciones locales establecer las reglas para la reelección consecutiva de sus legisladores, fijando únicamente que la reelección inmediata podrá realizarse hasta por cuatro periodos y la postulación deberá ser por el mismo partido o cualquiera de los partidos de la coalición que los hubiera postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su encargo.

Respecto al número de periodos consecutivos para ser reelecto, las legislaturas locales son libres de elegir cuántos periodos, siempre y cuando éste no sea mayor a cuatro. De acuerdo a las constituciones locales, la mayoría de los estados (23) adoptaron el máximo periodo posible, mientras que en nueve entidades federativas el cargo como diputado de manera consecutiva se limitó al mínimo de dos periodos (seis años).

Teóricamente, la reelección legislativa inmediata conlleva las siguientes ventajas:

- Vínculo más estrecho con los electores.
- Abonar a la rendición de cuentas.
- Fomento de las relaciones de confianza entre representantes y representados.
- Profesionalización de la carrera de los legisladores.
- Dar continuidad y consistencia a las funciones de los legisladores.

La reelección permitirá una mayor rendición de cuentas de los representantes hacia los representados. Los ciudadanos tendrán la posibilidad de premiar o castigar a sus legisladores mediante su voto, generando, en principio, incentivos para que los diputados ejerzan de

mejor manera sus funciones. Adicionalmente, el hecho de que los diputados puedan tener periodos más extensos al de solo tres años, podrá generar una carrera parlamentaria: conocer más y de mejor manera su quehacer legislativo, hacer más eficientes los procesos parlamentarios, y conducirse con mayor profesionalismo.

En la práctica, sin embargo, la reelección legislativa consecutiva, tal como fue aprobada tiene un vicio de origen pues los candidatos que deseen acceder a ella deberán ser postulados por el mismo partido o cualquiera de los partidos de la coalición que los hubiera postulado inicialmente, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su encargo. Lo anterior constituye, de acuerdo con Casar (2014), “un candado impuesto para mantener el poder de designación y disciplina de las cúpulas partidistas sobre sus candidatos” que limitará el avance de la reelección consecutiva y sus ventajas.

Además, aunque los legisladores locales estarán sujetos ahora a más mecanismos de rendición de cuentas, la reelección es una condición necesaria mas no suficiente para combatir el fenómeno de la corrupción. Muestra de ello es que, de acuerdo con un estudio de Ferraz y Finan (2007) en el que se analizan los efectos de la reelección a nivel municipal en Brasil sobre los niveles de corrupción de los alcaldes, los autores demuestran que en los municipios donde los alcaldes se encuentran en su segundo (y último) periodo el nivel de corrupción es significativamente mayor comparado con alcaldes que aún pueden ser reelectos. En promedio, los recursos malversados son 57% mayores en municipios con alcaldes sin posibilidades de reelegirse nuevamente que en municipios con alcaldes que sí lo pueden hacer.

Aunque el estudio citado aplica a los ayuntamientos, los legislativos locales no son ajenos a la lógica que origina dichos problemas por lo que será necesario plantear mecanismos orientados a fortalecer el sistema institucional local de contrapesos para evitar que una reforma en esencia positiva resulte en detrimento de la ciudadanía.

¹¹ Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_012_29a_br33_ima.pdf

Tabla 3. Reelección para diputados locales

| Entidad federativa | Máximo de periodos consecutivos | Máximo de años | Aplicable a diputados electos en |
|---------------------|---------------------------------|----------------|----------------------------------|
| Aguascalientes | 2 | 6 | 2016 |
| Baja California | 4 | 12 | 2016 |
| Baja California Sur | 4 | 12 | 2015 |
| Campeche | 4 | 12 | 2015 |
| Chiapas | 4 | 12 | 2015 |
| Chihuahua | 2 | 6 | 2016 |
| Ciudad de México | 2 | 6 | 2018 |
| Coahuila | 4 | 12 | 2017 |
| Colima | 2 | 6 | 2015 |
| Durango | 4 | 12 | 2016 |
| Guanajuato | 4 | 12 | 2015 |
| Guerrero | 4 | 12 | 2015 |
| Hidalgo | 2 | 6 | 2016 |
| Jalisco | 4 | 12 | 2015 |
| Estado de México | 4 | 12 | 2015 |
| Michoacán | 4 | 12 | 2015 |
| Morelos | 4 | 12 | 2018 |
| Nayarit | 4 | 12 | 2014 |
| Nuevo León | 4 | 12 | 2015 |
| Oaxaca | 2 | 6 | 2016 |
| Puebla | 4 | 12 | 2018 |
| Querétaro | 4 | 12 | 2015 |
| Quintana Roo | 2 | 6 | 2016 |
| San Luis Potosí | 4 | 12 | 2015 |
| Sinaloa | 4 | 12 | 2016 |
| Sonora | 4 | 12 | 2015 |
| Tabasco | 4 | 12 | 2015 |
| Tamaulipas | 2 | 6 | 2016 |
| Tlaxcala | 4 | 12 | 2016 |
| Veracruz | 4 | 12 | 2016 |
| Yucatán | 4 | 12 | 2015 |
| Zacatecas | 2 | 6 | 2016 |

Fuente: Elaboración IMCO con datos de constituciones locales.

¿Existe paridad de género en las legislaturas locales?

Una cualidad de los poderes legislativos es que en éstos se plasma la representación de sus ciudadanos, es decir, reflejan de alguna manera a la población a la que están representando. No cabe duda de que lo deseable es que los integrantes de los congresos sean los más aptos para representar a los ciudadanos, pero también lo es que esta representación sea diversa. De acuerdo con el documento *El Parlamento y la Democracia en el Siglo Veintiuno*¹², para que un grupo ejerza influencia significativa en los órganos legislativos debe contar con representación de al menos 30%. Cifra que constituye el porcentaje mínimo de representantes de un género (en este caso mujeres) que deberían integrar cualquier congreso local.

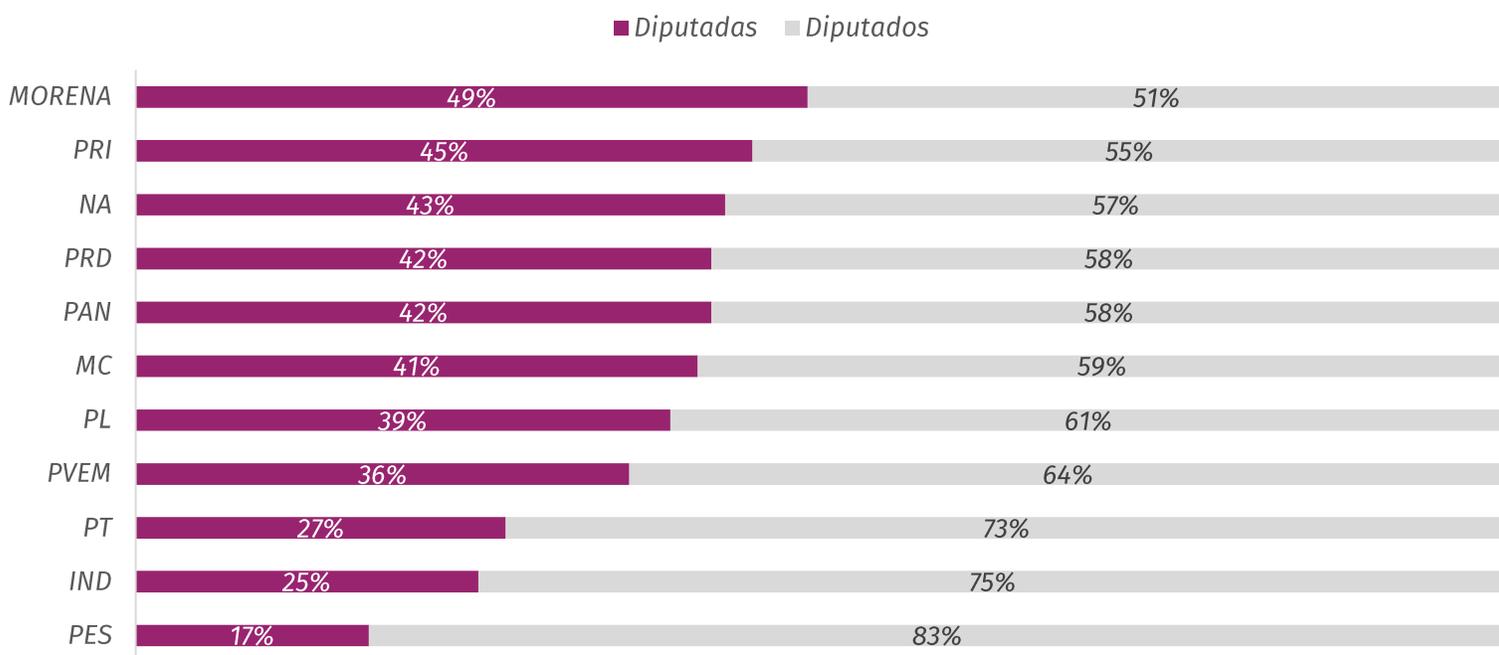
En diciembre de 2003, las legislaturas locales en México estaban integradas en promedio por 82% diputados y únicamente 18% diputadas¹³. Si lo comparamos al día de hoy en que el 42% de los legisladores son mujeres y el 58% son hombres, es claro que existe un avance significativo en los congresos locales en lo referente a garantizar más espacios a las mujeres. Mientras que

hasta hace apenas unos años (en 2015) ningún congreso estaba compuesto por más diputadas que diputados, hoy en día cinco congresos (Campeche, Chiapas, Chihuahua, Querétaro y Zacatecas) tienen mayor representación de mujeres que de hombres. Además, el número de congresos locales con un porcentaje de mujeres menor al 30% se ha reducido drásticamente en los dos últimos años al pasar de 14 en 2015 a solamente tres (Tlaxcala, Puebla y Morelos) en 2017. En este último caso puede observarse una legislatura en la que solamente el 20% de los representantes son mujeres (seis de 30 legisladores).

Al analizar la paridad de género al interior de los partidos políticos identificamos un avance importante en varios de ellos pues alcanzan prácticamente el mismo número de legisladores hombres y mujeres en los congresos locales en donde tienen representación. En contraste, en dos partidos políticos nacionales (PT y PES) menos del 30% del total de sus legisladores en los congresos locales son mujeres. En el caso de los diputados locales independientes, la proporción de hombres a mujeres es de cuatro a una.

Es importante señalar que las desviaciones respecto de

Gráfica 1. Paridad de género en congresos locales por partido político



*PL: Partidos locales; IND: independientes.

Fuente: Elaboración IMCO con datos de las páginas de los congresos locales. Consultadas en marzo de 2017.

¹² David Beetham. (2006). El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno. Suiza: Unión Interparlamentaria.

¹³ Alonso Lujambio, Op. Cit.

la proporción ideal (uno a uno) de hombres y mujeres al interior de los congresos locales y por partido político no necesariamente obedecen a un incumplimiento por parte de éstos últimos de las disposiciones a las que están sujetos en relación a garantizar la participación política de hombres y mujeres en igualdad de condiciones; es decir, a que se garantice la paridad entre los géneros en las candidaturas a legisladores locales tal como lo establece la CPEUM (art. 41) así como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (art. 232).

Aunque estas disposiciones obligan a los partidos políticos a garantizar la paridad entre los géneros en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para la integración de las legislaturas locales, el que sean electos o no puede atribuirse a características del candidato distintas al género (experiencia, nivel de estudios, entre otras), por lo que aunque estas reglas son tendientes a observar congresos que se acerquen lo más posible a este principio, en la práctica esto no necesariamente será así.

Tabla 4. Paridad de género en los congresos locales

| Entidad federativa | Total de diputados | Mujeres | | Hombres | |
|---------------------|--------------------|------------|------------|------------|------------|
| | | Número | Porcentaje | Número | Porcentaje |
| Aguascalientes | 27 | 13 | 48% | 14 | 52% |
| Baja California | 25 | 9 | 36% | 16 | 64% |
| Baja California Sur | 21 | 10 | 48% | 11 | 52% |
| Campeche | 35 | 19 | 54% | 16 | 46% |
| Chiapas | 40 | 24 | 60% | 16 | 40% |
| Chihuahua | 33 | 17 | 52% | 16 | 48% |
| Ciudad de México | 66 | 30 | 45% | 36 | 55% |
| Coahuila | 25 | 12 | 48% | 13 | 52% |
| Colima | 25 | 9 | 36% | 16 | 64% |
| Durango | 25 | 11 | 44% | 14 | 56% |
| Guanajuato | 36 | 16 | 44% | 20 | 56% |
| Guerrero | 46 | 18 | 39% | 28 | 61% |
| Hidalgo | 30 | 12 | 40% | 18 | 60% |
| Jalisco | 39 | 18 | 46% | 21 | 54% |
| Estado de México | 75 | 28 | 37% | 47 | 63% |
| Michoacán | 40 | 17 | 43% | 23 | 58% |
| Morelos | 30 | 6 | 20% | 24 | 80% |
| Nayarit | 30 | 14 | 47% | 16 | 53% |
| Nuevo León | 42 | 16 | 38% | 26 | 62% |
| Oaxaca | 42 | 19 | 45% | 23 | 55% |
| Puebla | 41 | 12 | 29% | 29 | 71% |
| Querétaro | 25 | 13 | 52% | 12 | 48% |
| Quintana Roo | 25 | 11 | 44% | 14 | 56% |
| San Luis Potosí | 27 | 9 | 33% | 18 | 67% |
| Sinaloa | 40 | 18 | 45% | 22 | 55% |
| Sonora | 33 | 13 | 39% | 20 | 61% |
| Tabasco | 35 | 12 | 34% | 23 | 66% |
| Tamaulipas | 36 | 16 | 44% | 20 | 56% |
| Tlaxcala | 25 | 7 | 28% | 18 | 72% |
| Veracruz | 50 | 19 | 38% | 31 | 62% |
| Yucatán | 25 | 9 | 36% | 16 | 64% |
| Zacatecas | 30 | 16 | 53% | 14 | 47% |
| Total | 1,124 | 473 | 42% | 651 | 58% |

Fuente: Elaboración IMCO con datos de las páginas de los congresos locales. Consultadas en marzo de 2017.

Los partidos políticos y el Poder Legislativo local

En México, los partidos políticos son reconocidos por la Constitución como entidades de interés público. Tienen como fin promover la participación ciudadana en la vida democrática, hacer posible el acceso al ejercicio del poder público y contribuir a la integración de representación política. En cualquier democracia los partidos políticos tienen un rol primordial en la configuración del sistema político.

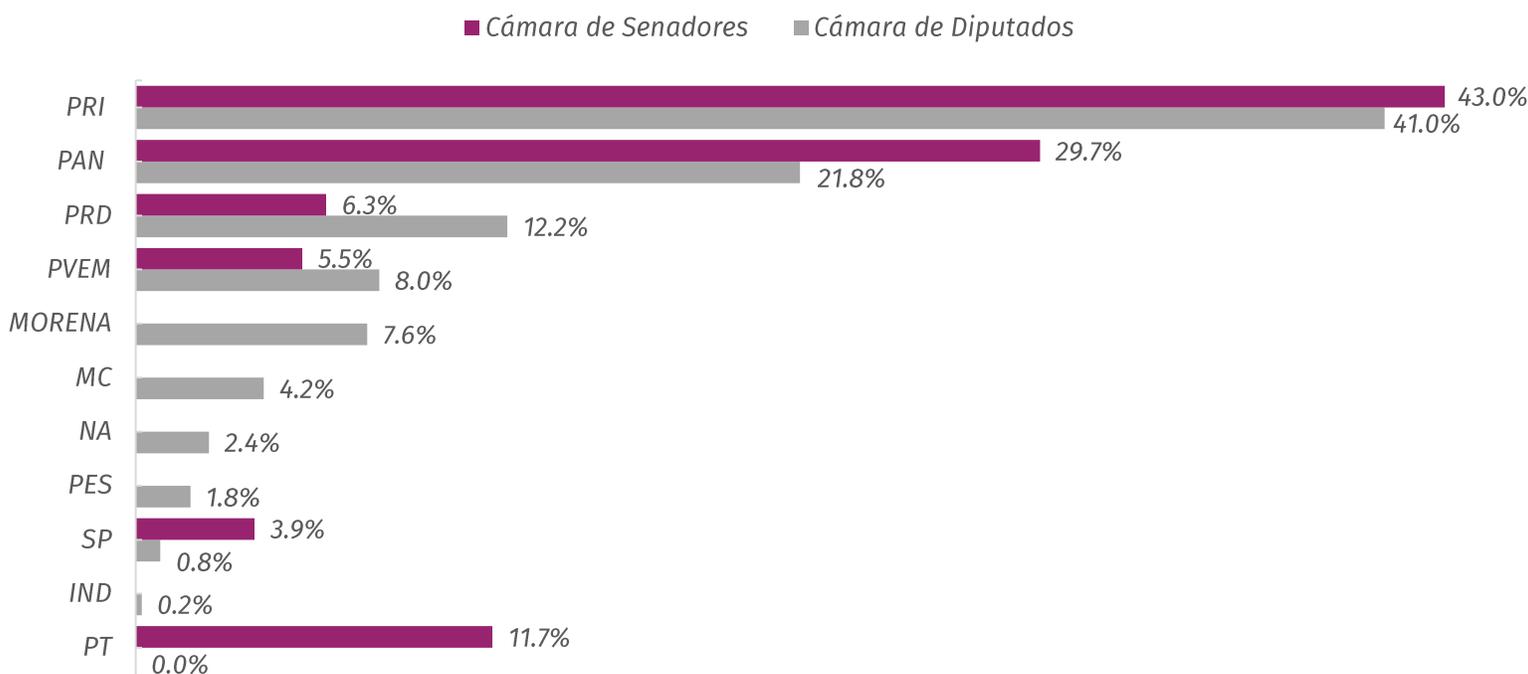
Durante gran parte del siglo XX, en nuestro país un partido político significó la columna vertebral del sistema hasta 1997, cuando su hegemonía terminó con la pérdida de la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Desde entonces, ningún partido político ha alcanzado la mayoría en la Cámara de Diputados, consolidándose así la pluralidad partidista de nuestro Poder Legislativo Federal. A nivel local, el escenario partidista de los legislativos presenta diversas caras. Hoy en día¹⁴ podemos observar congresos locales en donde ningún partido supera el 25% de representación (Tlaxcala), mientras que en otros congresos un único partido supera el 60% (Coahuila).

Las reglas que norman a estas entidades de interés público se encuentran principalmente en la Ley General de Partidos Políticos, la cual establece las pautas comunes para la constitución, financiamiento, conservación y pérdida del registro, entre otros elementos, de los partidos políticos nacionales y locales. De acuerdo con dicha ley, para obtener su registro los partidos deben cumplir al menos con los siguientes requisitos:

- En el caso de los partidos político nacionales: contar con tres mil militantes en por lo menos 20 entidades federativas, o bien, tener 300 militantes en por lo menos 200 distritos electorales uninominales.
- En el caso de los partidos políticos locales: contar con militantes en cuando menos dos terceras partes de los municipios de la entidad o delegaciones del Distrito Federal.

En todo caso, para obtener el registro como partido político, el número total de los militantes de un partido político nacional en el país y de un partido político local en alguna entidad federativa no podrá ser inferior al 0.26% del padrón electoral que haya sido utilizado en la elección federal o local (según sea el caso) ordinaria inmediata anterior.

Gráfica 2. Representación política en el Congreso de la Unión por partido político. Porcentaje de legisladores



*SP: Sin partido; IND: independientes.

Fuente: Elaboración IMCO con datos de las páginas de la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores. Consultadas en junio de 2017.

¹⁴ A marzo de 2017.

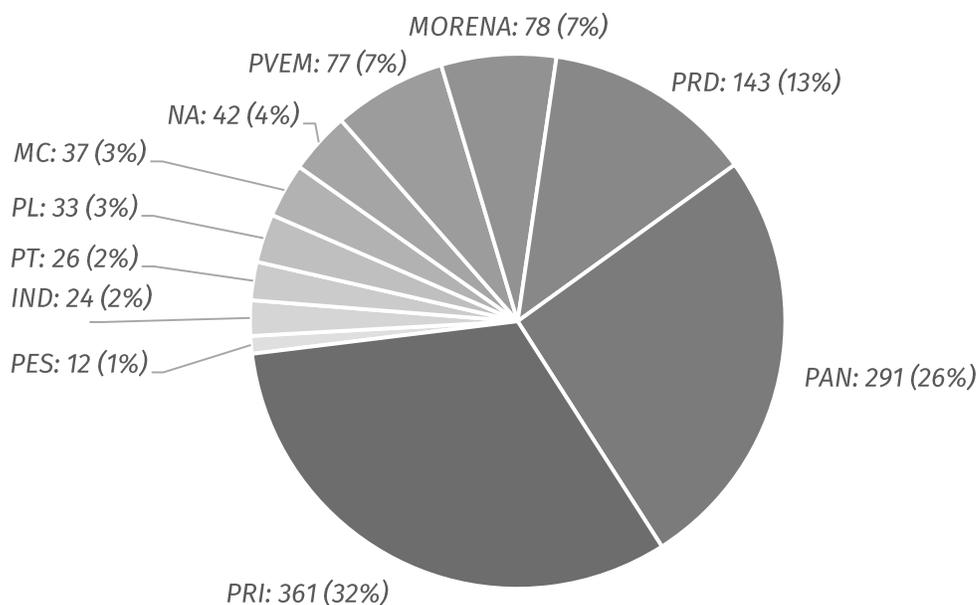
De acuerdo con el Instituto Nacional Electoral (INE) en México existen nueve partidos políticos nacionales, todos ellos con representación política en el Congreso de la Unión y en al menos un congreso local¹⁵:

1. Partido Acción Nacional
2. Partido Revolucionario Institucional
3. Partido de la Revolución Democrática
4. Partido Verde Ecologista de México
5. Partido del Trabajo
6. Movimiento Ciudadano
7. Nueva Alianza

8. Morena
9. Encuentro Social

Como puede observarse en la **gráfica 3**, los dos partidos políticos con mayor representación en las legislaturas locales son el PRI y el PAN, los cuales concentran al 58% de los diputados locales del país (32.1% y 25.9%, respectivamente). Asimismo, estos dos partidos son los únicos que tienen representación de al menos un diputado en cada uno de los 32 congresos locales del país (ver **gráfica 4**).

