

FINANZAS PÚBLICAS

INFORME

LEGISLATIVO

2018

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD

AGOSTO 2018



@IMCOmx



/IMCOmx



/IMCOmexico

Índice

Nota introductoria	3
¿Por qué es importante vigilar a los congresos locales?	4
Sección I. Composición de los congresos locales.....	5
¿Cuántos legisladores locales existen?.....	5
La paridad de género en los congresos locales	7
Sección II. Profesionalización de los congresos	9
¿Cómo pueden conseguirse congresos más profesionales?	9
Sección III. Mala planeación del gasto	10
Cifra total de los presupuestos	10
Variación presupuestal 2015-2018	11
Asimetría presupuestal	12
Presupuestos de juguete.....	14
Sección IV. Invasión de funciones al Ejecutivo	15
En qué gastan	15
Sedesoles legislativas.....	16
Diagnóstico de APA	18
Conclusiones	19
IMCO propone	20

*El Informe Legislativo estuvo a cargo de Manuel Guadarrama y Ramiro Suárez.

Nota introductoria

El Informe Legislativo surge ante la necesidad de estudiar y llamar a rendir cuentas a los congresos de las entidades federativas. Tiene como propósito fortalecer a los poderes legislativos a través de la institucionalización y profesionalización al interior de los mismos y a efficientar el manejo de sus recursos públicos. En última instancia, el Informe dota de insumos objetivos que servirán para mejorar la administración, diseño institucional y desempeño de las legislaturas locales.

En su tercera edición, el Informe Legislativo aborda una perspectiva integral de la compleja función legislativa, misma que no se limita a la elaboración de las leyes. Por el contrario, se profundiza en cuáles son las obligaciones y funciones legales que están a cargo de los diputados y de los poderes legislativos en general. Además se muestra la percepción ciudadana y el contexto de los congresos, así como los cambios sin precedente en la composición de los mismos. La nueva realidad política que tendrá el legislativo local amerita un análisis sobre la función de contrapeso que deberá imperar en las entidades federativas.

Al mismo tiempo, el Informe Legislativo retoma en cada una de las secciones la promesa de austeridad y efectividad. De tal forma que no solo sea discursivo, sino que se convierta en una realidad. Más aún cuando al implementar estas medidas se fortalece el ejercicio de la función parlamentaria y se limita el uso de recursos públicos para fines ajenos al trabajo parlamentario.

En este sentido, diversos comparativos a nivel nacional e internacional permiten dimensionar y conocer cuáles son las ventanas de oportunidad para efficientar el manejo de los recursos públicos en los órganos legislativos. Lo anterior, debe ir acompañado de un fortalecimiento institucional a través de un servicio parlamentario de carrera que profesionalice el aparato legislativo y consejos fiscales que tengan como principal función asesorar de manera independiente a los legisladores, así como facilitar la supervisión del presupuesto y monitorear el cumplimiento de las regulaciones fiscales.

Por último, el Informe Legislativo identifica cuáles son las malas prácticas que se observan en los congresos locales con el fin último de eliminarlas y mejorar el ejercicio de las funciones de los diputados. De esta forma, el estudio busca incidir con propuestas puntuales que podrán implementar las legislaturas entrantes. El IMCO propone acciones concretas encaminadas a lograr congresos más austeros, eficientes y transparentes.

¿Por qué es importante vigilar a los congresos locales?

Los poderes legislativos son los depositarios de la representación ciudadana. En ellos se encausan las demandas sociales a través del reconocimiento de derechos y la creación de instituciones que se plasman en una ley. Asimismo, las legislaturas disponen de los instrumentos para contener al Poder Ejecutivo, es decir, la atribución de los legisladores no se constriñe a la presentación y votación de proyectos legislativos; también tienen la función de ser el contrapeso a los gobiernos, lo que se traduce en supervisar el ejercicio del poder y actuar (mediante los mecanismos establecidos en las constituciones y leyes) ante negligencias o arbitrariedades del gobierno.