Gráfica 3. Representación política en los congresos locales por partido político. Porcentaje de diputados locales



*PL: Partidos locales; IND: independientes.

Fuente: Elaboración IMCO con datos de las páginas de con datos de las páginas de los congresos locales. Consultadas en marzo de 2017.

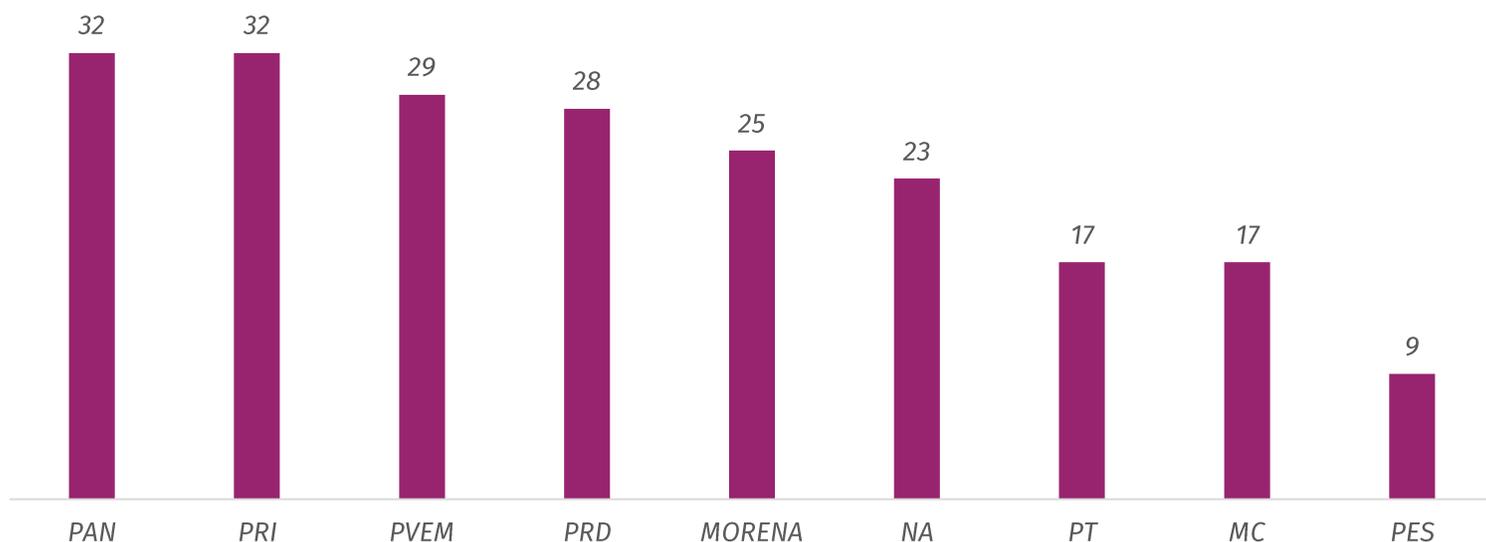
Además, existen 17 partidos políticos locales que se concentran en 11 entidades federativas y que agrupan a 33 (2.9%) diputados locales¹⁶:

1. **Baja California:** Partido Estatal de Baja California
2. **Baja California Sur:** Partido de Renovación Sudcaliforniana
3. **Chiapas:** Chiapas Unido y Mover a Chiapas
4. **Coahuila:** Partido Primero Coahuila, Partido Social Demócrata Coahuila y Unidad Democrática de Coahuila

5. **Ciudad de México:** Partido Humanista Distrito Federal
6. **Morelos:** Partido Humanista Morelos y Partido Social Demócrata Morelos
7. **Oaxaca:** Partido Unidad Popular
8. **Puebla:** Compromiso por Puebla y Pacto Social de Integración
9. **San Luis Potosí:** Partido Conciencia Popular
10. **Sinaloa:** Partido Sinaloense
11. **Tlaxcala:** Partido Alianza Ciudadana y Partido Socialista de Tlaxcala

¹⁵ El orden de los partidos políticos obedece a su fecha de registro.

¹⁶ De acuerdo con información de las páginas de internet de los congresos locales. Consultadas en abril de 2017.

Gráfica 4. Presencia de partidos políticos nacionales en congresos locales. Número de congresos locales

Fuente: Elaboración IMCO con datos de las páginas de con datos de las páginas de los congresos locales. Consultadas en marzo de 2017.

¿Más competencia o síntoma de ingobernabilidad?

Los números nos dicen que el sistema de partidos en México es cada vez más competido. Prueba de ello es que en 2015 solo tres partidos políticos (PAN, PRI y PRD) dominaban (tenían el mayor número de diputados) en los congresos locales, mientras que en abril de 2017 son seis (PAN, PRI, PRD, MORENA, MC y PVEM).

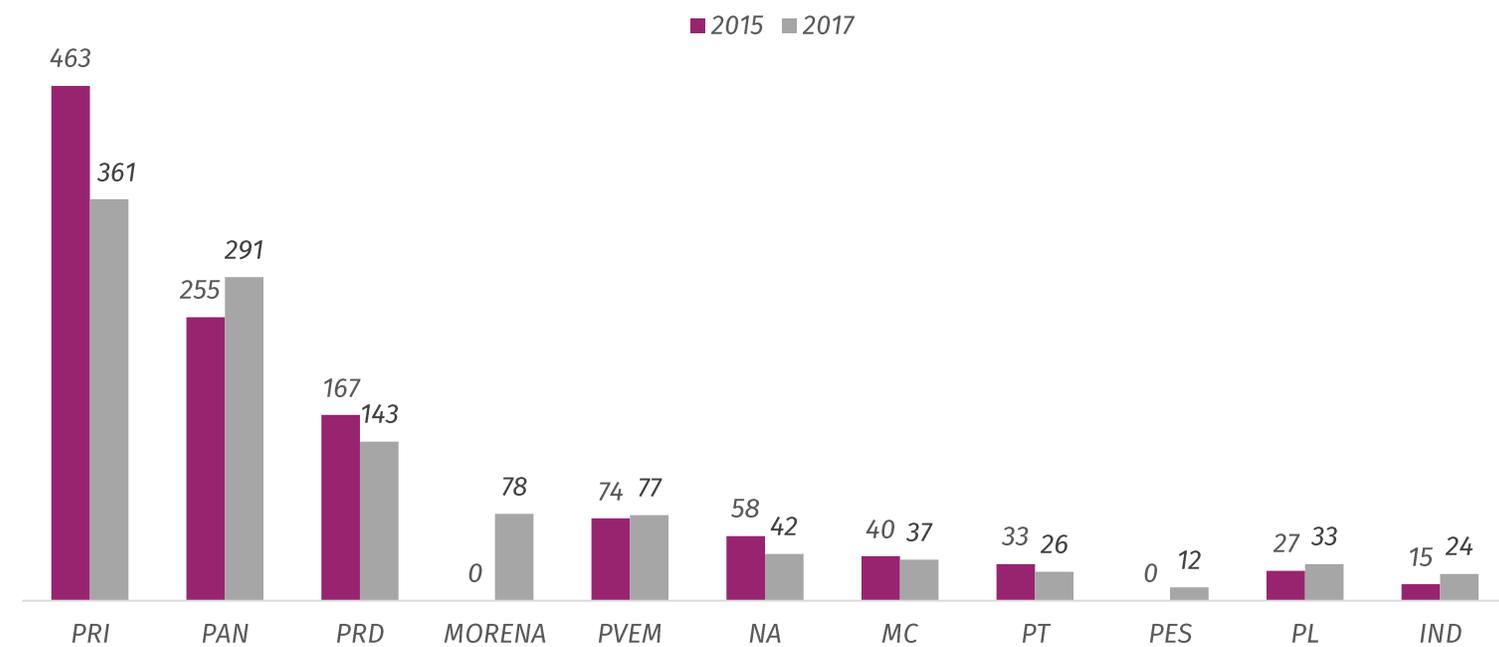
Asimismo, se adicionaron dos partidos políticos nacionales (MORENA y PES) que hasta antes de las elecciones de junio de 2015 no tenían presencia en los congresos locales y ahora la tienen en 25 y 9, respectivamente. Por último, dos de los tres partidos políticos nacionales con más representantes (PRI y PRD) que en 2015 agrupaban a 630 diputados locales en su conjunto, para 2017 únicamente concentran a 504. Es decir, tuvieron una reducción de 126 (20%) diputados en conjunto. El PRI pasó de 463 a 361 diputados (reducción de 22%) y el PRD de 167 a 143 (caída de 14%)¹⁷.

La existencia de más partidos políticos nacionales y locales y las candidaturas independientes ofrecen mayor oferta al electorado, lo que podría derivar en la postulación de mejores candidatos con mejores propuestas. No obstante, también es posible que

únicamente proliferen más candidatos con más propuestas, sin que esto signifique que estas sean mejores. A su vez, un congreso atomizado puede devenir en el inmovilismo del mismo, o peor aún, y convertir a los presupuestos de egresos en moneda de cambio para pasar la agenda legislativa del Poder Ejecutivo □

¹⁷ De acuerdo con información de las páginas de internet de los congresos locales. Consultadas en abril de 2017.

Gráfica 5. Representación política en los congresos locales en 2015 y 2017 por partido político. Número de diputados locales



*PL: Partidos locales; IND: independientes.

Fuente: Elaboración IMCO con datos de las páginas de los congresos locales. Consultadas en marzo de 2015 y 2017.

SECCIÓN II

MANEJO DE LOS RECURSOS

PÚBLICOS EN LOS CONGRESOS

LOCALES

Principios constitucionales en el manejo de los recursos públicos

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que los recursos de que dispongan los distintos entes públicos del país se administrarán con **eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez** para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Sin considerar este último precepto (el de la honradez), que pertenece al ámbito de la ética, la CPEUM provee, a través de los conceptos restantes, de un conjunto de directrices que constituyen una buena métrica para evaluar el uso del dinero público; razón por la cual en esta sección se retoman dichos conceptos con la finalidad de evaluar cómo los 32 congresos locales han presupuestado y ejercido sus recursos en años recientes.

Aunque la extensión de este informe nos impide abordar a detalle la situación particular de cada una de las legislaturas locales del país, el análisis agregado nos permite identificar y exhibir **deficiencias generalizadas en cuanto al manejo de los recursos públicos** por parte de éstas. Todas ellas contrarias a los principios constitucionales antes mencionados:

- Asimetría presupuestal indicativa de serias ineficiencias en la función legislativa.
- Crecimiento y ampliaciones injustificadas de los presupuestos asignados.
- Discrecionalidad en la asignación de los recursos al interior de los congresos.
- Asignaciones presupuestarias que van más allá de las atribuciones de los diputados locales.
- Discrecionalidad y opacidad en el ejercicio de los recursos públicos.

En los últimos seis años (2012-2017), los congresos locales del país aprobaron para su gestión un total acumulado de 72,384.4 mdp¹⁸. Solamente para el ejercicio fiscal 2017, los congresos locales ejercerán, conforme a los presupuestos que esas mismas

¹⁸ En el caso de Michoacán se consideró el total del presupuesto asignado al Poder Legislativo de la entidad para los ejercicios fiscales 2012 a 2017 pues en el presupuesto de egresos estatal de esos años no se hace la distinción entre el monto correspondiente al Congreso y al ente de fiscalización superior de la entidad. En el caso del presupuesto del Congreso del Estado de México para los ejercicios fiscales de 2012 a 2015, años para los cuales no se hace la distinción en los presupuestos de egresos del estado entre el monto correspondiente al Congreso y al ente de fiscalización superior, se consideró el presupuesto asignado al Poder Legislativo de la entidad en esos años multiplicado por la proporción (0.87) que representó en 2017 el presupuesto del Congreso respecto del monto asignado al Poder Legislativo de la entidad.

legislaturas aprobaron, un total de 13,551.3 mdp. Cifra que prácticamente equivale al presupuesto total del estado de Baja California Sur (13,909.8 mdp) en 2017 o al gasto de 739 municipios del país (13,523.6 mdp) en 2015¹⁹.

Aunque este monto representa apenas una pequeña fracción (0.72%) de los presupuestos totales de las entidades federativas de las que forman parte (1,879,320.2 mdp²⁰), ello no justifica las **condiciones de opacidad, la discrecionalidad y el dispendio generalizado en el manejo de los recursos públicos por parte de los congresos locales** que se documenta en esta sección del **Informe Legislativo 2017**.

Eficiencia de los congresos locales. Hacer más con menos

La función legislativa no difiere significativamente entre los congresos locales del país (ver **Sección III. Desempeño de los congresos locales**); sin embargo, a pesar de que cumplen funciones análogas, sus presupuestos difieren entre sí de forma sustancial. Dicha asimetría presupuestal es una medida que nos permite aproximar la ineficiencia con la que operan la mayoría de los congresos en el entendido de que podrían lograr los mismos resultados, en términos de iniciativas presentadas y aprobadas, número de sesiones de pleno, estudios financiados, etc. con menos recursos; o, formulándolo de otra manera, alcanzar mejores resultados con los presupuestos con los que actualmente cuentan.

Como se puede observar en la **tabla 5**, mientras que el congreso del Estado de México y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal operarán durante 2017 con presupuestos superiores a los mil millones de pesos, (1,469.0 y 1,903.1 mdp, respectivamente), los congresos de Colima e Hidalgo funcionarán con apenas una pequeña fracción de aquellos montos (93.3 y 131.0 mdp, respectivamente).

¹⁹ El gasto de los 739 municipios con menores egresos en 2015 fue de 13,523.6 mdp (elaboración IMCO con datos de INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales).

²⁰ Presupuestos de egresos estatales 2017.

Tabla 5. Presupuesto por congreso local en 2012 y 2017. Millones de pesos corrientes

| Entidad federativa | Presupuesto anual | | Var. absoluta (millones de pesos) | Var. real |
|---------------------|-------------------|-----------------|--------------------------------------|----------------|
| | 2012 | 2017 | | |
| Aguascalientes | 167.8 | 173.5 | ↑ 5.8 | ↓ -12.6% |
| Baja California | 527.7 | 498.8 | ↓ -28.8 | ↓ -20.1% |
| Baja California Sur | 127.0 | 214.0 | ↑ 87.0 | ↑ 42.4% |
| Campeche | 140.2 | 182.9 | ↑ 42.7 | ↑ 10.3% |
| Chiapas | 190.0 | 291.0 | ↑ 101.0 | ↑ 29.4% |
| Chihuahua | 245.8 | 338.4 | ↑ 92.6 | ↑ 16.3% |
| Ciudad de México | 1,471.4 | 1,903.1 | ↑ 431.7 | ↑ 9.3% |
| Coahuila | 101.1 | 192.7 | ↑ 91.6 | ↑ 61.1% |
| Colima | 84.8 | 93.3 | ↑ 8.5 | ↓ -7.0% |
| Durango | 156.9 | 232.6 | ↑ 75.7 | ↑ 25.3% |
| Guanajuato | 278.9 | 482.3 | ↑ 203.4 | ↑ 46.2% |
| Guerrero | 387.7 | 460.7 | ↑ 73.0 | ↑ 0.4% |
| Hidalgo | 93.7 | 131.0 | ↑ 37.3 | ↑ 18.1% |
| Jalisco | 575.9 | 712.1 | ↑ 136.1 | ↑ 4.5% |
| Estado de México | 1,194.0 | 1,469.0 | ↑ 275.0 | ↑ 4.0% |
| Michoacán | 495.6 | 897.4 | ↑ 401.8 | ↑ 53.1% |
| Morelos | 309.5 | 450.0 | ↑ 140.5 | ↑ 22.9% |
| Nayarit | 200.7 | 227.4 | ↑ 26.7 | ↓ -4.2% |
| Nuevo León | 225.5 | 327.0 | ↑ 101.5 | ↑ 22.6% |
| Oaxaca | 406.1 | 397.3 | ↓ -8.8 | ↓ -17.3% |
| Puebla | 158.3 | 145.1 | ↓ -13.2 | ↓ -22.5% |
| Querétaro | 227.0 | 283.2 | ↑ 56.2 | ↑ 5.5% |
| Quintana Roo | 317.1 | 435.9 | ↑ 118.7 | ↑ 16.2% |
| San Luis Potosí | 227.8 | 293.1 | ↑ 65.2 | ↑ 8.7% |
| Sinaloa | 247.5 | 292.5 | ↑ 45.0 | ↓ -0.1% |
| Sonora | 329.5 | 660.4 | ↑ 330.9 | ↑ 69.4% |
| Tabasco | 263.0 | 334.1 | ↑ 71.1 | ↑ 7.4% |
| Tamaulipas | 120.6 | 155.9 | ↑ 35.3 | ↑ 9.2% |
| Tlaxcala | 173.5 | 170.0 | ↓ -3.5 | ↓ -17.2% |
| Veracruz | 501.0 | 676.9 | ↑ 175.9 | ↑ 14.2% |
| Yucatán | 110.3 | 141.8 | ↑ 31.5 | ↑ 8.7% |
| Zacatecas | 252.0 | 288.2 | ↑ 36.2 | ↓ -3.3% |
| Total | 10,307.9 | 13,551.3 | ↑ 3,243.4 | ↑ 11.1% |

Fuente: Elaboración IMCO con datos de presupuestos de egresos estatales (varios años).

Aunque estas cifras nos dan una idea de la asimetría de los presupuestos de los congresos, una medida más apropiada de estas diferencias se obtiene al normalizar dichos presupuestos por el número de legisladores de cada congreso.

Bajo esta métrica²¹ podemos observar que aunque en

²¹ Esta medida captura, además de los recursos asignados directamente a los legisladores (salarios, prestaciones, entre otros), todos aquellos gastos administrativos (salarios y prestaciones del personal administrativo, gastos en comunicación social, papelería, servicios generales como el pago de la luz, agua, entre otros) necesarios para que cada uno de los diputados de los distintos congresos locales ejerza sus funciones.

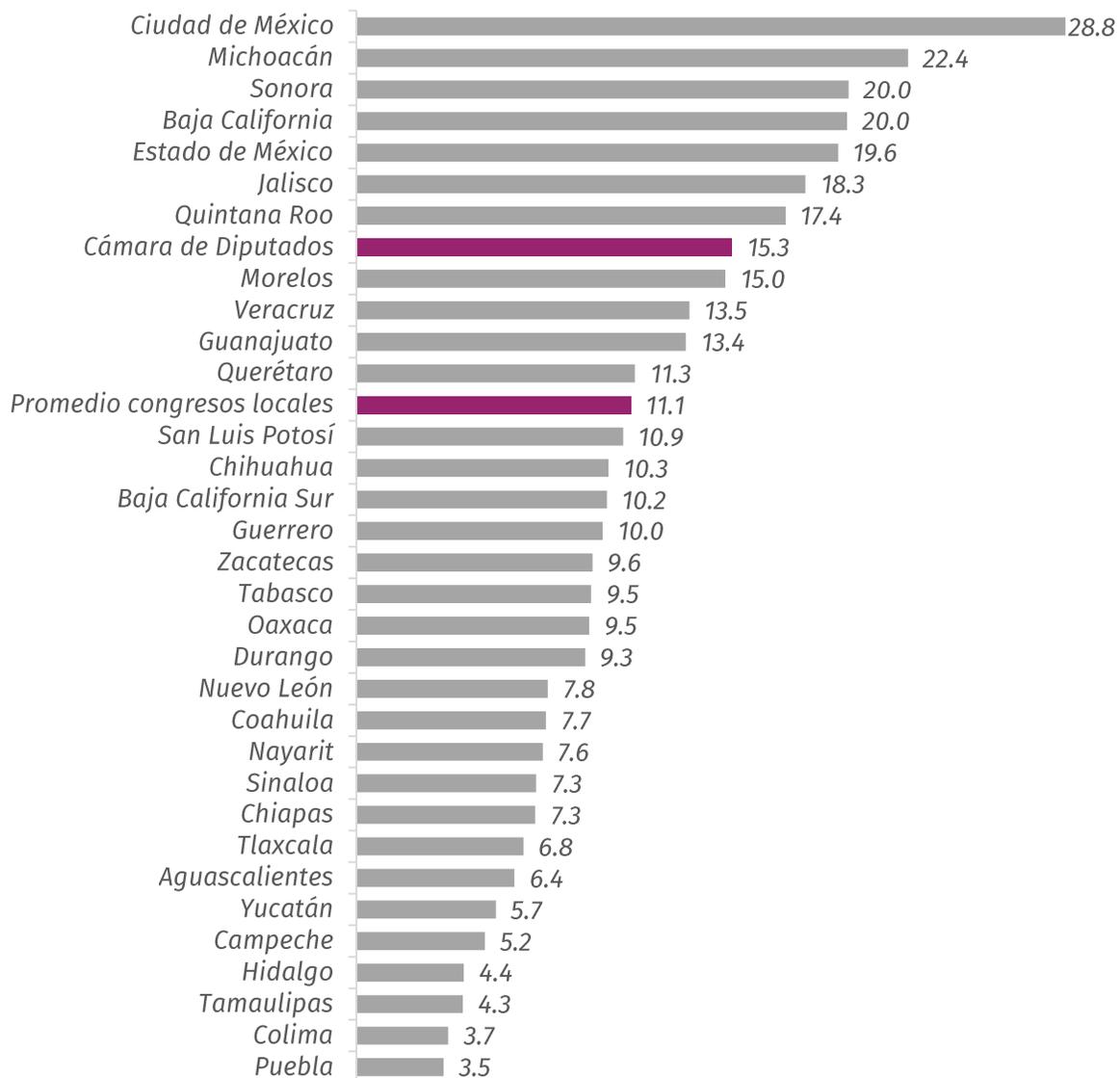
promedio el presupuesto por diputado de los 32 congresos locales en 2017 es de 11.1 mdp, las desviaciones respecto a la media nacional son considerables.

El caso más marcado de estas diferencias presupuestales por tratarse de los congresos con menor y mayor presupuesto por diputado, es el del Congreso de Puebla y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pues mientras que el primero tiene un presupuesto por diputado de 3.5 mdp, el segundo dispone de un presupuesto ocho veces mayor (28.8 mdp por diputado). Sin embargo, estas diferencias no se limitan a este caso en particular pues congresos de otros estados también

difieren sustancialmente en sus recursos: las legislaturas de Coahuila (7.7 mdp), Nuevo León (7.8 mdp) y Baja California Sur (10.2 mdp) operan con la mitad o menos del presupuesto por diputado del de sus contrapartes en Sonora (20.0 mdp), Jalisco (18.3 mdp) y Baja California (20.0 mdp), respectivamente.

Asimismo, cuando se comparan los presupuestos de los congresos locales contra el presupuesto de la Cámara de Diputados federal, cuyas atribuciones y responsabilidades son más amplias, observamos que en siete legislaturas (Ciudad de México, Michoacán, Sonora, Baja California, Estado de México, Jalisco y Quintana Roo) el presupuesto por diputado es superior al de la Cámara de Diputados que asciende a 15.3 mdp²².

Gráfica 6. Presupuesto por diputado local en 2017. Millones de pesos corrientes



Fuente: Elaboración IMCO con datos de presupuestos de egresos estatales 2017; Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 y constituciones locales.

²² Esta cifra se obtuvo al dividir el presupuesto aprobado en 2017 para la Cámara de Diputados (7,629.4 mdp) entre los 500 diputados que la integran.

Incluso al ampliar el comparativo a una muestra de congresos nacionales en 2011, año para el cual disponemos de información del presupuesto y número de representantes de una muestra de 98 parlamentos nacionales²³, encontramos que algunos congresos locales tuvieron ese año un presupuesto por diputado significativamente mayor al de parlamentos de

algunos países: el presupuesto por diputado en 2011 de los congresos de Baja California (2.1), la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1.9) y Jalisco (1.8) fue considerablemente mayor al de las cámaras bajas de los congresos de Japón (1.5), Alemania (1.3), Colombia (1.1), Chile (1.1), Francia (1.1), Reino Unido (0.5), India (0.4), España (0.4), entre otros.

Tabla 6. Presupuesto por legislador en congresos locales vs. congresos nacionales en 2011²⁴. Millones de dólares ajustados por paridad de compra²⁵

*Ver el anexo 1 para consultar la tabla completa

| Posición | Entidad federativa / País | Naturaleza del congreso (local, nacional unicameral, nacional cámara baja) | Presupuesto por representante (millones de dólares ajustados por paridad de compra) |
|----------|---------------------------|---|--|
| 1 | Corea del Sur | Nacional unicameral | 2.09 |
| 2 | Baja California | Local | 2.07 |
| 3 | Ciudad de México | Local | 1.91 |
| 4 | Jalisco | Local | 1.79 |
| 5 | Venezuela | Nacional unicameral | 1.73 |
| 6 | Japón | Nacional cámara baja | 1.47 |
| 7 | Israel | Nacional unicameral | 1.40 |
| 8 | México | Nacional cámara baja | 1.33 |
| 9 | Alemania | Nacional cámara baja | 1.33 |
| 10 | Quintana Roo | Local | 1.28 |
| 11 | Veracruz | Local | 1.19 |
| 12 | Morelos | Local | 1.19 |
| 13 | Angola | Nacional unicameral | 1.14 |
| 14 | Camboya | Nacional cámara baja | 1.13 |
| 15 | Costa Rica | Nacional unicameral | 1.10 |
| 16 | Bélgica | Nacional cámara baja | 1.08 |
| 17 | Colombia | Nacional cámara baja | 1.06 |
| 18 | Chile | Nacional cámara baja | 1.05 |
| 19 | Francia | Nacional cámara baja | 1.05 |
| 20 | San Luis Potosí | Local | 1.01 |
| 21 | Guerrero | Local | 1.01 |
| 22 | Emiratos Árabes Unidos | Nacional unicameral | 0.99 |
| 23 | Querétaro | Local | 0.95 |

Fuente: Elaboración IMCO con datos del Informe Parlamentario Mundial 2012; presupuestos de egresos estatales 2011; constituciones estatales y Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

²³ Unión Interparlamentaria y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, "Informe Parlamentario Mundial", abril 2012.

²⁴ Estas cifras se obtuvieron al dividir los presupuestos de 2011 en dólares ajustados por paridad de compra de los congresos locales, parlamentos unicamerales y cámaras bajas de parlamentos bicamerales de una muestra de países entre el número de legisladores que los integraron ese año.

²⁵ La paridad de poder de compra (PPP por sus siglas en inglés) es un ajuste económico para comparar el costo de bienes y servicios en distintos países. El tipo de cambio ajustado por PPP es aquel que equilibra el poder adquisitivo de un dólar en el mundo, de modo que un dólar tenga el mismo poder de compra en cualquier país. Banco Mundial (2011). PPP Conversion factor, GDP (Local currency unit per international USD). "International Comparison Program Database". Obtenido en: <http://data.worldbank.org/indicator/PA.NUS.PPP>

Ante estas diferencias presupuestales las preguntas son: ¿en qué son distintos los congresos de Coahuila y Sonora? ¿Baja California y Baja California Sur? ¿Nuevo León y Jalisco? ¿Cómo puede funcionar un congreso con un presupuesto de 3.5 millones de pesos (Puebla) y otro con 28.8 mdp por diputado (ALDF)?

Las anteriores no se tratan de preguntas gratuitas puesto que las implicaciones sobre el uso de los recursos públicos por parte de los congresos locales son radicalmente distintas en función de las respuestas que se les dé. Hay dos posibles respuestas; mismas que se ejemplifican a partir de los casos paradigmáticos y diametralmente opuestos del Congreso de Puebla y la ALDF:

- a) El congreso de Puebla es un congreso disfuncional pues carece de los recursos necesarios para operar, mientras que la ALDF es el modelo de cumplimiento de la función legislativa; o
- b) el congreso poblano cumple sus funciones a cabalidad y La ALDF es un congreso funcional aunque ahogado en una estructura burocrática marcadamente ineficiente.

En el primer caso los congresos locales deberían incrementar sus presupuestos, siguiendo el ejemplo de la ALDF, mientras que en el segundo caso la mayoría de los congresos deberían ajustar sus presupuestos a la baja, siguiendo el ejemplo del Congreso de Puebla.

A partir de la evidencia que se presenta en este informe (ver **Sección III. Desempeño de los congresos locales**) observamos que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no es distinta a la media nacional en términos de desempeño, lo que nos hace suponer que su presupuesto desmesurado obedece principalmente a una burocracia ineficiente. Ejemplo de ello es que mientras que en el Congreso de Puebla por cada diputado hay tres servidores públicos que cumplen funciones administrativas o de apoyo, en la ALDF esta cifra es nueve veces mayor (28).

En un ejercicio en el cual el presupuesto de cada uno de los congresos locales se ajustara de tal forma que el presupuesto por diputado en cada uno de ellos fuera equivalente al menor del país (3.5 mdp), se tendría un **ahorro de recursos por 9,574.2 mdp**; es decir, un ahorro del 70.7% respecto de lo presupuestado en 2017 (13,551.3 mdp).

Aun en el caso conservador de que el presupuesto por legislador fuera igual al promedio observado

en 2017 para todos los congresos locales (11.1 mdp) y únicamente se ajustaran a la baja los presupuestos de los 11 congresos que se encuentran por encima de este monto, el ahorro agregado sería de 3,519.0 mdp (26.0%). Bajo este último escenario, los ahorros que dichos congresos obtendrían son:

- **Asamblea Legislativa del Distrito Federal:** 1,167.3 mdp (61.3%)
- **Michoacán:** 451.4 mdp (50.3%)
- **Baja California:** 220.1 mdp (44.1%)
- **Estado de México:** 632.9 mdp (43.1%)
- **Jalisco:** 277.3 mdp (38.9%)
- **Quintana Roo:** 157.2 mdp (36.1%)
- **Morelos:** 115.5 mdp (25.7%)
- **Veracruz:** 119.5 mdp (17.6%)
- **Guanajuato:** 80.9 mdp (16.8%)
- **Querétaro:** 4.5 mdp (1.6%)

Estas cifras representan los ahorros potenciales que podríamos obtener si tuviéramos congresos austeros. Dicho de otra forma, **las ineficiencias de la mayoría de los congresos locales nos cuestan entre 3,519.0 mdp y 9,574.2 mdp**. Este último monto es equivalente a las transferencias federales y estatales que estiman recibir seis universidades públicas estatales en 2017²⁶.

Congresos austeros. Más un elemento discursivo que una realidad

Un principio que están obligados a seguir los congresos locales al igual que cualquier otro ente público del país es el de la austeridad; es decir, la racionalización en el uso de los recursos públicos sin comprometer el cumplimiento de sus metas. Ello implica eliminar gastos suntuarios, reducir prestaciones excesivas y limitarse a ejercer sus recursos en el marco de las atribuciones que por ley les corresponde.

A pesar de ello, en este informe damos cuenta del crecimiento generalizado e injustificado de los presupuestos de los congresos locales en los últimos cinco años, de las variaciones en el gasto en relación al presupuesto aprobado, de los apoyos que otorgan los diputados locales en contravención de sus facultades con fines presumiblemente clientelares y de las prestaciones excesivas (aguinaldos) que en algunos congresos se otorgan.

²⁶ Universidades autónomas de Campeche, San Luis Potosí, Morelos, Coahuila, Querétaro y Universidad de Colima (Presupuestos de egresos estatales 2017).

➤ Crecimiento injustificado de los presupuestos de los congresos locales

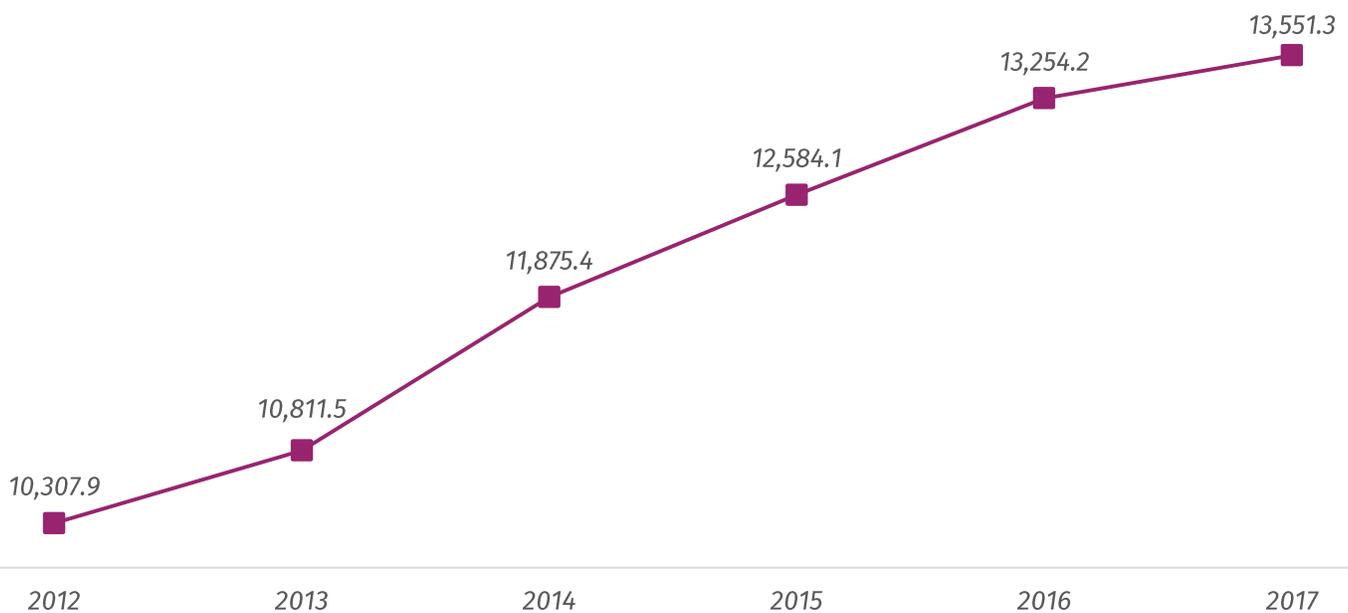
En conjunto, entre 2012 y 2017 los presupuestos de los congresos locales crecieron 11.1% en términos reales al pasar de 10,307.9 mdp a 13,551.3 mdp. Mientras que en dicho periodo nueve congresos redujeron en términos reales sus presupuestos (el congreso que más redujo su presupuesto en el periodo fue el de Puebla con una caída del 22.5%), los 23 congresos restantes presentaron desde incrementos marginales (0.4% en Guerrero) hasta crecimientos superiores al 50% (53.1%, 61.1% y 69.4% en Michoacán, Coahuila y Sonora, respectivamente).

Si la función de un legislador no está asociada a la provisión de bienes y servicios públicos que crecen conforme aumenta la población, si no hay reformas importantes que modifiquen una función que requiere para su cumplimiento de insumos específicos (los legisladores requieren, en principio, de un recinto para sesionar, oficinas, papelería, mobiliario, gastos asociados a mantener un sitio web adecuadamente, servicio de agua, luz, entre otros) y si el número de diputados se ha mantenido estable e incluso ha

decrecido en años recientes ¿Qué explica entonces el crecimiento de los presupuestos de la mayoría de los congresos locales en los últimos cinco años?

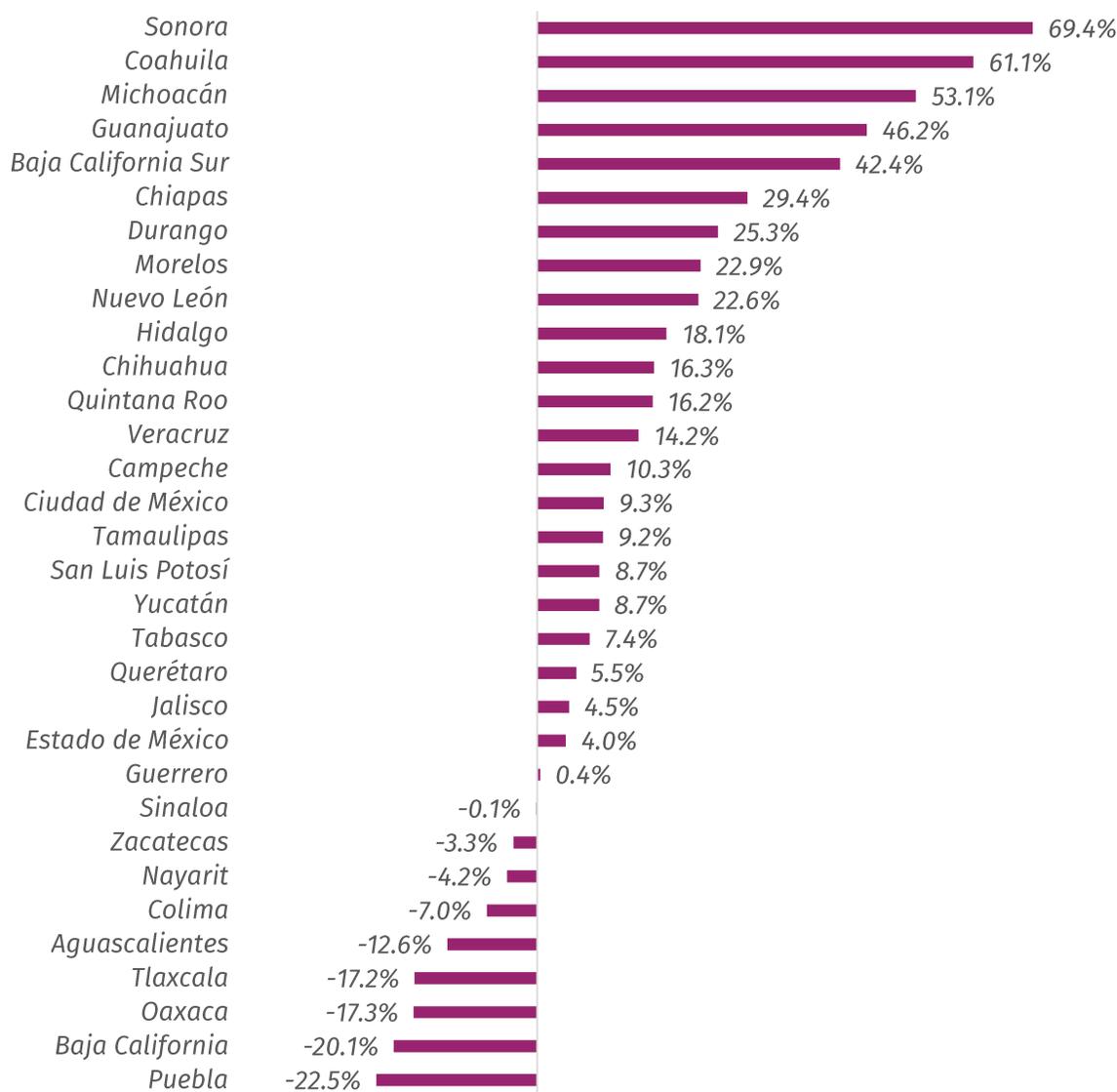
Parece ser que las asignaciones presupuestales a los congresos locales han adquirido un carácter eminentemente inercial, lógica bajo la cual sus presupuestos se ajustan como una proporción fija a los ingresos obtenidos por los gobiernos estatales sin que dichos incrementos se orienten al mejor cumplimiento de las funciones de los congresos locales.

Gráfica 7. Crecimiento del presupuesto de los congresos locales (2012-2017). Millones de pesos corrientes



Fuente: Elaboración IMCO con datos de presupuestos de egresos estatales (varios años).

Gráfica 8. Crecimiento del presupuesto de los congresos locales (2012-2017). Tasa de crecimiento real



Fuente: Elaboración IMCO con datos de presupuestos de egresos estatales (varios años).

➤ Discrecionalidad en el ejercicio de los recursos públicos. Presupuestos de juguete

Además del crecimiento de los presupuestos de egresos que hemos observado en los últimos años, un aspecto que llama la atención es la discrecionalidad con la cual los legisladores pueden modificar los presupuestos de sus congresos de tal forma que el monto gastado al final del año no coincida necesariamente con el monto aprobado; sin que se rinda cuentas sobre los ajustes realizados.

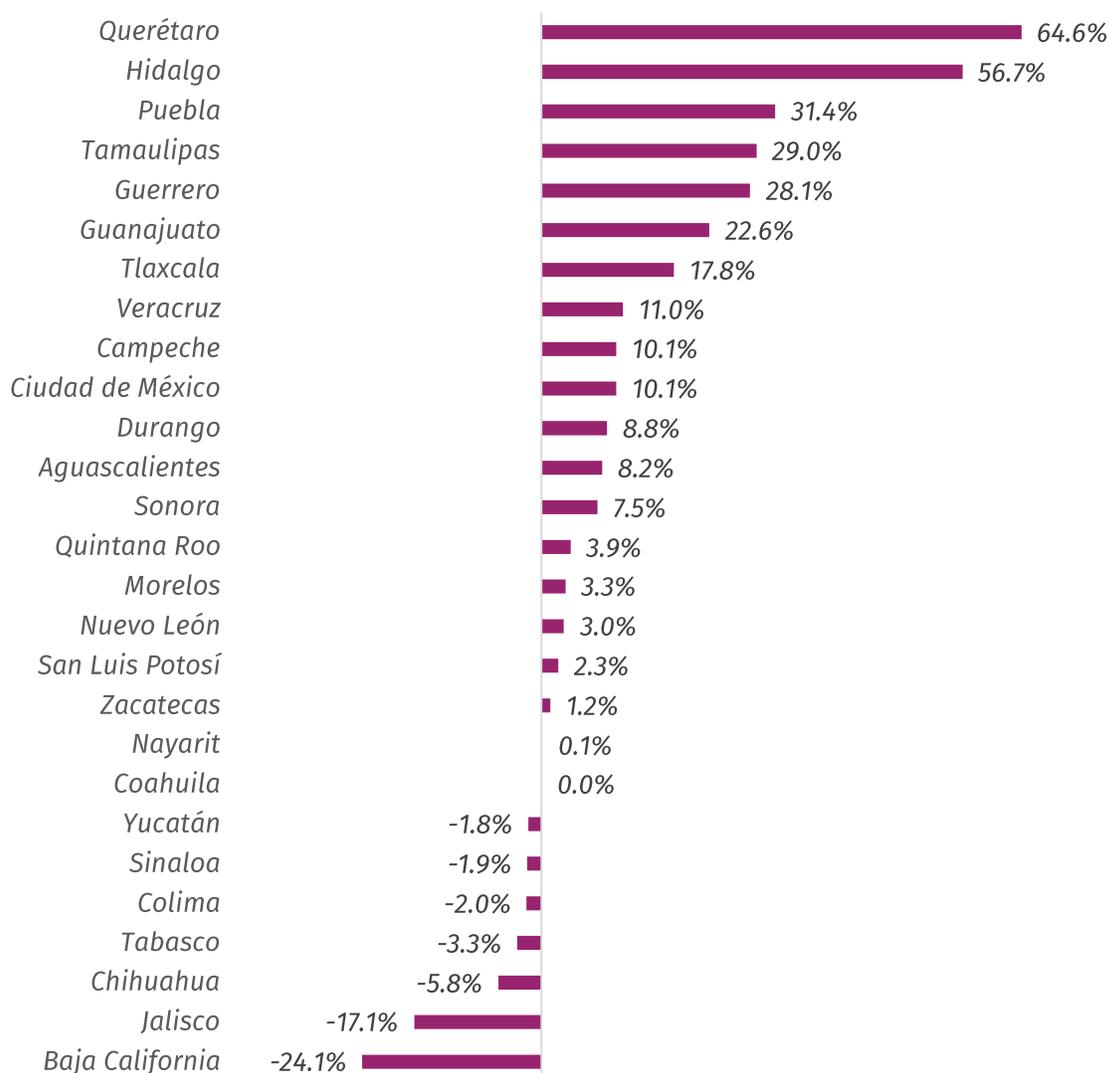
Si bien es cierto que los presupuestos aprobados son susceptibles de modificaciones a lo largo del año y que en ocasiones éstas tienen una justificación técnica, también es cierto que los congresos locales, a diferencia de los poderes ejecutivos estatales, no enfrentan contingencias (desastres naturales u eventos imprevistos de otra naturaleza) que los obliguen a modificar sus presupuestos (y a gastar más) de forma tan marcada como lo observamos en algunos de ellos.