La Constitución Federal señala que el poder público de las entidades federativas se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Esto significa que las entidades federativas cuentan con congresos para, al menos en teoría, contener el ejercicio del poder de los gobernadores. No obstante, a partir de la primera alternancia en el ámbito federal, los gobiernos estatales se empoderaron de tal manera que la vigilancia y control por parte de los congresos locales fue inexistente. En algunos casos se generó un desaseo de las finanzas públicas con endeudamientos desbordados, apropiándose de los órganos autónomos locales a través de nombramientos a modo y gobernando con el mantra de la corrupción. En pocas palabras, las legislaturas fueron omisas o cómplices de esas administraciones.

Bajo este escenario, es imprescindible el monitoreo de la estructura y funcionamiento de los legislativos estatales, instituciones que pasan desapercibidas de la agenda pública y que no rinden cuentas, a pesar de que el cumplimiento de sus facultades resultan necesarias para evitar gobernadores todopoderosos.

La elaboración del Informe Legislativo es resultado de examinar las constituciones, leyes electorales, presupuestos de egresos y cuentas públicas de las entidades federativas; las leyes orgánicas y páginas electrónicas de los congresos; y de las respuestas a las solicitudes de información enviadas a las unidades de transparencia de los congresos.

Derivado de lo anterior, el Informe Legislativo se estructuró con cuatro objetivos: conocer su conformación, mejorar su profesionalización, dar seguimiento a su gasto e identificar las malas prácticas como la actuación fuera de sus funciones legales.

De esta manera, el Informe Legislativo se desglosa en las siguiente secciones:

- Composición. Diseño institucional y conformación partidista de los congresos locales.
- Profesionalización. Administración de personal parlamentario e implementación de consejos fiscales.

- Manejo de recursos. Asignación y ejercicio del gasto público de los congresos locales.
- Invasión de funciones. Otorgamiento de ayudas sociales que no forman parte de las funciones legislativas.

Es importante mencionar que la recopilación de datos que construyeron este informe se hizo en el primer trimestre de 2018, por lo que en algunos temas la información desglosada no guarda relación con los resultados de la última jornada electoral.

Sección I. Composición de los congresos locales

¿Cuántos legisladores locales existen?

La Constitución delega a los estados la organización de cada uno de sus poderes bajo ciertos parámetros. En lo referente al número de integrantes de las legislaturas estatales señala que las representación debe ser proporcional al número de sus habitantes, sin ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a 400 mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes, y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra. Asimismo, obliga a que las constituciones de los estados incorporen los principios de mayoría relativa y de representación proporcional en su integración, sin fijar un rango. En la práctica, cada entidad federativa ha entendido la proporcionalidad de distinta forma.

Tabla 1. Número de diputados por congreso local y representación por habitantes.

Congreso	Número de diputados	Mayoría relativa		Representación proporcional		Habitantes por diputado
Aguascalientes	27	18	67%	9	33%	49,548
Baja California	25	17	68%	8	32%	145,351
Baja California Sur	21	16	76%	5	24%	39,658
Campeche	35	21	60%	14	40%	27,099
Chiapas	40	24	60%	16	40%	136,131
Chihuahua	33	22	67%	11	33%	115,663
Ciudad de México	66	40	61%	26	39%	133,154
Coahuila	25	16	64%	9	36%	122,546
Colima	25	16	64%	9	36%	30,387
Durango	25	15	60%	10	40%	72,639

Congreso	Número de diputados	Mayoría relativa		Representación proporcional		Habitantes por diputado
Guanajuato	36	22	61%	14	39%	165,336
Guerrero	46	28	61%	18	39%	78,805
Hidalgo	30	18	60%	12	40%	99,351
Jalisco	39	20	51%	19	49%	210,192
Estado de México	75	45	60%	30	40%	234,728
Michoacán	40	24	60%	16	40%	117,180
Morelos	30	18	60%	12	40%	66,253
Nayarit	30	18	60%	12	40%	43,017
Nuevo León	42	26	62%	16	38%	126,205
Oaxaca	42	25	60%	17	40%	97,254
Puebla	41	26	63%	15	37%	155,400
Querétaro	25	15	60%	10	40%	83,673
Quintana Roo	25	15	60%	10	40%	68,379
San Luis Potosí	27	15	56%	12	44%	104,629
Sinaloa	40	24	60%	16	40%	76,483
Sonora	33	21	64%	12	36%	92,439
Tabasco	35	21	60%	14	40%	70,123
Tamaulipas	36	22	61%	14	39%	101,699
Tlaxcala	25	15	60%	10	40%	53,206
Veracruz	50	30	60%	20	40%	164,406
Yucatán	25	15	60%	10	40%	87,985
Zacatecas	30	18	60%	12	40%	53,734

Fuente: elaboración del IMCO con base a las constituciones locales y a CONAPO (estimaciones y proyecciones de la población por entidad federativa).