De acuerdo con datos de las cuentas públicas de los congresos locales correspondientes al ejercicio fiscal 2016²⁷, 19 legislaturas gastaron en conjunto 1,001.2 mdp (13.7%) adicionales a lo que éstas aprobaron (7,303.2 mdp). En el Congreso de Querétaro, por ejemplo, aunque se presupuestaron 299.6 mdp en 2016, al final de dicho ejercicio fiscal se gastaron un total de 493.2 mdp; es decir, 193.5 mdp (64.6%) más de lo presupuestado originalmente. En el caso del Congreso de Hidalgo, la diferencia entre lo gastado y lo presupuesto fue de 56.7% (se presupuestaron 119.8 mdp y se gastaron 187.7 mdp).

Cinco congresos locales tuvieron modificaciones al alza de entre el 20 y el 50%: Guanajuato (22.6%), Guerrero (28.1%), Tamaulipas (29.0%) y Puebla (31.4%); siete legislaturas (Yucatán, Sinaloa, Colima, Tabasco, Chihuahua, Jalisco y Baja California) gastaron menos de lo presupuestado; en tanto que el Congreso de Coahuila fue el único en el que se gastó exactamente lo que se aprobó.

Los fines y el destino de estos incrementos presupuestales pueden ser variados, pero son sintomáticos de una mala planeación presupuestal.

Gráfica 9. Variación porcentual entre el presupuesto aprobado y el presupuesto devengado²⁸ en 2016



Fuente: Elaboración IMCO con datos de cuentas públicas 2016 e informes trimestrales del ejercicio del gasto (cuarto trimestre) 2016.

²⁷ Al 10 de mayo de 2017 (fecha de corte de este informe) no se encontraron disponibles las cuentas públicas del ejercicio fiscal 2016 de los congresos de Baja California Sur, Chiapas, Estado de México, Michoacán y Oaxaca.

²⁸ El gasto devengado es el momento contable que refleja el reconocimiento de una obligación de pago a favor de terceros por la recepción de conformidad de bienes, servicios y obras oportunamente contratados; así como de las obligaciones que derivan de tratados, leyes, decretos, resoluciones y sentencias definitivas (Acuerdo por el que se emiten las normas y metodología para la determinación de los momentos contables de los egresos).

Tabla 7. Variación entre el presupuesto aprobado y el presupuesto devengado en 2016

| Entidad federativa | Presupuesto 2016 | | Var. absoluta (millones de pesos) | Var. aprobado / devengado |
|---------------------|------------------|-----------------|--------------------------------------|------------------------------|
| | Aprobado | Devengado | | |
| Aguascalientes | 172.1 | 186.2 | ↑ 14.1 | ↑ 8.2% |
| Baja California | 563.8 | 427.8 | ↓ -136.1 | ↓ -24.1% |
| Baja California Sur | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| Campeche | 177.5 | 195.4 | ↑ 17.9 | ↑ 10.1% |
| Chiapas | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| Chihuahua | 350.5 | 330.1 | ↓ -20.4 | ↓ -5.8% |
| Ciudad de México | 1,820.5 | 2,003.4 | ↑ 183.0 | ↑ 10.1% |
| Coahuila | 176.2 | 176.2 | → 0.0 | → 0.0% |
| Colima | 102.2 | 100.1 | ↓ -2.1 | ↓ -2.0% |
| Durango | 176.4 | 191.9 | ↑ 15.6 | ↑ 8.8% |
| Guanajuato | 450.7 | 552.4 | ↑ 101.8 | ↑ 22.6% |
| Guerrero | 429.0 | 549.4 | ↑ 120.4 | ↑ 28.1% |
| Hidalgo | 119.8 | 187.7 | ↑ 67.9 | ↑ 56.7% |
| Jalisco | 792.2 | 656.6 | ↓ -135.6 | ↓ -17.1% |
| Estado de México | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| Michoacán | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| Morelos | 450.0 | 464.7 | ↑ 14.7 | ↑ 3.3% |
| Nayarit | 227.4 | 227.5 | ↑ 0.1 | ↑ 0.1% |
| Nuevo León | 302.1 | 311.2 | ↑ 9.1 | ↑ 3.0% |
| Oaxaca | 605.0 | n.d. | n.d. | n.d. |
| Puebla | 144.1 | 189.4 | ↑ 45.3 | ↑ 31.4% |
| Querétaro | 299.6 | 493.2 | ↑ 193.5 | ↑ 64.6% |
| Quintana Roo | 340.8 | 354.2 | ↑ 13.4 | ↑ 3.9% |
| San Luis Potosí | 283.5 | 289.9 | ↑ 6.4 | ↑ 2.3% |
| Sinaloa | 299.0 | 293.3 | ↓ -5.7 | ↓ -1.9% |
| Sonora | 610.0 | 655.9 | ↑ 45.9 | ↑ 7.5% |
| Tabasco | 325.3 | 314.7 | ↓ -10.6 | ↓ -3.3% |
| Tamaulipas | 140.3 | 180.9 | ↑ 40.6 | ↑ 29.0% |
| Tlaxcala | 190.2 | 224.1 | ↑ 33.9 | ↑ 17.8% |
| Veracruz | 676.9 | 751.2 | ↑ 74.3 | ↑ 11.0% |
| Yucatán | 132.9 | 130.6 | ↓ -2.4 | ↓ -1.8% |
| Zacatecas | 292.4 | 295.8 | ↑ 3.5 | ↑ 1.2% |
| Total | 10,650.4 | 10,733.9 | ↑ 83.5 | ↑ 0.8% |

*n.d. No disponible.

Fuente: Elaboración IMCO con datos de cuentas públicas 2016 e informes trimestrales del ejercicio del gasto (cuarto trimestre) 2016.

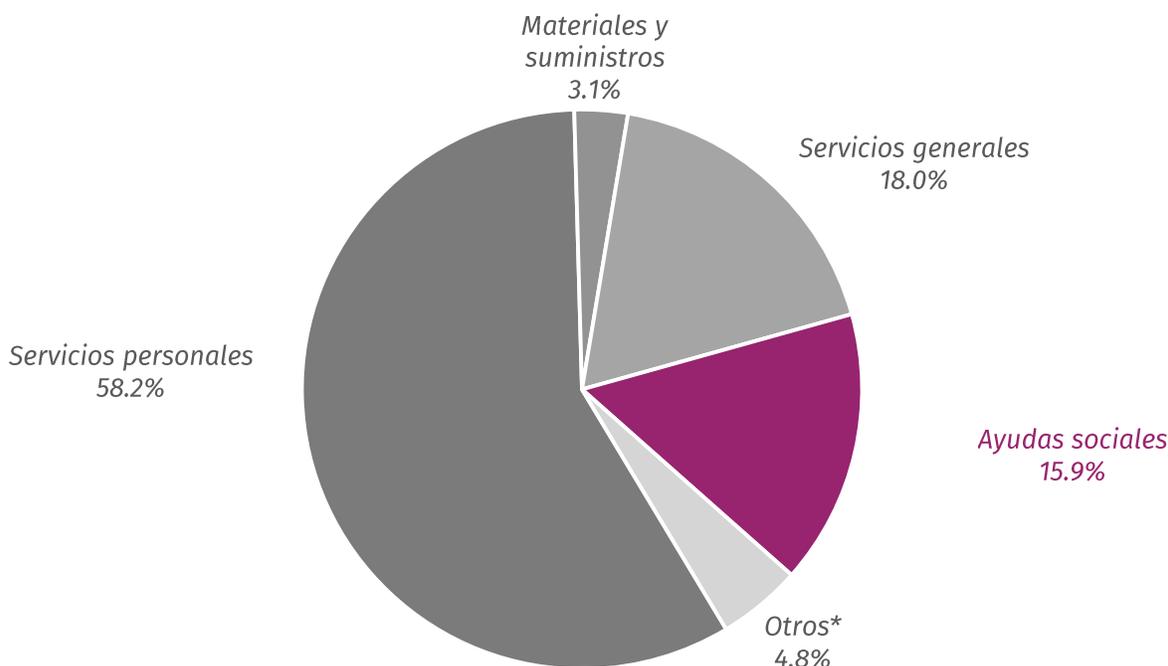
➤ “Moches” legislativos

Para garantizar el principio de división de poderes y, en este sentido, que los congresos locales ejerzan sus funciones sin que ningún caso éstas se vean comprometidas por falta de recursos materiales, humanos y financieros, el presupuesto del que dispongan las legislaturas locales debe abocarse exclusivamente a la esfera de sus atribuciones y no a competencias de otro poder. No obstante lo anterior, al analizar el destino del gasto de los congresos en 2016 se encontró que varios de ellos, 17 para ser exactos²⁸, ejercieron en conjunto más de mil millones de pesos (1,355.6 mdp) por concepto de **ayudas sociales**²⁹. Es decir, los congresos locales destinaron recursos a la atención de la población en materia de desarrollo social: **una función ajena a los**

poderes legislativos que constituye lo que en la literatura se denomina *pork barrel* (uso de dinero público que los miembros de los poderes legislativos tienen a su disposición para financiar proyectos de interés local, y que frecuentemente se utiliza para ganar votos). En México, a los recursos que ejercen legisladores con fines distintos a los del Poder Legislativo se denominan “moches”³⁰.

Solamente por concepto de ayudas sociales, la ALDF y los congresos de Guerrero y Veracruz gastaron más de 878 mdp durante 2016, cifra mayor al presupuesto aprobado de los entes de fiscalización de estas tres entidades federativas ese año (865 mdp).

Gráfica 10. Distribución del gasto total de los congresos locales³¹ en 2016



*Otros: Bienes muebles, inmuebles e intangibles; inversión pública; inversiones financieras y otras provisiones; y deuda pública.

Fuente: Elaboración IMCO con datos de cuentas públicas 2016 e informes trimestrales del ejercicio del gasto (cuarto trimestre) 2016.

²⁸ No se dispone de información para los congresos de Baja California Sur, Chiapas, Estado de México, Michoacán, Oaxaca y Sonora pues al 10 de junio de 2017 no tenían publicada la cuenta pública armonizada correspondiente al ejercicio fiscal 2016 ni los informes trimestrales del ejercicio del gasto del congreso al 31 de diciembre de 2016.

²⁹ Asignaciones que los entes públicos otorgan a personas, instituciones y diversos sectores de la población para propósitos sociales (Acuerdo por el que se emite el clasificador por objeto del gasto).

³⁰ Roldan Xopa, José, “Corrupción: ¿Cultura o falla de Estado?”. La Silla Rota, 25 de agosto de 2014. Consultado el 1 de junio de 2016. Disponible en: <https://lasillarota.com/opinion/columnas/corrupcion-cultura-o-falla-de-estado/58964>

³¹ Al 10 de junio de 2017 seis congresos (Baja California Sur, Chiapas, Estado de México, Michoacán, Oaxaca y Sonora) no tenían publicada la cuenta pública armonizada correspondiente al ejercicio fiscal 2016. Tampoco fue posible obtener el ejercicio del gasto del congreso al 31 de diciembre de 2015.

Además del gasto en ayudas sociales que forma parte del presupuesto de los congresos, hay partidas dentro de los presupuestos de egresos estatales que son asignadas a los diputados para acciones de desarrollo social. Tal es el caso del presupuesto de egresos del Estado de México para el ejercicio fiscal 2017 que en su artículo 24 señala que (las negritas son nuestras):

[...] Este importe incluye **\$187,500,000.00** del Programa de Apoyo a la Comunidad que ejercen los Legisladores, el cual se orienta a la atención de las demandas ciudadanas mediante la **entrega de apoyos en materiales diversos**, mismo que estará sujeto a los lineamientos, reglas y manuales de operación aplicables a los programas sociales en términos de la Ley de Desarrollo Social del Estado de México. La misma circunstancia aplicará a **cualquier otro programa del Ejecutivo del Estado que ejerzan los Legisladores**, sus grupos parlamentarios y las dependencias del Poder Ejecutivo Estatal.

De acuerdo al presupuesto del Estado de México, además del Programa de Apoyo a la Comunidad, pueden existir programas del Poder Ejecutivo que ejercen los legisladores locales mexiquenses.

Cabe resaltar que el Programa de Apoyo a la Comunidad que ejercen los legisladores locales del Estado de México existe desde 2008 con el mismo monto (187.5 mdp) y con el mismo objeto: “la atención de las demandas ciudadanas mediante la entrega de apoyos en materiales diversos”. Es decir, al menos durante los últimos 10 ejercicios fiscales (2008-2017) cada diputado presumiblemente ha ejercido al menos 2.5 millones de pesos anualmente por este concepto³².

Desafortunadamente esta situación no es exclusiva de los diputados locales del Estado de México pues también los legisladores del Congreso de Tlaxcala etiquetaron en el presupuesto de egresos estatal (art. 7) 32 millones de pesos en el ejercicio fiscal 2016 del presupuesto del Poder Legislativo del estado, asignando un millón de pesos para cada uno de los 32 diputados de aquella legislatura para ejercer obras o acciones de infraestructura social³³ (las negritas son nuestras):

[...] se etiquetará a la actual Legislatura, un total de \$32,000,000.00 (Treinta y dos millones de pesos 00/100 M.N) para el ejercicio fiscal 2016, asignando un monto de \$1,000,000.00 (un millón de pesos 00/100 M.N) por cada uno de los 32 diputados.

La ejecución del recurso podrá ser en cualquiera de las dos modalidades que se describen a continuación:

I. En la primera modalidad, el recurso aludido será ejercido a través de la Secretaría de Obras Públicas y Vivienda del Gobierno del Estado de Tlaxcala, **cada diputado determina el programa para obras y acciones de infraestructura social, así como el monto que se vaya a emplear para cada acción**, el periodo de ejecución y comprobación de dicho fondo en las obras o acciones respectivas, no deberá exceder el ejercicio fiscal 2016.

II. En la segunda modalidad, la coordinación y verificación de las obras o acciones respectivas, estarán a cargo de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Tlaxcala, el Presidente de la Mesa Directiva y el Presidente del Comité de Administración de la LXI Legislatura del Congreso del Estado; cada diputado determinara el programa para obras o acciones de infraestructura social, así como el monto que se vaya a asignar a cada una de ellas.

Los fines de los congresos locales no son caritativos ni filantrópicos, tampoco electorales ni de plataformas políticas. Mucho menos son supletorios a los de una dependencia de los poderes ejecutivos estatales en materia de desarrollo o infraestructura social. Si bien es razonable que los congresos puedan destinar recursos a instituciones sin fines de lucro en temas culturales, de investigación o académicos, éstos deben ser limitados y no formar parte de una política asistencialista o de obra pública que rompa el equilibrio de poderes en las entidades federativas como actualmente sucede en algunas de ellas.

³² Presupuesto de egresos del Estado de México (2008-2017).

³³ Presupuesto de egresos del Estado de Tlaxcala 2016.

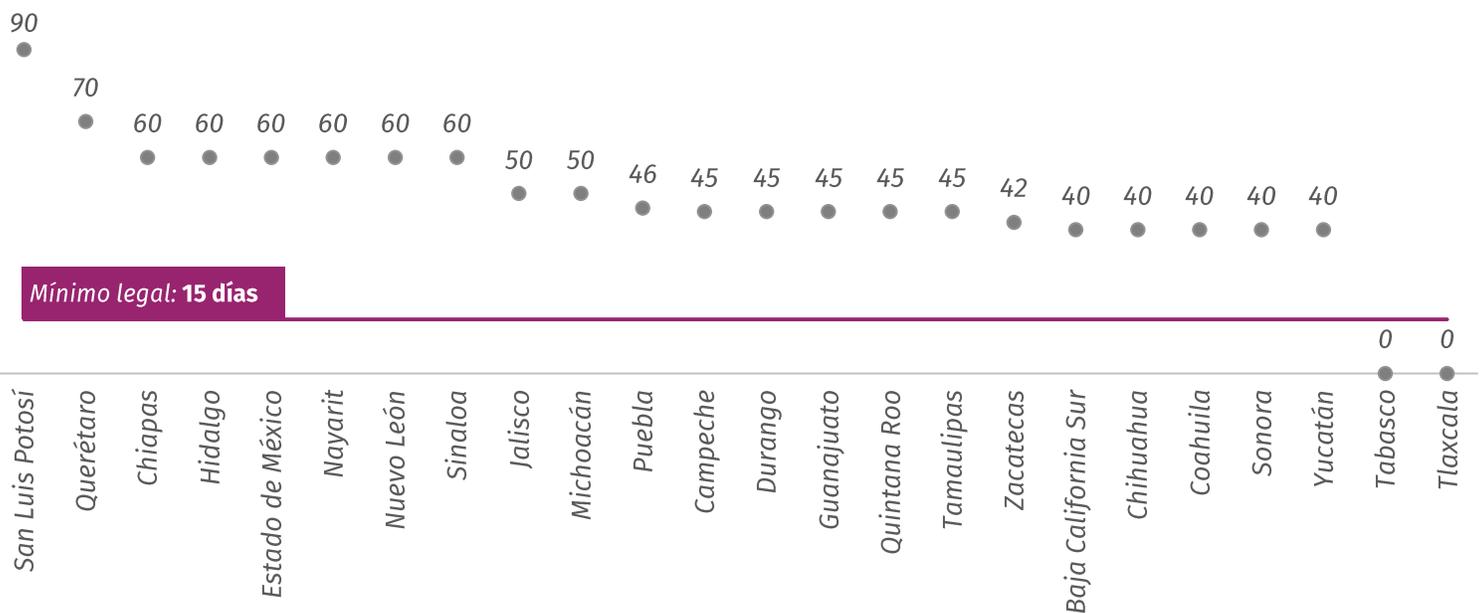
➤ Prestaciones excesivas. Aguinaldos

Además del crecimiento observado en los presupuestos de los congresos en años recientes, una clara señal de que la austeridad es más un elemento discursivo que una realidad es el hecho de que el número de días de aguinaldo que perciben algunos diputados locales rebasa por mucho el mínimo que establece la Ley Federal del Trabajo de 15 días.

Como se puede observar en la **gráfica 11**, en San Luis Potosí el aguinaldo que perciben los diputados es de 90

días (seis veces superior al mínimo legal), en siete congresos el aguinaldo es de entre 60 y 70 días (entre 4 y 4.7 veces mayor al mínimo), y en 14 legislaturas se encuentra entre los 35 y 50 días (entre 2.3 y 3.3 veces mayor al mínimo). A su vez, de acuerdo con las respuestas a una solicitud de información realizada a los congresos de Tabasco y Tlaxcala, los diputados no perciben esta prestación. Para los ocho congresos restantes no es posible conocer los días de aguinaldo asignados debido a que no respondieron a la solicitud de información enviada.

Gráfica 11. Días de aguinaldo para diputados locales. Número de días



Fuente: Elaboración IMCO a partir de solicitudes de información. Los congresos de Aguascalientes, Baja California, Colima, Guerrero, Morelos, Oaxaca, Veracruz, y la Asamblea legislativa del Distrito Federal no respondieron a la solicitud.

Opacidad en el manejo de los recursos públicos

El avance en materia de transparencia presupuestal en los poderes ejecutivos estatales es evidente. De acuerdo con el **Índice de Información Presupuestal Estatal 2016**³⁴ elaborado por el IMCO, la mayoría de los presupuestos de egresos estatales ya cumplen en 2017 de manera satisfactoria con este principio, lo que

permite conocer detalladamente cómo, cuánto y en qué planean gastar los recursos de que disponen los poderes ejecutivos en dicho ejercicio fiscal.

A diferencia de los poderes ejecutivos estatales, en los congresos locales la transparencia presupuestal sigue observando grandes rezagos a pesar de que estos entes son también sujetos obligados a cumplir con la normatividad de transparencia vigente (i.e. Ley General de Contabilidad Gubernamental y Ley General de

³⁴ Índice de Información Presupuestal Estatal 2016, IMCO. Disponible en: <http://imco.org.mx/finanzaspublicas/#/indice-de-informacion-presupuestal-estatal>

Transparencia y Acceso a la Información Pública).

Muestra de ello es que para la elaboración de este Informe se solicitó a las 32 legislaturas locales el proyecto de presupuesto de egresos del congreso que remitieron a las secretarías de finanzas estatales para su integración al proyecto de presupuesto de egresos, sin embargo el nivel de respuesta fue considerablemente bajo. Solamente 13 (41%) congresos respondieron adecuadamente a la solicitud y de éstos se pudo constatar que la información presentada en dichos documentos no cumple con los estándares mínimos en materia de calidad de la información presupuestal que se exige y que ya cumplen la mayoría de sus contrapartes en los poderes ejecutivos estatales.

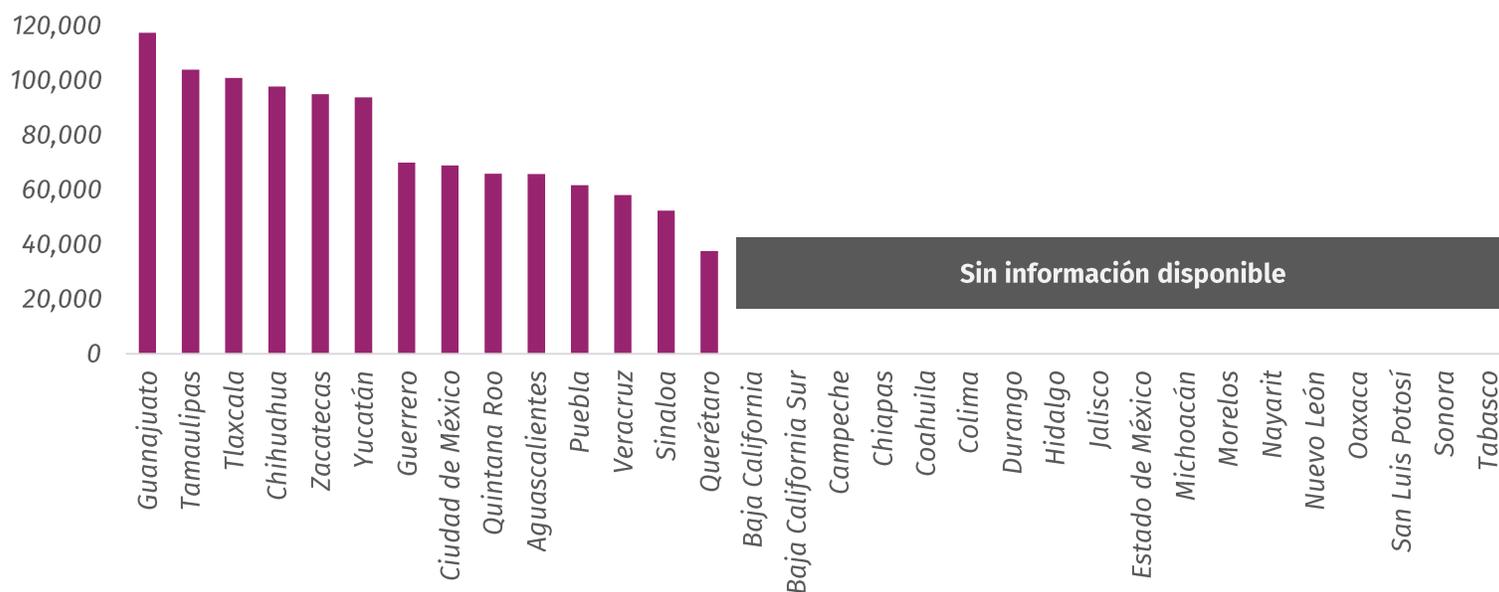
A partir de la información presupuestal que publican la mayoría de los congresos locales únicamente es posible conocer los montos que se asignan a partidas generales como servicios personales, materiales y suministros o servicios generales, sin que el nivel de desglose de estas partidas permita conocer aspectos básicos como el gasto en comunicación social, en viáticos, en servicios oficiales, entre muchos otros. Tampoco es posible conocer, a partir de la mayoría de los proyectos de presupuestos de los congresos las asignaciones que se destinan a cada uno de los órganos internos (grupos parlamentarios, mesa directiva, comisiones, órgano de gobierno, comités, órganos administrativos) de las

legislaturas, el número y tipo de plazas y las remuneraciones de los servidores públicos al interior de los congresos locales.

Un elemento que también llama la atención es la opacidad bajo la cual se manejan los salarios y prestaciones que reciben los diputados locales. A partir de una búsqueda exhaustiva podemos afirmar que desconocemos cuáles y a cuánto ascienden las distintas remuneraciones (sueldos, bonos, apoyos, compensaciones, entre otros conceptos) que perciben los diputados locales en la mayoría de los congresos. Como se puede observar en la **gráfica 12**, al 30 de mayo de 2017, 18 congresos no han adoptado los formatos para publicar de manera homogénea las remuneraciones de los diputados conforme a lo que establece la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Conocer cuánto, cómo y en qué gastan el dinero público los congresos locales es un elemento esencial para garantizar su correcta asignación al permitir a la ciudadanía el escrutinio de las prioridades a las que se destinan los recursos. Por ello es fundamental reducir los márgenes de discrecionalidad y opacidad en el ejercicio del gasto por parte de los diputados locales con la finalidad de combatir todas aquellas deficiencias generalizadas en cuanto al manejo de los recursos públicos que se documentan en esta sección del **Informe Legislativo 2017** □

Gráfica 12. Remuneración bruta mensual por diputado en 2017. Pesos



Fuente: Elaboración IMCO a partir de solicitudes de información. Los congresos de Chiapas, Morelos y Veracruz no respondieron a la solicitud.

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD

INFORME LEGISLATIVO 2017

SECCIÓN III

DESEMPEÑO DE LOS CONGRESOS LOCALES

Funciones de los poderes legislativos

Aunque la misma denominación del Poder Legislativo remite a su principal atribución (la presentación de iniciativas y aprobación de leyes), desde la perspectiva de la rendición de cuentas las funciones del Poder Legislativo pueden agruparse en cinco categorías (Casar, Marván y Puente, 2010):

- **Representación:** expresar, vincular y proteger los intereses, valores y demandas de los ciudadanos.
- **Político-administrativa:** nombrar, ratificar y designar a funcionarios de otros entes públicos.
- **Jurisdiccional:** aplicar el derecho en caso concreto de controversia, el cual se ejerce a través de la declaración de procedencia y del juicio político.
- **Legislativa:** presentar, deliberar y aprobar o rechazar normas de aplicación general.
- **De control:** cerciorarse de que cada ente público se mantenga dentro de su esfera de competencia y asegurarse del acatamiento de sus facultades de acuerdo con lo que las leyes establecen.

Aunque todas son de suma relevancia, el **Informe**

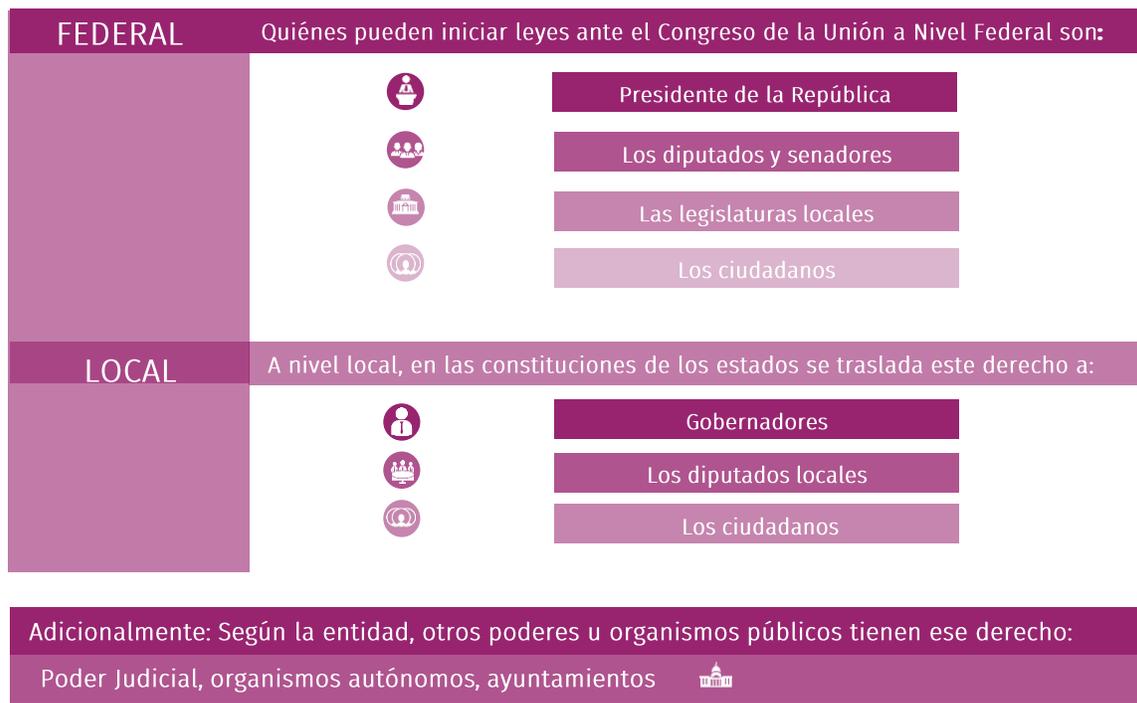
Legislativo 2017 únicamente se enfoca en las dos últimas: las funciones **legislativa** y de **control**.

La función legislativa

La función legislativa consiste en el derecho que tienen los diputados de presentar iniciativas de creación, modificación o abrogación de leyes, así como poder votar su aprobación o rechazo en comisiones o en el Pleno de los congresos. No obstante, en la legislación mexicana el derecho de iniciar leyes no es exclusivo de los diputados. Por ejemplo, el artículo 71 de la Constitución establece quiénes pueden iniciar leyes ante el Congreso de la Unión: el Presidente de la República, los diputados y senadores, las legislaturas locales y los ciudadanos.

De igual forma, en las constituciones de los estados se traslada invariablemente este derecho a los titulares del Poder Ejecutivo, diputados locales y ciudadanos. Adicionalmente, según la entidad federativa, también el Poder Judicial y otros organismos públicos tienen este derecho.

Figura 1. Derecho de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión y congresos locales

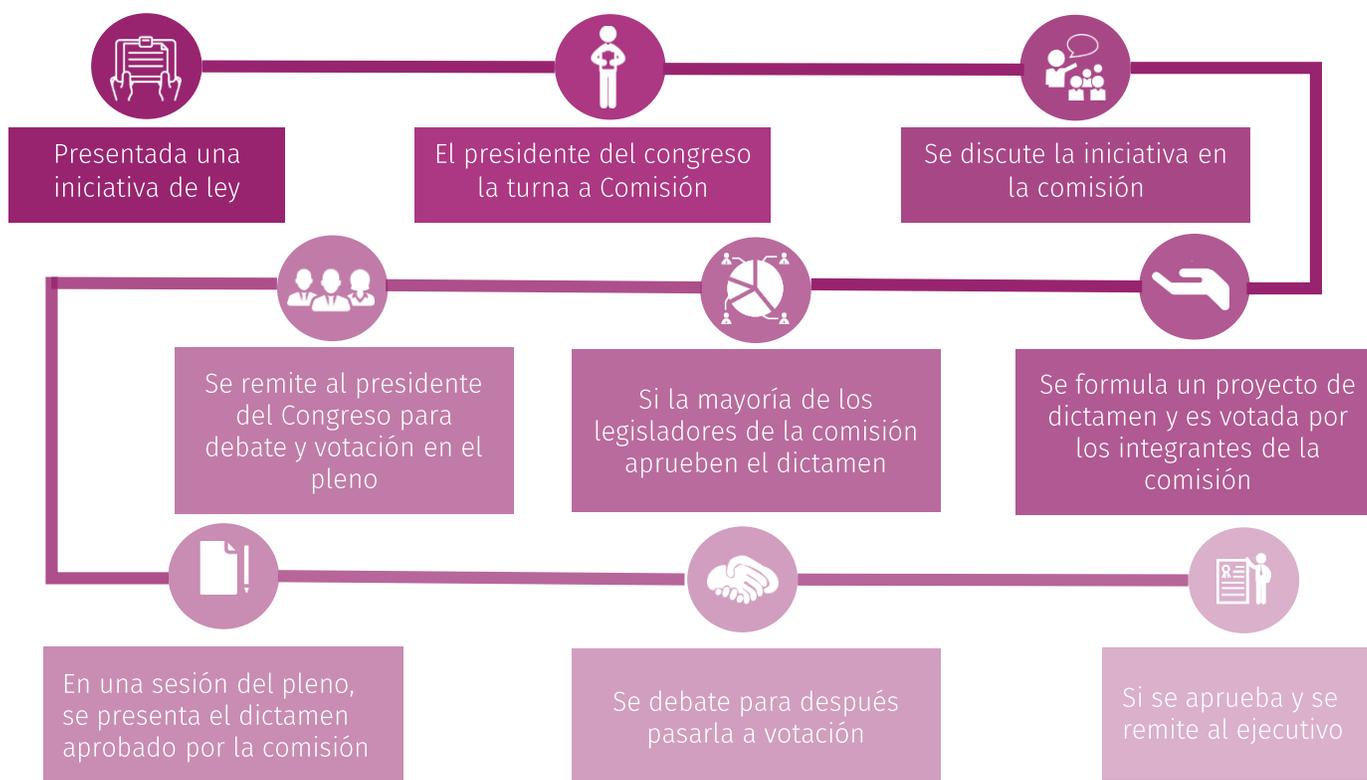


Fuente: Elaboración IMCO con datos de la CPEUM y las constituciones locales.

En términos generales, el procedimiento legislativo para aprobar una iniciativa de ley a nivel local es el siguiente:

1. Presentada una iniciativa de ley, el presidente del congreso la turna a la comisión correspondiente.
2. Una vez que está en la comisión, la iniciativa se discute para después formular un proyecto de dictamen, el cual se vota por los diputados integrantes de la comisión.
3. Si la mayoría aprueba el dictamen, es remitido al presidente del congreso para su posterior debate y votación en el Pleno.
4. En una sesión de Pleno se presenta el dictamen aprobado en la comisión. De conformidad con la normatividad de cada congreso, se establecerán las bases y el orden de los debates sobre el dictamen, pudiendo proponer modificaciones al texto del mismo.
5. Cuando se considere suficientemente discutido, el asunto pasa a votación para que, en caso de ser aprobado, se remita al ejecutivo correspondiente para su publicación en el medio de difusión oficial de la entidad federativa en cuestión.

Figura 2. Procedimiento legislativo



Fuente: Elaboración IMCO.

Comisiones legislativas

Las comisiones legislativas juegan un papel imprescindible en el proceso legislativo pues constituyen el primer filtro para valorar la factibilidad de una iniciativa de ley. Son los órganos internos de los congresos en donde se estudia y dictamina si una iniciativa pasará al Pleno del congreso para su votación.

A partir de las leyes orgánicas de los congresos locales, en general se puede clasificar a las comisiones en dos tipos en función de su objeto y temporalidad:

- **Ordinarias:** tienen que ver con el análisis y dictamen de las iniciativas que les son turnadas y sus materias de estudio son variadas. Se distinguen por tener un carácter permanente.

- **Especiales:** se crean para atender asuntos específicos atribuibles al Poder Legislativo, como investigar temas que son competencia de la administración pública o conocer de responsabilidades de los servidores públicos. Son de carácter transitorio.

A pesar de que la creación de comisiones legislativas

debe obedecer a hacer más eficaz la distribución del trabajo legislativo y que, en principio, su número debe estar alineado al de las dependencias de la administración pública de cada entidad, observamos que en la mayoría de los congresos locales el número de comisiones es desproporcionado. Mientras que a nivel mundial el 70% de los parlamentos nacionales³⁵ tiene

Tabla 8. Número de comisiones legislativas permanentes por congreso local en 2016 y 2017

| Entidad federativa | Número de comisiones legislativas permanentes | | Var. absoluta |
|---------------------|---|------------|---------------|
| | 2016 | 2017 | |
| Aguascalientes | 26 | 26 | → 0 |
| Baja California | 15 | 15 | → 0 |
| Baja California Sur | 27 | 32 | ↑ 5 |
| Campeche | 26 | 29 | ↑ 3 |
| Chiapas | 42 | 42 | 0 |
| Chihuahua | 24 | 25 | ↑ 1 |
| Ciudad de México | 38 | 38 | → 0 |
| Coahuila | 25 | 25 | → 0 |
| Colima | 23 | 23 | → 0 |
| Durango | 32 | 32 | → 0 |
| Guanajuato | 19 | 19 | → 0 |
| Guerrero | 32 | 33 | ↑ 1 |
| Hidalgo | 30 | 30 | → 0 |
| Jalisco | 36 | 37 | ↑ 1 |
| Estado de México | 33 | 34 | ↑ 1 |
| Michoacán | 28 | 28 | → 0 |
| Morelos | 28 | 33 | ↑ 5 |
| Nayarit | 24 | 24 | → 0 |
| Nuevo León | 21 | 24 | ↑ 3 |
| Oaxaca | 39 | 40 | ↑ 1 |
| Puebla | 35 | 35 | → 0 |
| Querétaro | 25 | 25 | → 0 |
| Quintana Roo | 26 | 26 | → 0 |
| San Luis Potosí | 21 | 21 | → 0 |
| Sinaloa | 27 | 27 | → 0 |
| Sonora | 33 | 33 | → 0 |
| Tabasco | 27 | 27 | → 0 |
| Tamaulipas | 27 | 29 | ↑ 2 |
| Tlaxcala | 24 | 24 | → 0 |
| Veracruz | 34 | 40 | ↑ 6 |
| Yucatán | 14 | 16 | ↑ 2 |
| Zacatecas | 30 | 30 | → 0 |
| Total | 891 | 922 | ↑ 31 |

Fuente: Elaboración IMCO con datos de las leyes orgánicas de los congresos locales.

³⁵ En países con sistema bicameral solamente se considera el número de comisiones de la cámara baja. Tamaño de la muestra: 168 cámaras parlamentarias (Unión Interparlamentaria Mundial y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe Parlamentario Mundial, 2012).

menos de 20 comisiones permanentes (un promedio de 18), en las legislaturas locales de México solo el 9% (Baja California, Guanajuato y Yucatán) tiene menos de 20 y el promedio de comisiones permanentes es de 29 (61% más que el promedio de los congresos nacionales).

Además, entre 2016 y 2017, el número de comisiones de los congresos locales creció en 31 al pasar de 891 a 922. Lo anterior, derivado de que en 12 congresos se incrementó su número. Destaca el caso del Congreso de Veracruz cuyas comisiones pasaron de 34 a 40, ubicándolo como el segundo con el mayor número de comisiones del país (junto con Oaxaca).

En la práctica, un exceso de comisiones puede hacer más lento el trabajo legislativo, generar mayor burocracia y mayor carga presupuestal. Por

esta razón, la creación de comisiones no debe estar ligada al pago de favores políticos o a incentivos presupuestales; no obstante, la evidencia nos demuestra que en algunos congresos las comisiones son receptoras de recursos por diferentes conceptos, lo cual puede incentivar su creación sin mayor justificación. Por ejemplo, encontramos que algunas comisiones tienen asignaciones presupuestales (congreso de Tabasco), fondos revolventes (congreso de Baja California Sur) o sus integrantes o presidente reciben compensaciones extraordinarias por formar parte de alguna de ellas³⁶.

Como se puede observar en la **tabla 9**, el congreso local con el mayor número de comisiones es el de Chiapas con 42 (13 más que el promedio subnacional), mientras que el que tiene menos es el de Baja California con 15.

Tabla 9. Número de reuniones por comisión legislativa del Congreso de Chiapas en 2016

| Comisión | Reuniones | Comisión | Reuniones |
|---|-----------|---|-----------|
| Hacienda | 30 | Unidas de hacienda y desarrollo urbano y obras públicas | 2 |
| Gobernación y puntos constitucionales | 20 | Pueblos y comunidades indígenas | 1 |
| Justicia | 4 | Trabajo y previsión social | 1 |
| Salubridad y asistencia | 3 | Turismo y cooperación internacional | 1 |
| Educación y cultura | 2 | Planeación para el desarrollo | 1 |
| Promoción comercial y fomento a la inversión | 2 | Recursos hidráulicos | 1 |
| Desarrollo urbano y obras públicas | 2 | Igualdad y género | 1 |
| Derechos humanos | 2 | Postulación de la medalla Rosario Castellanos | 1 |
| Ecología y cambio climático | 2 | Vivienda | 1 |
| Atención a la mujer y a la niñez | 2 | Unidas de gobernación e igualdad de género | 1 |
| Seguridad pública | 2 | Unidas de hacienda y vigilancia | 1 |
| Unidas de gobernación y puntos constitucionales y especial de enlace legislativo entre el Congreso del estado de Chiapas y las cámaras de Senadores y de Diputados del Honorable Congreso de la Unión | 2 | Unidas de atención a la mujer y a la niñez y trabajo y previsión social | 1 |

Fuente: Elaboración IMCO a partir de solicitudes de información.

Por otro lado, al analizar el número de reuniones que mantienen las comisiones, se concluye que en algunos congresos varias de ellas son inoperantes. En el congreso de Chiapas, por ejemplo, la mayoría de las comisiones no se reúnen para desarrollar trabajo legislativo. A partir de una solicitud de información

enviada a este congreso, referente al número de reuniones de trabajo de cada una de las comisiones legislativas que lo integran, fue posible identificar que durante 2016 éstas celebraron un total de 86 reuniones de trabajo, es decir, un promedio de **una reunión por semestre por comisión**. Asimismo, de las 42 comisiones

³⁶Solicitudes de información.

legislativas, únicamente 20 se reunieron para atender asuntos de su competencia (52% no se reunieron); y dos comisiones (Hacienda y Gobernación y puntos constitucionales) concentran el 62% (50) de las reuniones de trabajo totales de las comisiones (86).

El reglamento interior del congreso de Chiapas establece que el presidente de una comisión convocará a reunión por lo menos una vez al mes cuando se le hayan turnado asuntos. En este sentido, si las comisiones de un congreso carecen de asuntos que estudiar, cualquier justificación de su existencia resulta infundada.

Periodos de sesiones

Los periodos de sesiones están regulados en la normatividad de cada congreso y comprenden los días y

meses del año habilitados por los mismos legisladores para realizar el trabajo legislativo en sesiones plenarias compuestas por la asamblea de todos los diputados. Se dividen en dos tipos: ordinarios o extraordinarios.