Los congresos locales de México tienen 1,124 curules, lo que en promedio da a cada legislatura local 35 diputados (61% de mayoría relativa y 39% de representación proporcional). El Estado

de México y la Ciudad de México son las entidades con más diputados, 75 y 66 respectivamente. En contraste, Baja California Sur con 21 es el estado con menos diputados locales.

Cabe mencionar que derivado de reformas a sus constituciones locales, el número de diputados y la relación de diputados de mayoría relativa y representación proporcional se han modificado en los congresos de Jalisco, Morelos, Sinaloa y de la Ciudad de México. De esta manera, Morelos tendrá el poder legislativo con menos integrantes al componerse de 20 diputados. Sinaloa disminuirá a 30 el número de sus legisladores locales y la legislatura de Jalisco reducirá su composición pasando de 39 a 38 diputados locales.

En la caso de la Ciudad de México, su congreso mantendrá el mismo número de legisladores que el de la Asamblea Legislativa, sin embargo la proporción de diputados de mayoría relativa y de representación proporcional serán de 50-50.

Las modificaciones mencionadas anteriormente serán aplicables en las próximas legislaturas. En ese sentido, los datos desglosados son vigentes hasta marzo de 2018.

La paridad de género en los congresos locales

La reforma constitucional en materia política y electoral de 2014 mandató a los partidos políticos a garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores locales. Esta disposición constitucional ha cambiado positivamente el panorama legislativo desde la óptica de género.

Actualmente, la brecha de representación entre hombres y mujeres en los congresos se ha reducido significativamente, prueba de ello es que en 2003 las mujeres representaban el 18% de legisladores locales en México¹, porcentaje que se elevó a 31% en 2015, hasta llegar a 42% para marzo de 2018.

Tabla 2. Número de legisladores por género.

Congreso	Total legisladores	Número de Diputados	% de Diputados	Número de Diputadas	% de Diputadas
Aguascalientes	27	14	52%	13	48%
Baja California	25	16	64%	9	36%
Baja California Sur	21	11	52%	10	48%
Campeche	35	17	49%	18	51%
Chiapas	40	16	40%	24	60%
Chihuahua	33	16	48%	17	52%

¹ Fuente: Lujambio, Alonso, Estudios Congresionales, México: Cámara de Diputados, 2013.

Congreso	Total legisladores	Número de Diputados	% de Diputados	Número de Diputadas	% de Diputadas
Ciudad de México	66	36	55%	30	45%
Coahuila	25	11	44%	14	56%
Colima	25	16	64%	9	36%
Durango	25	14	56%	11	44%
Guanajuato	36	20	56%	16	44%
Guerrero	46	28	61%	18	39%
Hidalgo	29	18	62%	11	38%
Jalisco	39	22	56%	17	44%
Estado de México	74	47	64%	27	36%
Michoacán	40	23	58%	17	43%
Morelos	30	24	80%	6	20%
Nayarit	30	19	63%	11	37%
Nuevo León	42	26	62%	16	38%
Oaxaca	42	24	57%	18	43%
Puebla	41	29	71%	12	29%
Querétaro	25	12	48%	13	52%
Quintana Roo	25	14	56%	11	44%
San Luis Potosí	27	18	67%	9	33%
Sinaloa	40	22	55%	18	45%
Sonora	33	20	61%	13	39%
Tabasco	35	22	63%	13	37%
Tamaulipas	36	20	56%	16	44%
Tlaxcala	25	18	72%	7	28%
Veracruz	50	31	62%	19	38%
Yucatán	25	16	64%	9	36%
Zacatecas	30	14	47%	16	53%

Fuente: IMCO con base a las páginas electrónicas de los congresos locales.