De acuerdo con el *Diccionario universal de términos parlamentarios*, el trabajo parlamentario realizado en los periodos ordinarios es múltiple y de distinta naturaleza aunque se orienta principalmente al estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se presentan³⁷.

Como se puede observar en la **tabla 10**, en 27 congresos locales los diputados se reúnen en dos periodos ordinarios de sesiones mientras que en cuatro congresos se reúnen en tres periodos. Por su parte, la legislatura de Querétaro tiene un periodo de sesiones continuo.

Tabla 10. Periodos ordinarios de sesiones por congreso local

| Entidad federativa | Periodos ordinarios de sesiones | Número mínimo de sesiones durante los periodos ordinarios |
|---------------------|--|---|
| Aguascalientes | 15 septiembre - 31 diciembre / 1 marzo - 30 junio | 1 vez a la semana |
| Baja California | 1 agosto - 30 noviembre / 1 diciembre - 31 marzo / 1 abril - 31 julio | 2 veces al mes |
| Baja California Sur | 1 septiembre - 15 diciembre / 15 marzo - 30 junio | 2 veces a la semana |
| Campeche | 1 octubre - 20 diciembre / 1 abril - 30 junio | 2 veces a la semana |
| Chiapas | 1 octubre - 31 diciembre / 1 abril - 30 junio | 2 veces a la semana |
| Chihuahua | 1 septiembre - 31 diciembre / 1 marzo - 31 mayo | 2 veces a la semana |
| Ciudad de México | 17 septiembre - 31 diciembre / 15 marzo - 30 de abril | 2 veces a la semana |
| Coahuila | Primer día hábil de marzo -30 junio / primer día hábil de septiembre - 31 de diciembre | 2 veces a la semana |
| Colima | 1 octubre - 28 de febrero / 1 abril - 31 agosto | 1 vez a la semana |
| Durango | 1 septiembre - 15 diciembre / 15 febrero - 31 mayo | 1 vez a la semana |
| Guanajuato | 25 septiembre - 31 diciembre / 15 febrero - 30 junio | Sin mínimo |
| Guerrero | 1 septiembre - 15 enero / 1 marzo - 15 junio | 1 vez a la semana |
| Hidalgo | 5 septiembre - 31 diciembre / 1 marzo - 31 julio | 2 veces a la semana |
| Jalisco | 1 febrero - 31 marzo / 1 octubre - 31 diciembre | 4 veces al mes |
| Estado de México | 5 septiembre - 18 diciembre / 1 marzo - 30 abril / 20 julio - 15 agosto | 1 vez a la semana |
| Michoacán | 15 septiembre - 31 diciembre / 1 febrero - 15 julio | 2 veces al mes |
| Morelos | 1 septiembre - 15 diciembre / 1 febrero - 15 julio | 1 vez cada 15 días |
| Nayarit | 18 agosto - 17 diciembre / 18 febrero - 17 mayo | 2 veces a la semana |
| Nuevo León | 1 septiembre - 20 diciembre / 1 febrero - 1 mayo | 3 veces a la semana |
| Oaxaca | 15 noviembre - 15 abril / 1 julio - 30 septiembre | Sin mínimo |
| Puebla | 15 enero - 15 marzo / 1 junio - 31 julio / 15 octubre - 15 diciembre | 1 vez a la semana |
| Querétaro | 26 septiembre - 25 septiembre | 2 veces al mes |

³⁷ En Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (1998), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

(Cont.) Tabla 10. Periodos ordinarios de sesiones por congreso local

| Entidad federativa | Periodos ordinarios de sesiones | Número mínimo de sesiones durante los periodos ordinarios |
|--------------------|--|---|
| Quintana Roo | 5 septiembre - 15 diciembre / 15 febrero - 31 mayo | 2 veces a la semana |
| San Luis Potosí | 15 septiembre - 15 diciembre / 1 febrero - 30 junio | 1 vez a la semana |
| Sinaloa | 1 octubre - 31 enero / 1 abril - 31 julio | 2 veces a la semana |
| Sonora | 1 septiembre - 15 diciembre / 1 febrero - 30 abril | 2 veces a la semana |
| Tabasco | 5 septiembre - 15 diciembre / 1 febrero - 15 mayo | 2 veces a la semana |
| Tamaulipas | 1 octubre - 15 diciembre / 15 enero - 30 junio | 1 vez a la semana |
| Tlaxcala | 15 enero -30 mayo / 1 agosto - 15 diciembre | 2 veces a la semana |
| Veracruz | 5 noviembre - 31 enero / 2 mayo - 31 julio | 1 vez a la semana |
| Yucatán | 1 septiembre - 15 diciembre / 16 enero - 15 abril / 16 mayo - 15 julio | Sin mínimo |
| Zacatecas | 8 septiembre - 15 diciembre / 1 marzo - 30 junio | 2 veces a la semana |

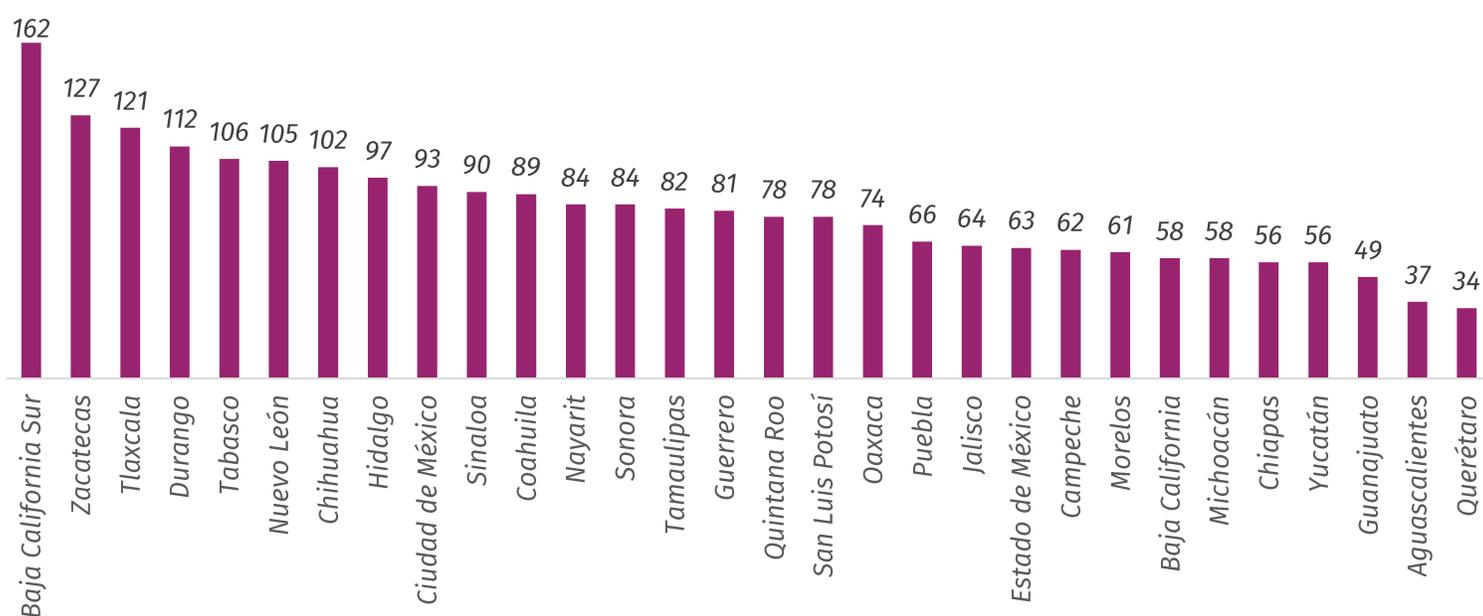
Fuente: Elaboración IMCO con datos de las constituciones estatales; Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; leyes orgánicas y reglamentos de los congresos locales.

Sesiones celebradas en el Pleno

Si bien el número de reuniones en el Pleno no refleja enteramente las veces en que los legisladores locales acuden a su respectivo palacio legislativo para el desahogo de sus funciones, pues también las comisiones celebran sesiones de trabajo, sí permite

conocer con qué frecuencia se reúnen los legisladores para deliberar sobre los asuntos más importantes de la agenda legislativa. Como se puede observar en la gráfica 13, en 2016 el congreso que más sesiones de Pleno tuvo fue Baja California Sur con 162, mientras que el que menos tuvo fue Querétaro con 34. El promedio de sesiones fue de 81.

Gráfica 13. Sesiones celebradas en el Pleno por congreso local en 2016. Número de sesiones



Fuente: Elaboración IMCO a partir de solicitudes de información. Los congresos de Colima y Veracruz no respondieron a la solicitud.

Para que una sesión de Pleno pueda celebrarse deben concurrir en ella al menos la mitad de los miembros que integran la legislatura; si este no es el caso, la sesión se suspende por falta de quórum. De acuerdo con solicitudes de información enviadas a los congresos locales, en 2016 cinco congresos suspendieron al menos una sesión de Pleno por falta de quórum. Baja California Sur, Coahuila y Sonora suspendieron una sesión; el congreso de Zacatecas suspendió tres sesiones y la Asamblea Legislativa suspendió en 15 ocasiones las sesiones en el Pleno por la inasistencia de más de la mitad de los diputados que la integran.

El trabajo legislativo

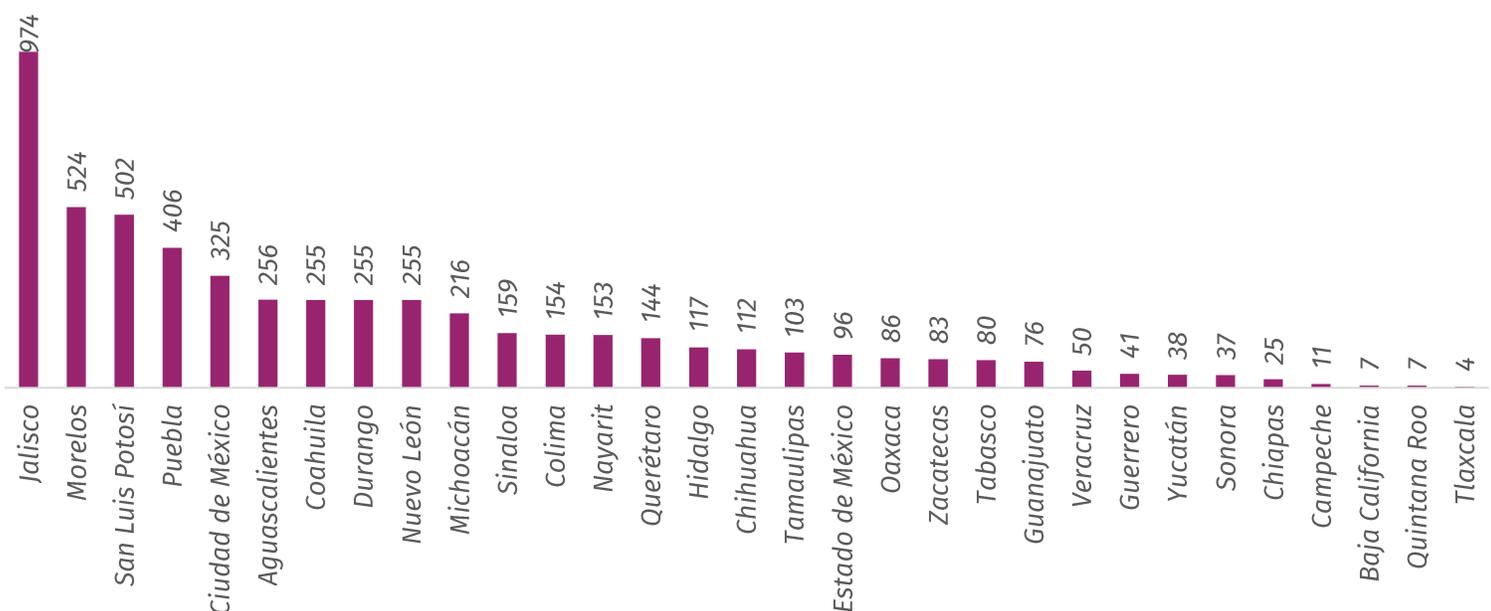
Una iniciativa de ley es un documento que activa el procedimiento para iniciar una reforma, una adición o la creación de una ley. El derecho de iniciar leyes no es exclusivo de los legisladores, pues también el Poder Ejecutivo, los ciudadanos, y, en algunas entidades federativas, el Poder Judicial y los organismos autónomos, poseen este derecho.

En la práctica, algunos poderes ejecutivos presentan iniciativas con mayor frecuencia que los diputados locales o la diferencia entre las iniciativas presentadas por los primeros y los segundos es mínima. Adicionalmente, las

aprobaciones a las iniciativas del Poder Ejecutivo son bastante elevadas, lo cual no resulta negativo *per se* si deviene de un verdadero análisis y estudio de las mismas, y no como resultado de poderes legislativos locales convertidos en meras oficinas de trámite que aprueban toda iniciativa presentada por los gobernadores sin un estudio cuidadoso de las mismas.

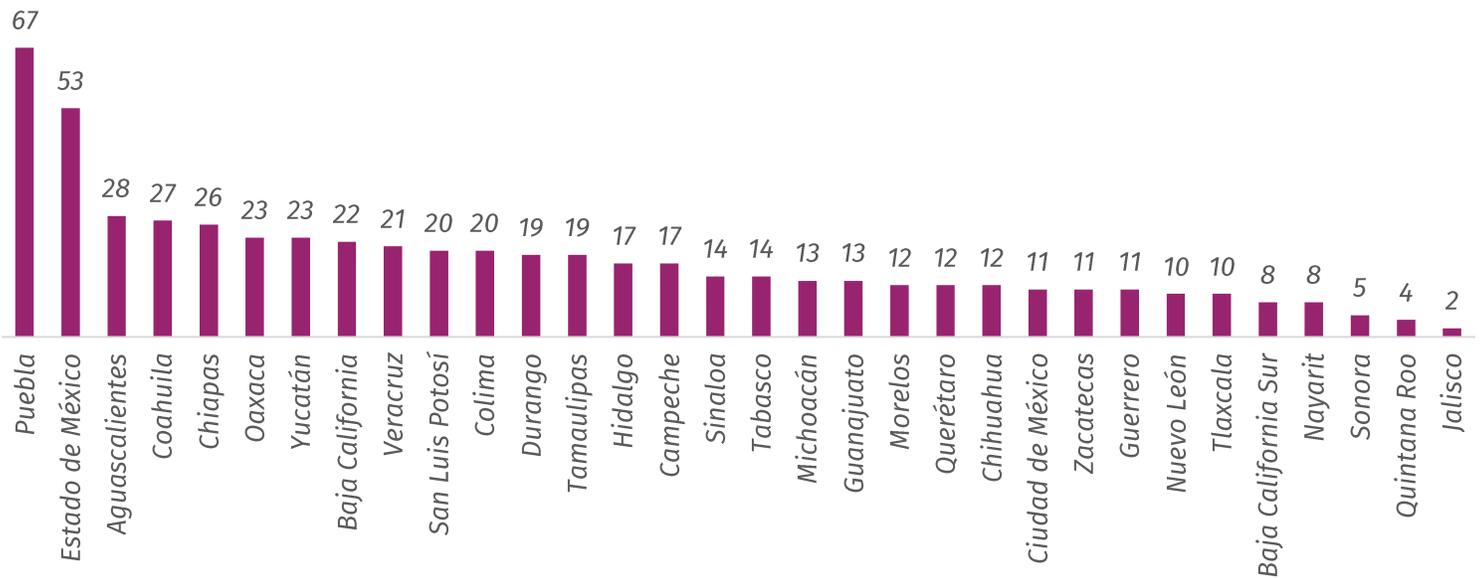
Los legisladores crean, modifican o abrogan leyes en virtud de la realidad social a la que representan, esta ha sido, es y debe seguir siendo su función por excelencia (junto a la función de contrapeso). No obstante, esta premisa parece omitirse en algunos congresos.

Gráfica 14. Iniciativas de ley presentadas por diputados en 2016. Número de iniciativas



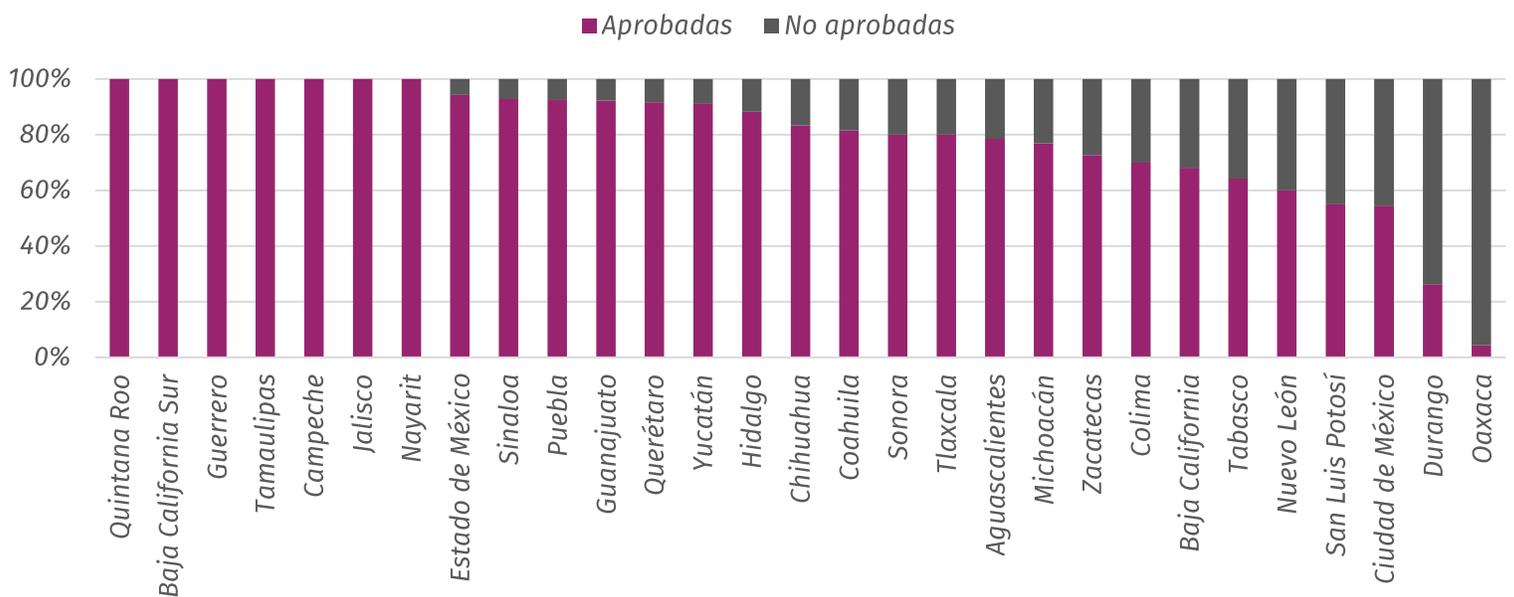
Fuente: Elaboración IMCO a partir de solicitudes de información. El congreso de Baja California Sur no respondió a la solicitud.

Gráfica 15. Iniciativas de ley presentadas por el Poder Ejecutivo en 2016. Número de iniciativas



Fuente: Elaboración IMCO a partir de solicitudes de información.

Gráfica 16. Iniciativas aprobadas vs. no aprobadas al gobernador en 2016. Porcentaje



Fuente: Elaboración IMCO a partir de solicitudes de información. Los congresos de Chiapas, Morelos y Veracruz no respondieron a la solicitud.

Padrón de cabilderos

En la presentación, discusión y votación de propuestas de ley pueden surgir grupos de interés de distinta naturaleza que de manera directa o a través de terceros tratan de incidir en las propuestas de modificación del ordenamiento o en el sentido de su voto. A esto se conoce como cabildeo y de acuerdo con los lineamientos técnicos del Sistema Nacional de Transparencia, es toda actividad que se hace ante cualquier legislador, en lo individual o en conjunto, para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses propios o de terceros.

Derivado de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las legislaturas locales deben tener disponible en sus páginas de internet un padrón de cabilderos, es decir, el registro de aquellas personas físicas y morales que realizan actividades de cabildeo. Sin embargo, derivado de solicitudes de información y revisión del marco normativo de los congresos locales encontramos que en 29 congresos locales no está regulada esta figura, por lo que carecen de un padrón de cabilderos. En los congresos de Guerrero y Guanajuato se tiene contemplado el cabildeo en su legislación aunque no tienen un registro de esta naturaleza. Por su parte, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal regula esta figura y tiene un padrón de cabilderos aunque no es público bajo el argumento del impedimento que representa difundirlo en virtud de los datos personales de cada uno de los registrados.

La función de control

La división de poderes es uno de los pilares que sostiene a los estados democráticos pues tiene la virtud de que cada uno de los poderes públicos frena los abusos que pueden cometer los encargados de sus contrapartes por los privilegios que le dan sus cargos³⁸. De esta manera, en teoría, los poderes se vigilan entre sí, velando para que actúen de acuerdo a lo establecido en las leyes.

El Estado Mexicano consagra este principio en el artículo 49 de la Constitución, estableciendo un Supremo Poder de la Federación dividido en tres para su ejercicio: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. A su vez, a nivel estatal, este principio se ve reflejado en el artículo 116 constitucional al señalar que el poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo,

Legislativo y Judicial.

Un criterio reiterado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación³⁹ es que la división funcional de atribuciones entre poderes no opera de manera rígida sino flexible, ya que el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, y que entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco.

En el **Informe Legislativo 2017** se estudia la función de control de los congresos locales desde los siguientes enfoques:

- Comparecencias
- Fiscalización
- Ratificaciones

➤ Comparecencias

Para el despacho de los distintos ramos de la administración pública, los titulares de los mismos llevan a cabo las funciones que la ley les otorga. Conocer si están cumpliendo con esas funciones de manera eficiente o responder ante escenarios críticos que corresponden a sus dependencias depende de la forma en que el Poder Ejecutivo rinda cuentas ante el Poder Legislativo.

Uno de los mecanismos que permiten este ejercicio de rendición de cuentas son las comparecencias, a través de las cuales se obliga a los titulares de las dependencias del Poder Ejecutivo a informar sobre el estado que guardan sus ramos o faculta a los legisladores para poder citarlos ante el congreso local para esclarecer asuntos específicos que se encuentran dentro de sus esferas de competencia.

A nivel federal, el Congreso de la Unión puede solicitar la comparecencia de los secretarios de estado para que amplíen e informen sobre el estado que guarda la administración pública del país. Los diputados federales pueden citar a los secretarios de estado ante el Pleno para que:

- I. Den cuenta del estado que guardan sus respectivos ramos
- II. Proporcionen información cuando se discuta un proyecto de ley o decreto

³⁸ Juan E. Pardinas. (2006). Tú y tu voto construyen la democracia. México: Porrúa.

³⁹ Tesis: P./J. 78/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, p. 1540.

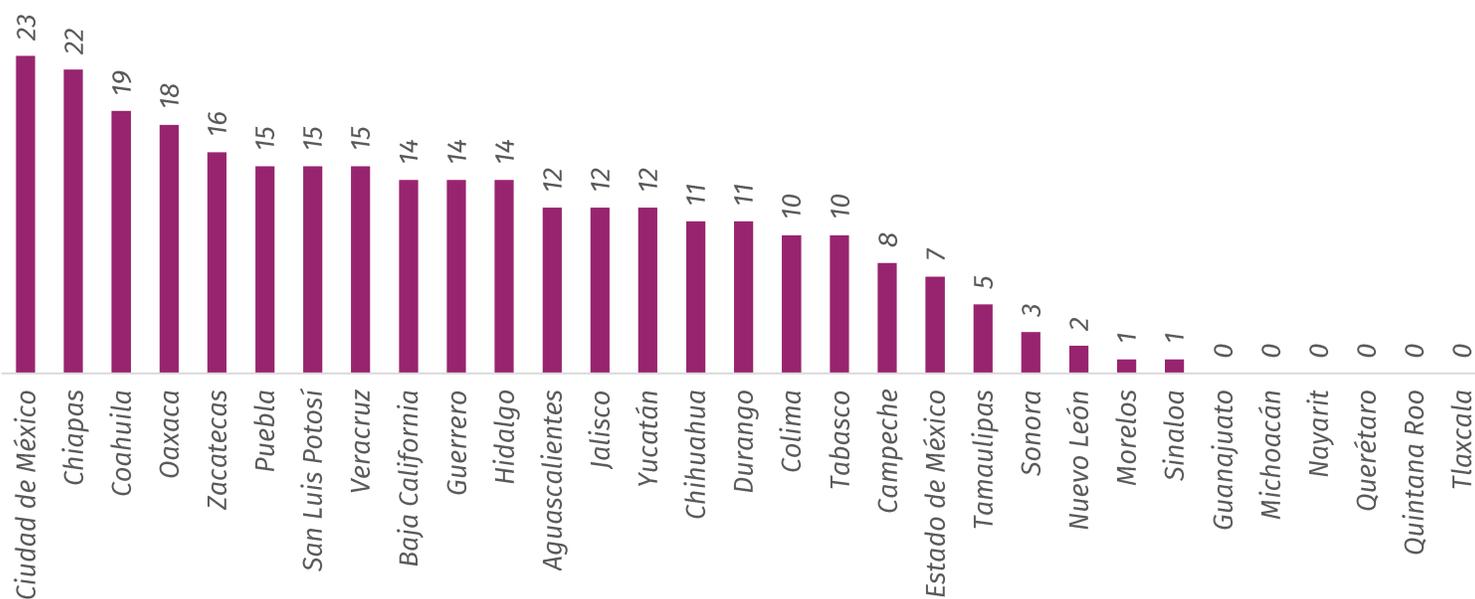
- III. Proporcionen información cuando se estudie un tema concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

A nivel local, el llamado de los congresos locales a los funcionarios de los gobiernos estatales para comparecer se puede dar por tres motivos:

- I. Aclarar o ahondar en la discusión de algún tema relacionado con sus áreas
- II. Evaluar una legislación que se discute en la asamblea
- III. Informar al Pleno sobre los avances de su ámbito de acción⁴⁰.

A pesar de que los marcos normativos estatales contemplan este instrumento de rendición de cuentas de los poderes legislativos, la facultad de llamar a comparecer a funcionarios de los poderes ejecutivos locales no se ejerce, o bien, es ejercida al mínimo por parte de los legisladores. A partir de solicitudes de información se encontró que existen poderes legislativos que solicitaron la comparecencia de más de 20 funcionarios del Poder Ejecutivo en 2016, mientras que seis congresos locales omitieron activar este mecanismo de control legislativo durante ese año.

Gráfica 17. Comparecencias de secretarios del Poder Ejecutivo local en 2016



Fuente: Elaboración IMCO a partir de solicitudes de información. El congreso de Baja California Sur no respondió a la solicitud.

➤ Fiscalización

Los poderes ejecutivos, ya sea a nivel federal o local, son los encargados de administrar y ejercer gran parte de los recursos públicos de los presupuestos de egresos. Al ser estos poderes los principales ejecutores del gasto público, la responsabilidad de auditar, monitorear, fiscalizar y vigilar el ejercicio de los recursos recae naturalmente en los poderes legislativos como un mecanismo adicional de control del que disponen estos últimos.

A nivel federal, el artículo 74 de la Constitución faculta a la Cámara de Diputados para revisar la cuenta pública. Éste es un documento cuyo propósito es comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos durante un ejercicio fiscal, se ejercieron en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables⁴¹. Para la revisión de este documento, la Cámara de Diputados cuenta con un órgano especializado dotado de autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones denominada Auditoría Superior de la Federación.

⁴⁰ Ugalde, Luis Carlos, La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales, México: Auditoría Superior de la Federación.

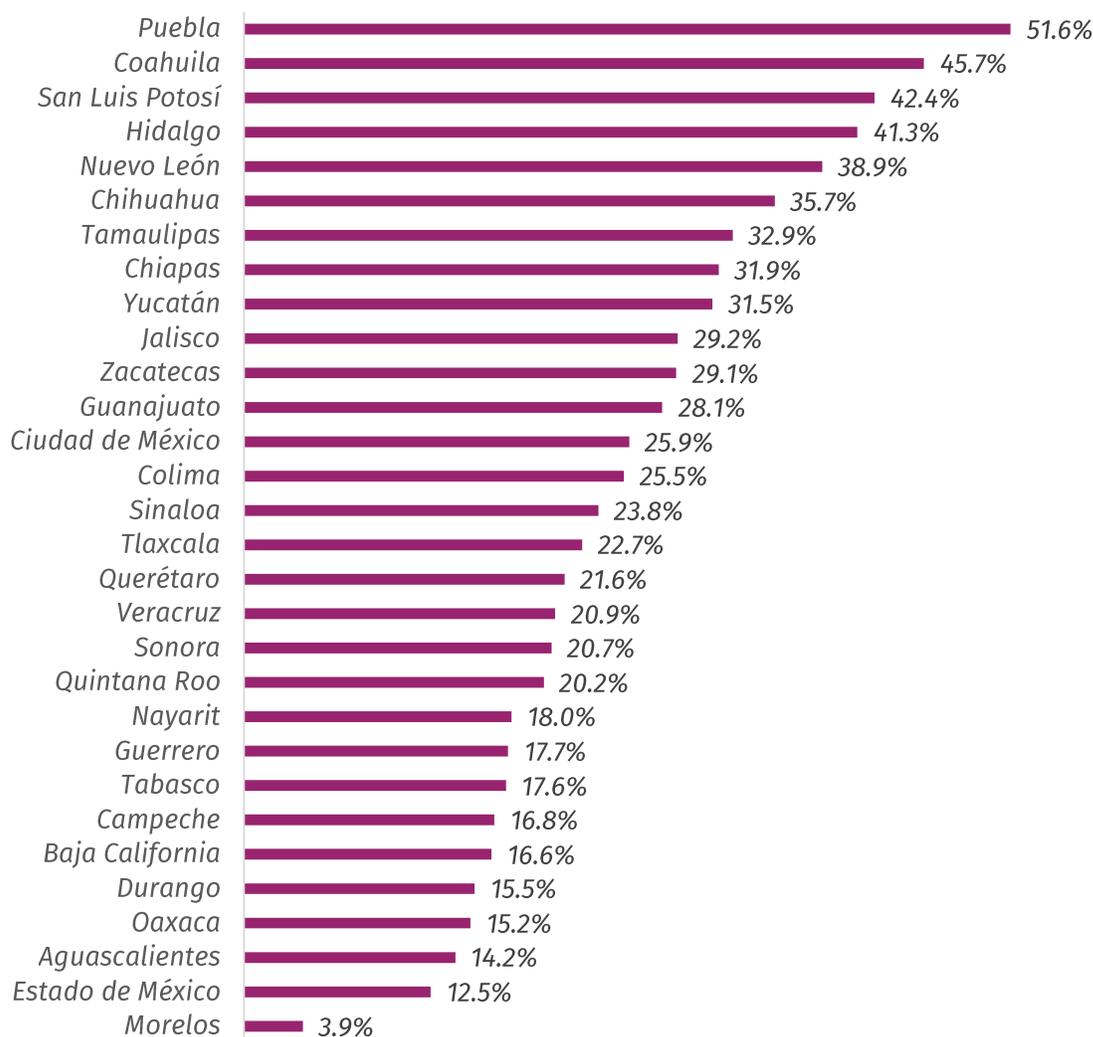
⁴¹ Secretaría de Gobernación, Sistema de información legislativa, consultado el 15 de mayo de 2017. Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=59>

De forma análoga, a nivel estatal, la Constitución prevé la existencia de entidades de fiscalización superiores (EFS) para auditar las acciones de los estados y municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública. Para el ejercicio adecuado de esta función, se deben observar los principios de legalidad, imparcialidad y confiabilidad; además se deben garantizar los siguientes atributos de los entes de fiscalización:

- Autonomía técnica y de gestión
- Elección del titular del ente por mayoría calificada
- Periodo en el cargo del titular no menor a siete años
- Experiencia del titular en materia de control, auditoría financiera y de responsabilidades, de al menos cinco años

Aunque estas características contribuyen a que el trabajo de los EFS sea imparcial al evitar la intromisión de otros poderes en el cumplimiento de sus atribuciones, los recursos financieros de estos entes dependen, salvo que cuenten con autonomía financiera, de los montos aprobados por el congreso en el presupuesto de egresos estatal, lo cual puede generar incentivos para una pobre fiscalización del uso de los recursos de los congresos locales. Un ejemplo de una legislatura que carece de autonomía financiera es la de Michoacán pues sus recursos están supeditados a las ministraciones que la secretaría de administración y finanzas del congreso le proporcione⁴².

Gráfica 18. Porcentaje que representa el presupuesto aprobado al ente de fiscalización superior sobre el total del Poder Legislativo en 2017



Fuente: Elaboración IMCO con datos de presupuestos de egresos estatales 2017. Baja California Sur y Michoacán no disponibles.

⁴² Auditoría Superior de Michoacán, contestación a solicitud de información pública de oficio número ASM/DA/140/16, 2016.

➤ Ratificaciones

Una de las atribuciones del titular del Poder Ejecutivo federal consiste en nombrar a los individuos que encabezarán las dependencias de su gobierno. En este sentido, el artículo 89 fracción III de la CPEUM establece como una facultad y obligación del presidente nombrar y remover libremente a los secretarios de estado.

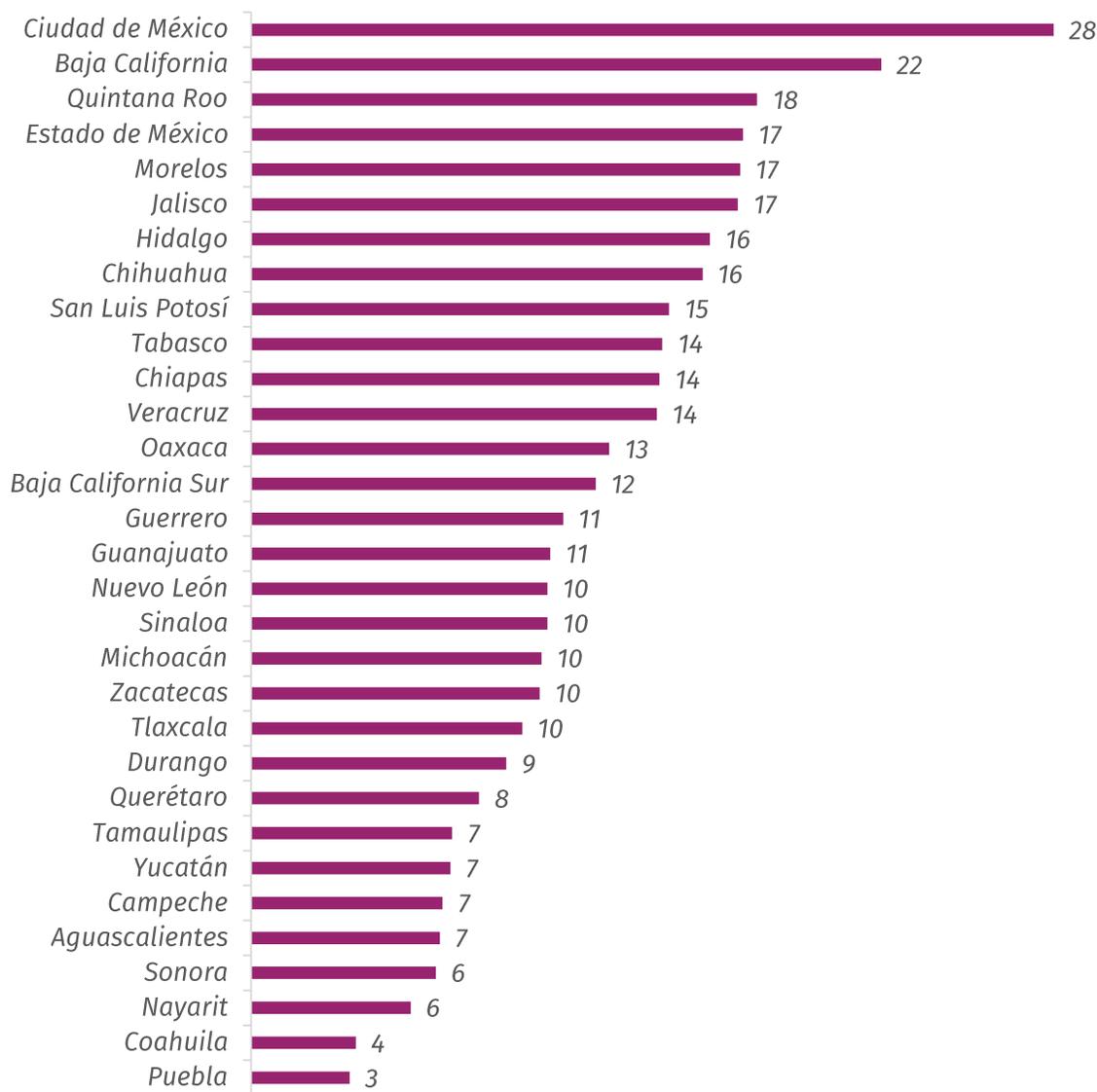
Derivado de la reforma político electoral de 2014 y de la reforma en materia de combate a la corrupción de 2015, los secretarios de hacienda y crédito público, de la función pública y de relaciones exteriores deben ser ratificados por el Congreso de la Unión a través de una de sus dos cámaras. Es decir, a nivel federal existe un mecanismo de control del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo en el que los legisladores valoran la idoneidad y en su defecto pueden objetar el nombramiento de los titulares de estas dependencias.

De manera análoga, a nivel local este instrumento es observado en las constituciones de algunos estados. Es así como la designación del secretario de desarrollo social en Baja California o la del secretario de finanzas de Coahuila debe ser ratificada por sus respectivos congresos. De igual forma, los nombramientos de los secretarios de la función pública o de los procuradores locales deben pasar por este procedimiento en más de una docena de estados.

El personal de los congresos locales

Para el desarrollo del trabajo legislativo, los diputados necesitan de personal con ocupaciones de distinta naturaleza para facilitar y garantizar la encomienda que tienen como representantes populares. Sin ellos sería prácticamente imposible cumplir con todas sus obligaciones. Por ello, los poderes legislativos locales, como el resto de los poderes y entes públicos, definen al personal administrativo que hace operable su desempeño de acuerdo a sus necesidades y actividades. Sin embargo, a pesar de que las funciones de los congresos locales son prácticamente las mismas, las variaciones en el personal administrativo (normalizado por el número de diputados) de las legislaturas son sumamente marcadas, lo cual puede ser indicativo de ineficiencias en el cumplimiento de las funciones legislativas por parte de algunos congresos. Mientras que en el Congreso de Puebla existen tres plazas por cada diputado, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal existen 28 (nueve veces más).

Gráfica 19. Número de plazas por diputado en 2017



Fuente: Elaboración IMCO con datos de constituciones locales y solicitudes de información. El congreso de Colima no respondió a la solicitud.

Cumplimiento a las obligaciones de transparencia

Como sujetos obligados de las leyes de transparencia, los congresos locales tienen la obligación de poner a disposición del público en general información pública mínima en sus páginas de internet y garantizar el acceso a la información que poseen mediante solicitudes de información.

Para la elaboración del **Informe Legislativo 2017** se enviaron un total de 800 solicitudes de información a los congresos locales (25 mismas solicitudes por

congreso), las cuales se agrupan en tres temas que van en concordancia con la estructura de este informe:

- I. Estructura interna. Cuantificar el personal administrativo de los congresos y la composición de sus órganos internos.
 1. Número de plazas del congreso del estado
 2. Número de plazas del congreso del estado por su tipo
 3. Integrantes del Comité de Transparencia del congreso del estado

4. Integrantes de la Unidad de Transparencia del congreso del estado
5. Número de solicitudes de información recibidas en el congreso del estado

II. Manejo de recursos. Conocer la planeación y ejercicio del gasto de los congresos, las remuneraciones que perciben los diputados, y los recursos que se transfieren a los órganos internos de los legislativos.

6. Proyecto de presupuesto de egresos 2017 del congreso del estado
7. El analítico del ejercicio del presupuesto de egresos de acuerdo con la clasificación por objeto del gasto del congreso del estado al cuarto trimestre de 2016
8. Denominación de los bonos que recibieron los diputados en 2016
9. Denominación de las primas que recibieron los diputados en 2016
10. Días de aguinaldo que recibieron los diputados en 2016
11. Denominación de las transferencias realizadas a los grupos parlamentarios del congreso del estado
12. Denominación de las transferencias a la Junta de Gobierno y Coordinación Política del congreso del estado
13. Denominación de las transferencias a la Mesa Directiva del congreso del estado
14. Denominación de las transferencias a las comisiones del congreso del estado

III. Desempeño legislativo. Determinar cuantitativamente el trabajo de los diputados locales a través del número de sesiones en Pleno y comisiones, y el número de iniciativas presentadas y aprobadas.

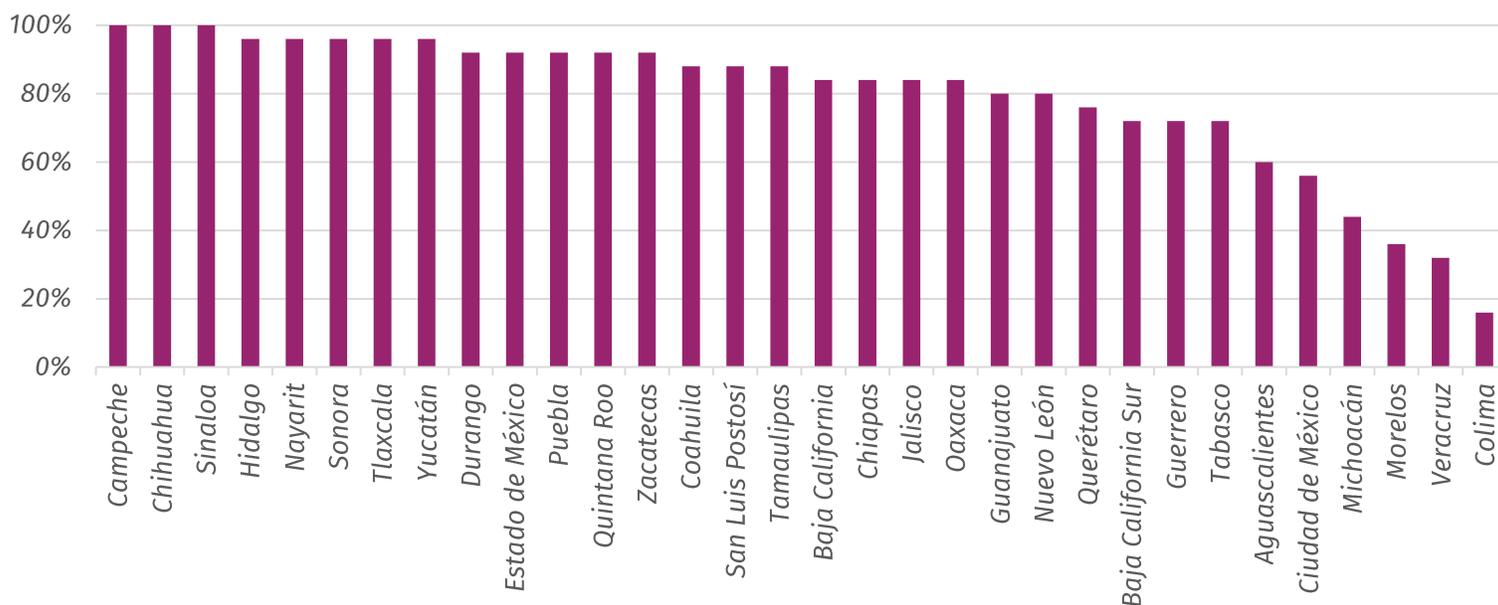
15. Número total y el tipo de sesiones del Pleno que se celebraron en 2016
16. Sesiones del Pleno suspendidas por falta de quórum en 2016
17. Reuniones de trabajo de las comisiones del congreso del estado en 2016
18. Reuniones de trabajo de cada una de las comisiones del congreso del estado en 2016
19. Iniciativas de ley presentadas por los diputados en 2016

20. Iniciativas de ley presentadas por el Poder Ejecutivo del estado ante el congreso en 2016
21. Iniciativas ciudadanas presentadas ante el congreso del estado en 2016
22. Iniciativas de ley presentadas por el ejecutivo que fueron aprobadas por el congreso en 2016
23. Iniciativas de ley presentadas que fueron aprobadas por el congreso en 2016
24. Reformas a la constitución del estado aprobadas en 2016
25. Servidores públicos del Poder Ejecutivo citados a comparecer en 2016

El promedio de respuestas satisfactorias a las 25 solicitudes (16 de las cuales corresponden a obligaciones comunes o específicas previstas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública) enviadas a cada congreso fue de 79% (en el **anexo II** se puede consultar el cumplimiento promedio por solicitud). Las unidades de transparencia de los congresos de **Campeche, Chihuahua y Sinaloa respondieron satisfactoriamente al 100% de las solicitudes enviadas**, garantizando el pleno acceso a la información de estos congresos a través de este mecanismo.