De los 1122 legisladores que aparecen en las páginas electrónicas de los congresos, 468 son mujeres (42%) y son mayoría en seis congresos locales. Resultan evidentes los avances en esta materia, pues hace solo tres años las mujeres constituían solo el 31% de los legislativos locales y no eran mayoría en ninguno.

Sección II. Profesionalización de los congresos

¿Cómo pueden conseguirse congresos más profesionales?

En primer lugar, la profesionalización de los congresos se refiere a contar con personal técnico y capacitado para desempeñar las funciones de asesoría legislativa. Lo anterior se logra a través de mecanismos como el servicio profesional de carrera (SPC) o servicio civil parlamentario. Dicho mecanismo consiste en que el personal que labora en los congresos locales:

- 1) Ingrese a través de concursos con criterios objetivos y meritocráticos
- 2) Reciba capacitación continua (especialmente si la asesoría se brinda en comisiones legislativas)
- 3) Ascienda o realice una carrera laboral dentro del congreso.
- 4) Conozca sus derechos y obligaciones laborales.

CONGRESOS QUE CUENTAN CON SERVICIO PROFESIONAL EN SU LEGISLACIÓN



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

A pesar de la importancia del SPC, se encontró que en 2017 ningún congreso local publicó convocatorias a concursos para ocupar cargos públicos. De acuerdo con las leyes orgánicas de los congresos, 24 tienen al menos regualdo el SPC. No obstante, únicamente cuatro lo aplican.

En segundo lugar, fortalecer a las instituciones legislativas se logra a través de consejos fiscales, los cuales son órganos técnicos que presentan análisis sobre temas hacendarios. Su conformación no implica la creación de más burocracia, sino de fortalecer las atribuciones actuales de los centros de estudios de finanzas públicas. Actualmente, solo 8 congresos locales tienen establecidos los centros de estudios de finanzas públicas en sus leyes orgánicas.

Las funciones de los consejos fiscales son:

- Asesorar de manera independiente a los legisladores.
- Facilitar la supervisión del presupuesto.
- Simplificar la información técnica.
- Producir análisis especializados.
- Monitorear el cumplimiento de las regulaciones fiscales

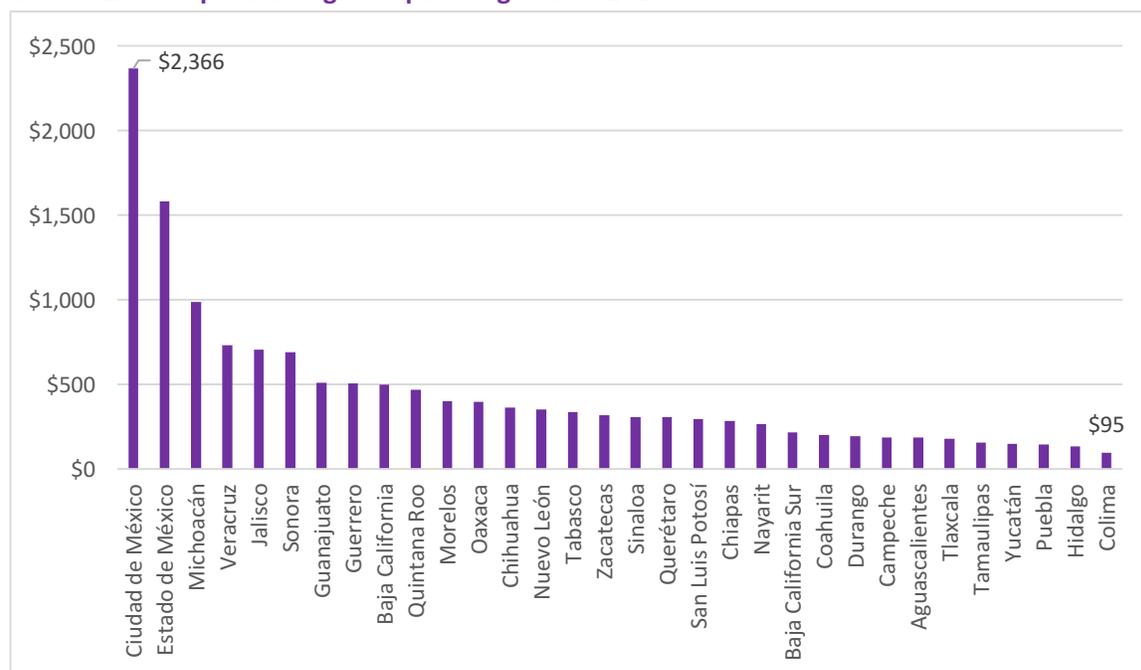
De esta forma, los congresos se pueden profesionalizar y los diputados pueden realizar una toma de decisiones informada e imparcial.