En contraste, el congreso de **Colima respondió satisfactoriamente únicamente al 16% de las solicitudes** enviadas. Por su parte los congresos de Veracruz, Morelos y Michoacán contestaron al 32%, 36% y 44% de las solicitudes, respectivamente. Es decir, en estas cuatro legislaturas únicamente fue posible acceder, en promedio, a una tercera parte de la información solicitada □

Gráfica 20. Porcentaje de respuestas satisfactorias a solicitudes de información



Fuente: Elaboración IMCO a partir de solicitudes de información.

IMCO propone

1. **Cumplir lo que legislan: observar a cabalidad la legislación de transparencia y contabilidad gubernamental.** Los congresos deben publicar y mantener actualizada su información mínima utilizando los lineamientos técnicos generales elaborados por el Sistema Nacional de Transparencia conforme a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. De igual forma, los congresos deben publicar su información presupuestal, programática y contable en los formatos y tiempos establecidos en la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
2. **Elaborar y publicar un proyecto de presupuesto de egresos con base en las normas y buenas prácticas de contabilidad gubernamental.** Los congresos locales deberán remitir a la secretaría de finanzas estatal, o su equivalente, un proyecto de presupuesto de egresos que incluya elementos mínimos que permitan a la ciudadanía conocer de forma detallada cuánto, cómo y en qué se va a gastar el dinero público del que disponen. Para cumplir este objetivo, los congresos deberán tomar como referencia la *norma para armonizar la presentación de la información adicional del Proyecto del Presupuesto de Egresos*⁴³ elaborada por el Consejo Nacional de Armonización Contable con base en la Ley General de Contabilidad Gubernamental.
3. **Apegarse al presupuesto aprobado.** Salvo que existan situaciones extraordinarias que pongan en riesgo el cumplimiento de las funciones de los legisladores, los órganos legislativos deberán mejorar su planeación financiera con el fin de acotar las variaciones (ampliaciones/reducciones) presupuestales dentro de un mismo ejercicio fiscal.
4. **Evitar el aumento desproporcionado del presupuesto aprobado anualmente.** La asignación global de recursos para los congresos locales que se apruebe en el presupuesto de egresos de cada entidad federativa no deberá ser mayor al presupuesto aprobado para los congresos en el ejercicio fiscal inmediato anterior ajustado a la inflación observada en dicho periodo.

⁴³

Disponible en: http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_14_002.pdf

5. Dotar de autonomía financiera a los entes de fiscalización superior locales. Para fortalecer la independencia de los entes de fiscalización es necesario que posean autonomía financiera. La imparcialidad de la fiscalización es vulnerable cuando un ente de fiscalización depende de la buena voluntad del congreso para que éste le suministre recursos.

Para cualquier duda adicional sobre el informe, consultar el sitio

www.imco.org.mx/finanzaspublicas o escribir a
finanzaspublicas@imco.org.mx

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD

INFORME LEGISLATIVO 2017

ANEXOS

Anexo I. Presupuesto por legislador en congresos locales vs. congresos nacionales en 2011⁴⁴. Millones de dólares ajustados por paridad de compra⁴⁵

| Posición | Entidad federativa / País | Naturaleza del congreso (local, nacional unicameral, nacional cámara baja) | Presupuesto por representante (millones de dólares ajustados por paridad de compra) |
|----------|---------------------------|---|--|
| 1 | Corea del Sur | Nacional unicameral | 2.09 |
| 2 | Baja California | Local | 2.07 |
| 3 | Ciudad de México | Local | 1.91 |
| 4 | Jalisco | Local | 1.79 |
| 5 | Venezuela | Nacional unicameral | 1.73 |
| 6 | Japón | Nacional cámara baja | 1.47 |
| 7 | Israel | Nacional unicameral | 1.40 |
| 8 | México | Nacional cámara baja | 1.33 |
| 9 | Alemania | Nacional cámara baja | 1.33 |
| 10 | Quintana Roo | Local | 1.28 |
| 11 | Veracruz | Local | 1.19 |
| 12 | Morelos | Local | 1.19 |
| 13 | Angola | Nacional unicameral | 1.14 |
| 14 | Camboya | Nacional cámara baja | 1.13 |
| 15 | Costa Rica | Nacional unicameral | 1.10 |
| 16 | Bélgica | Nacional cámara baja | 1.08 |
| 17 | Colombia | Nacional cámara baja | 1.06 |
| 18 | Chile | Nacional cámara baja | 1.05 |
| 19 | Francia | Nacional cámara baja | 1.05 |
| 20 | San Luis Potosí | Local | 1.01 |
| 21 | Guerrero | Local | 1.01 |
| 22 | Emiratos Árabes Unidos | Nacional unicameral | 0.99 |
| 23 | Querétaro | Local | 0.95 |
| 24 | Turquía | Nacional unicameral | 0.94 |
| 25 | República Dominicana | Nacional cámara baja | 0.94 |
| 26 | Nueva Zelanda | Nacional unicameral | 0.94 |
| 27 | Tabasco | Local | 0.93 |
| 28 | Tailandia | Nacional cámara baja | 0.92 |
| 29 | Grecia | Nacional unicameral | 0.91 |
| 30 | Zacatecas | Local | 0.90 |
| 31 | Chihuahua | Local | 0.89 |
| 32 | Indonesia | Nacional unicameral | 0.87 |
| 33 | Kenia | Nacional unicameral | 0.84 |
| 34 | Nayarit | Local | 0.79 |
| 35 | Portugal | Nacional unicameral | 0.79 |
| 36 | Baja California Sur | Local | 0.76 |

⁴⁴ Estas cifras se obtuvieron al dividir los presupuestos de 2011 en dólares ajustados por paridad de compra de los congresos locales, parlamentos unicamerales y cámaras bajas de parlamentos bicamerales de una muestra de países entre el número de legisladores que los integraron ese año.

⁴⁵ La paridad de poder de compra (PPP por sus siglas en inglés) es un ajuste económico para comparar el costo de bienes y servicios en distintos países. El tipo de cambio ajustado por PPP es aquel que equilibra el poder adquisitivo de un dólar en el mundo, de modo que un dólar tenga el mismo poder de compra en cualquier país. Banco Mundial (2011). PPP Conversion factor, GDP (Local currency unit per international USD). "International Comparison Program Database". Obtenido en: <http://data.worldbank.org/indicator/PA.NUS.PPP>

(Cont.) Anexo I. Presupuesto por legislador en congresos locales vs. congresos nacionales en 2011. Millones de dólares ajustados por paridad de compra

| Posición | Entidad federativa / País | Naturaleza del congreso (local, nacional unicameral, nacional cámara baja) | Presupuesto por representante (millones de dólares ajustados por paridad de compra) |
|----------|---------------------------------|---|--|
| 37 | Aguascalientes | Local | 0.75 |
| 38 | Filipinas | Nacional cámara baja | 0.73 |
| 39 | Finlandia | Nacional unicameral | 0.73 |
| 40 | Trinidad y Tobago | Nacional cámara baja | 0.72 |
| 41 | Dinamarca | Nacional unicameral | 0.68 |
| 42 | Andorra | Nacional unicameral | 0.67 |
| 43 | Tlaxcala | Local | 0.67 |
| 44 | Coahuila | Local | 0.66 |
| 45 | Durango | Local | 0.65 |
| 46 | Sinaloa | Local | 0.64 |
| 47 | Noruega | Nacional unicameral | 0.63 |
| 48 | Nuevo León | Local | 0.63 |
| 49 | Chiapas | Local | 0.60 |
| 50 | Ucrania | Nacional unicameral | 0.57 |
| 51 | Líbano | Nacional unicameral | 0.53 |
| 52 | Uganda | Nacional unicameral | 0.53 |
| 53 | Yucatán | Local | 0.53 |
| 54 | Luxemburgo | Nacional unicameral | 0.52 |
| 55 | Reino Unido | Nacional cámara baja | 0.52 |
| 56 | Benín | Nacional unicameral | 0.52 |
| 57 | Nicaragua | Nacional unicameral | 0.51 |
| 58 | Polonia | Nacional cámara baja | 0.50 |
| 59 | Suecia | Nacional unicameral | 0.48 |
| 60 | Campeche | Local | 0.47 |
| 61 | Eslovenia | Nacional cámara baja | 0.46 |
| 62 | Hidalgo | Local | 0.44 |
| 63 | Zambia | Nacional unicameral | 0.44 |
| 64 | Tanzania | Nacional unicameral | 0.43 |
| 65 | Puebla | Local | 0.42 |
| 66 | Chipre | Nacional unicameral | 0.42 |
| 67 | Colima | Local | 0.41 |
| 68 | República Checa | Nacional cámara baja | 0.39 |
| 69 | Burkina Faso | Nacional unicameral | 0.39 |
| 70 | República Democrática del Congo | Nacional cámara baja | 0.38 |
| 71 | Eslovaquia | Nacional unicameral | 0.37 |
| 72 | India | Nacional cámara baja | 0.37 |
| 73 | Rumania | Nacional cámara baja | 0.37 |
| 74 | Lituania | Nacional unicameral | 0.37 |
| 75 | España | Nacional cámara baja | 0.36 |
| 76 | Camerún | Nacional unicameral | 0.34 |

(Cont.) Anexo I. Presupuesto por legislador en congresos locales vs. congresos nacionales en 2011. Millones de dólares ajustados por paridad de compra

| Posición | Entidad federativa / País | Naturaleza del congreso (local, nacional unicameral, nacional cámara baja) | Presupuesto por representante (millones de dólares ajustados por paridad de compra) |
|----------|------------------------------------|--|---|
| 78 | Letonia | Nacional unicameral | 0.33 |
| 79 | Bulgaria | Nacional unicameral | 0.33 |
| 80 | Hungría | Nacional unicameral | 0.32 |
| 81 | Argelia | Nacional cámara baja | 0.32 |
| 82 | Azerbaiyán | Nacional unicameral | 0.31 |
| 83 | Estados Federados de Micronesia | Nacional unicameral | 0.30 |
| 84 | Georgia | Nacional unicameral | 0.29 |
| 85 | República de Macedonia | Nacional unicameral | 0.29 |
| 86 | Ruanda | Nacional cámara baja | 0.29 |
| 87 | Namibia | Nacional cámara baja | 0.27 |
| 88 | Malawi | Nacional unicameral | 0.26 |
| 89 | Islandia | Nacional unicameral | 0.25 |
| 90 | Chad | Nacional unicameral | 0.25 |
| 91 | Croacia | Nacional unicameral | 0.25 |
| 92 | Mali | Nacional unicameral | 0.24 |
| 93 | Albania | Nacional unicameral | 0.22 |
| 94 | Maldivas | Nacional unicameral | 0.21 |
| 95 | Bielorrusia | Nacional cámara baja | 0.19 |
| 96 | Sudán | Nacional cámara baja | 0.19 |
| 97 | Montenegro | Nacional unicameral | 0.18 |
| 98 | Paquistán | Nacional cámara baja | 0.15 |
| 99 | Guinea Ecuatorial | Nacional unicameral | 0.14 |
| 100 | Ghana | Nacional unicameral | 0.14 |
| 101 | Surinam | Nacional unicameral | 0.14 |
| 102 | Jamaica | Nacional cámara baja | 0.14 |
| 103 | Sri Lanka | Nacional unicameral | 0.14 |
| 104 | Burundi | Nacional cámara baja | 0.12 |
| 105 | Bangladesh | Nacional unicameral | 0.12 |
| 106 | Togo | Nacional unicameral | 0.12 |
| 107 | Lesoto | Nacional cámara baja | 0.12 |
| 108 | Liechtenstein | Nacional unicameral | 0.12 |
| 109 | Australia | Nacional cámara baja | 0.12 |
| 110 | Mauricio | Nacional unicameral | 0.11 |
| 111 | Moldavia | Nacional unicameral | 0.11 |
| 112 | Jordania | Nacional cámara baja | 0.10 |
| 113 | Armenia | Nacional unicameral | 0.10 |
| 114 | Yibuti | Nacional unicameral | 0.10 |
| 115 | Seychelles | Nacional unicameral | 0.10 |
| 116 | Malta | Nacional unicameral | 0.09 |
| 117 | Tonga | Nacional unicameral | 0.09 |

(Cont.) Anexo I. Presupuesto por legislador en congresos locales vs. congresos nacionales en 2011. Millones de dólares ajustados por paridad de compra

| Posición | Entidad federativa / País | Naturaleza del congreso (local, nacional unicameral, nacional cámara baja) | Presupuesto por representante (millones de dólares ajustados por paridad de compra) |
|----------|------------------------------|--|---|
| 118 | Mauritania | Nacional cámara baja | 0.08 |
| 119 | Gambia | Nacional unicameral | 0.08 |
| 120 | San Vicente y las Granadinas | Nacional unicameral | 0.08 |
| 121 | Sierra Leona | Nacional unicameral | 0.06 |
| 122 | Laos | Nacional unicameral | 0.05 |
| 123 | Etiopía | Nacional cámara baja | 0.03 |
| 124 | Estonia | Nacional unicameral | 0.02 |

Fuente: Elaboración IMCO con datos del Informe Parlamentario Mundial 2012; presupuestos de egresos estatales 2011; constituciones estatales y Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Anexo II. Nivel de satisfacción de respuestas a solicitudes de información

| Tema | Solicitud de información | Respuesta satisfactoria a la solicitud de información | |
|-----------------------|--|---|------------|
| | | Número de congresos locales | Porcentaje |
| Estructura interna | Número de plazas del Congreso del Estado | 28 | 88% |
| | Número de plazas del Congreso del Estado según su tipo | 29 | 91% |
| | Integrantes del Comité de Transparencia del Congreso del Estado | 30 | 94% |
| | Integrantes de la Unidad de Transparencia del Congreso del Estado | 29 | 91% |
| | Número de solicitudes de información recibidas en el Congreso del Estado | 29 | 91% |
| Manejo de recursos | Proyecto de presupuesto de egresos 2017 del Congreso del Estado | 13 | 41% |
| | El analítico del ejercicio del presupuesto de egresos de acuerdo con la clasificación por objeto del gasto del Congreso del Estado al cuarto trimestre de 2016 | 15 | 47% |
| | Denominación de los bonos que recibieron los diputados en 2016 | 22 | 69% |
| | Denominación de las primas que recibieron los diputados en 2016 | 23 | 72% |
| | Días de aguinaldo que recibieron los diputados en 2016 | 24 | 75% |
| | Denominación de las transferencias realizadas a los grupos parlamentarios del Congreso del Estado | 25 | 78% |
| | Denominación de las transferencias a la Junta de Gobierno y Coordinación Política del Congreso del Estado | 27 | 84% |
| | Denominación de las transferencias a la Mesa Directiva del Congreso del Estado | 26 | 81% |
| | Denominación de las transferencias a las comisiones del Congreso del Estado | 26 | 81% |
| | Número total y el tipo de sesiones del Pleno que se celebraron en 2016 | 28 | 88% |
| Desempeño legislativo | Sesiones del Pleno suspendidas por falta de quórum en 2016 | 31 | 97% |
| | Reuniones de trabajo de las comisiones del Congreso del Estado en 2016 | 25 | 78% |
| | Reuniones de trabajo de cada una de las comisiones del Congreso del Estado en 2016 | 25 | 78% |
| | Iniciativas de ley presentadas por los diputados en 2016 | 27 | 84% |
| | Iniciativas de ley presentadas por el Poder Ejecutivo del Estado ante el Congreso en 2016 | 28 | 88% |
| | Iniciativas ciudadanas presentadas ante el Congreso del Estado en 2016 | 29 | 91% |
| | Iniciativas de ley presentadas por el Ejecutivo que fueron aprobadas por el Congreso en 2016 | 23 | 72% |
| | Iniciativas de ley presentadas que fueron aprobadas por el Congreso en 2016 | 23 | 72% |
| | Reformas a la constitución del Estado aprobadas en 2016 | 25 | 78% |
| | Servidores públicos del Poder Ejecutivo citados a comparecer en 2016 | 24 | 75% |

Fuente: Elaboración IMCO a partir de solicitudes de información.

Informe Legislativo 2017

Referencias bibliográficas

- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (1998), Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
- Cámara de Diputados, Glosario de términos, consultado el 1 de junio de 2017. Disponible en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/007_destacados/d_accesos_directos/006_glosario_de_terminos/rr_las_sesiones
- Cámara de Diputados. Diputados por entidad federativa. 2017. Disponible en: http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII_leg/info_diputados.php
- Casar, María Amparo, Marván, Ignacio y Puente, Khemvirg (2010), La rendición de cuentas y el poder legislativo, México: CIDE.
- Claudio Ferraz y Frederico Finan, Electoral Accountability and Corruption in Local Governments: Evidence from Audit Reports, The Institute for the Study of Labor (IZA), Documento de trabajo, No. 2843, junio 2007.
- Consejo Nacional de Armonización Contable. Acuerdo por el que se emite el clasificador por objeto del gasto. Disponible en: http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_02_006.pdf
- Consejo Nacional de Población. Proyecciones de la Población 2010-2050. 2015. Disponible en: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones_Datos
- Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Acuerdo por el que se aprueban los Lineamientos técnicos generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2016.
- Constitución Política de la Ciudad de México. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 2017.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Texto vigente al 24 de febrero de 2017.
- Constituciones de las entidades federativas. Consultado en marzo de 2017.
- Corporación Latinobarómetro, "Latinobarómetro", 2015.
- Cuentas públicas de las entidades federativas 2016. Consultadas en abril de 2017.
- Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016.
- Decreto por el que se establece la Trigésima Tercera Reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas. Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas el 29 de diciembre de 2016.

Informe Legislativo 2017

Referencias bibliográficas

- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014. “Proceso legislativo”.
- Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1994. Texto vigente al 27 de junio de 2014.
- Informes trimestrales del ejercicio del gasto de las entidades federativas (cuarto trimestre) 2016. Consultados en abril de 2017.
- Instituto Mexicano para la Competitividad, “Índice de Competitividad Estatal”, 2014.
- Instituto Mexicano para la Competitividad, Índice de Información Presupuestal Estatal. Disponible en: <http://imco.org.mx/finanzaspublicas/#!/indice-de-informacion-presupuestal-estatal/resultados/>
- Instituto Mexicano para la Competitividad, Informe Legislativo 2016. Disponible en: <http://imco.org.mx/finanzaspublicas/#!/informe-legislativo/documentos/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. Disponible en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/registros/economicas/finanzas/default.aspx>
- Instituto Nacional Electoral y El Colegio de México, “Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México, resumen ejecutivo”, INE, noviembre 2015.
- Instituto Nacional Electoral. Directorio y documentos básicos de los Partidos Políticos Nacionales. 2016. Disponible en: http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Directorio_y_documentos_basicos/
- Ley General de Partidos Políticos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014. Texto vigente al 13 de agosto de 2015.
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015.
- Ley Orgánica del Poder Legislativo de Guanajuato. Publicada en el Periódico Oficial del Estado el 27 de diciembre de 2016.
- Lujambio, Alonso (2013), Estudios Congresionales, Cámara de Diputados.
- Pardini, Juan E. (2006), Tú y tu voto construyen la democracia, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Presupuesto de Egresos de la Federación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2016. Texto vigente al 30 de noviembre de 2016.
- Presupuestos de egresos de las entidades federativas (varios años).

Informe Legislativo 2017

Referencias bibliográficas

- Roldan Xopa, José, “Corrupción: ¿Cultura o falla de Estado?”. La Silla Rota, 25 de agosto de 2014. Consultado el 1 de junio de 2016. Disponible en: <https://lasillarota.com/opinion/columnas/corrupcion-cultura-o-falla-de-estado/58964>
- SCJN, Tesis: P./J. 78/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, p. 1540.
- Secretaría de Gobernación, Sistema de información legislativa, consultado el 15 de mayo de 2017. Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=59>
- Senado de la República. Senadores por grupo parlamentario. 2017. Disponible en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?watch=7&str=T>
- Ugalde, Luis Carlos, La Rendición de Cuentas en los Gobiernos Estatales y Municipales, México: Auditoría Superior de la Federación.
- Unión Interparlamentaria y Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Informe Parlamentario Mundial”, abril 2012.
- Unión Interparlamentaria, “El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno”, Unión Interparlamentaria, 2006.

FINANZAS PÚBLICAS

INFORME

LEGISLATIVO

2017

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD

JUNIO 2017



@IMCOmx



/IMCOmx



/IMCOmexico