Sección III. Mala planeación del gasto

Cifra total de los presupuestos

Para poner en marcha su funcionamiento y cumplir con las atribuciones que tienen encomendadas, los entes públicos necesitan de recursos económicos para destinarlos al pago de salarios, de los insumos y servicios básicos, de adquisiciones, entre otros. Los diputados elaboran el proyecto de presupuesto de egresos de sus congresos para posteriormente aprobarlo dentro del presupuesto general de egresos de los estados. En 2018, las legislaturas locales se aprobaron 14,481 millones de pesos.

Gráfica 1. Presupuesto asignado por congreso en 2018.



Fuente: IMCO con base a los presupuestos de egresos de las entidades federativas de 2018.

Las legislaturas de la Ciudad de México y del Estado de México son las que disponen de mayores recursos, con presupuestos superiores a los a 2,300 y 1,500 millones de pesos. En contraste, Colima con 95 millones de pesos es el estado con el congreso con menos presupuesto aprobado. En promedio, las legislaturas locales tienen recursos asignados por 453 millones de pesos, monto que es superado por 10 congresos.

Variación presupuestal 2015-2018

Las funciones de los congresos no varían en el tiempo. La administración de recursos para presentar y votar proyectos legislativos, llamar a rendir cuentas o canalizar demandas sociales a través de leyes no debería tener diferencias sustanciales. Tener crecimientos presupuestales (positivos o negativos) alejados al de la inflación puede revelar una mala planeación e ineficiencia en el ejercicio de los recursos.

Tabla 3. Variación real del presupuesto asignado a los congresos entre 2015 y 2018.

Congreso	Presupuesto aprobado 2015	Presupuesto aprobado 2018	Crecimiento en términos reales (2015-2018)
Aguascalientes	171,144,000	183,935,000	-5%
Baja California	535,525,607	498,822,622	-17%
Baja California Sur	170,000,000	214,000,000	12%
Campeche	171,133,537	185,510,405	-4%
Chiapas	273,370,875	283,879,770	-8%
Chihuahua	325,000,000	361,867,494	-1%
Ciudad de México	1,589,349,499	2,366,054,290	32%
Coahuila	129,784,000	199,806,276	37%
Colima	88,208,007	95,000,000	-4%
Durango	165,485,177	191,441,070	3%
Guanajuato	460,374,718	510,039,444	-2%
Guerrero	418,419,500	502,993,600	7%
Hidalgo	111,544,908	132,489,711	5%
Jalisco	670,120,433	704,407,380	-7%
Estado de México	ND	1,582,062,742	ND
Michoacán	803,000,000	984,436,830	9%
Morelos	390,246,000	400,000,000	-9%
Nayarit	223,513,851	264,966,687	5%
Nuevo León	320,000,000	350,000,000	-3%
Oaxaca	605,000,000	397,297,350	-42%

Congreso	Presupuesto aprobado 2015	Presupuesto aprobado 2018	Crecimiento en términos reales (2015-2018)
Puebla	147,821,569	145,071,987	-13%
Querétaro	352,510,560	305,373,359	-23%
Quintana Roo	340,767,863	468,858,458	22%
San Luis Potosí	259,361,797	293,068,050	0%
Sinaloa	290,453,155	305,698,988	-7%
Sonora	563,841,500	688,944,000	8%
Tabasco	315,326,646	334,060,313	-6%
Tamaulipas	134,883,000	156,681,822	3%
Tlaxcala	183,191,119	178,500,000	-14%
Veracruz	616,000,000	732,185,000	5%
Yucatán	127,815,450	147,437,680	2%
Zacatecas	288,180,141	315,966,672	-3%

Fuente: IMCO con base a los presupuestos de egresos de las entidades federativas 2015 y 2018.

Los presupuestos de los congresos de Coahuila, Ciudad de México y Quintana Roo son los que en términos reales han crecido más (37%, 32% y 22% cada uno). Por otro lado, el congreso de Oaxaca con una variación negativa del 42% es el que refleja una mayor disminución. Estos congresos denotan, en el menor de los casos, serias deficiencias de la administración de recursos, pues en el primer caso no hay evidencia que justifique tales incrementos, y en el segundo expone a una legislatura que requería casi 50% más recursos que la actual para cumplir las mismas funciones.

Asimetría presupuestal

Que la Ciudad de México y el Estado de México tengan a los órganos legislativos locales con mayor presupuesto tiene sentido si se considera que son las entidades con más diputados locales, con más presupuesto y con más habitantes. Por ello, para determinar si el presupuesto del congreso local guarda proporción con aquellos criterios, se establecieron tres fórmulas para dimensionar los costos de los congresos locales a través de las siguientes métricas: el presupuesto del congreso de acuerdo al número de legisladores, de acuerdo al número de habitantes y de acuerdo al presupuesto de egresos del estado.

Tabla 4. Costo del congreso por diputado, por habitante y como porcentaje del presupuesto del estado.

Congreso	% del presupuesto del congreso respecto al presupuesto del estado	Presupuesto por diputado	Presupuesto por habitante
Aguascalientes	0.88%	6,812,407	137
Baja California	0.99%	19,952,905	137
Baja California Sur	1.30%	10,190,476	257
Campeche	0.95%	5,300,297	196
Chiapas	0.32%	7,096,994	52
Chihuahua	0.54%	10,965,682	95
Ciudad de México	1.11%	35,849,307	269
Coahuila	0.42%	7,992,251	65
Colima	0.57%	3,800,000	125
Durango	0.60%	7,657,643	105
Guanajuato	0.63%	14,167,762	86
Guerrero	0.91%	10,934,643	139
Hidalgo	0.31%	4,568,611	44
Jalisco	0.65%	18,061,728	86
Estado de México	0.56%	21,379,226	90
Michoacán	ND	ND	ND
Morelos	1.75%	13,333,333	201
Nayarit	1.26%	8,832,223	205
Nuevo León	0.37%	8,333,333	66
Oaxaca	0.59%	9,459,461	97
Puebla	0.19%	3,538,341	23
Querétaro	0.76%	12,214,934	146
Quintana Roo	1.65%	18,754,338	274
San Luis Potosí	0.67%	10,854,372	104
Sinaloa	0.59%	7,642,475	100
Sonora	1.08%	20,877,091	226
Tabasco	0.69%	9,544,580	136
Tamaulipas	0.31%	4,352,273	43
Tlaxcala	0.98%	7,140,000	134
Veracruz	0.64%	14,643,700	89
Yucatán	0.25%	5,897,507	67
Zacatecas	1.04%	10,532,222	196

Fuente: IMCO con base a los presupuestos de egresos de las entidades federativas 2018 y a CONAPO (estimaciones y proyecciones de la población por entidad federativa).

Los datos de la tabla anterior reflejan una asimetría presupuestal de los congresos desde diversos enfoques. Sin embargo, la constante es que en los tres supuestos el congreso de Puebla se coloca como el de menor presupuesto en relación a las tres variables. Sobre el presupuesto del congreso por habitante en la entidad federativa, los congresos de Quintana Roo y la Ciudad de México son los más altos: más del doble del promedio y más de diez veces de lo que pagan los habitantes en Puebla por su legislatura.

Por otro lado, mientras que el promedio del presupuesto de los congresos locales representa el 0.78% del presupuesto general de egresos de los estados, Morelos y Quintana Roo cuentan con los únicos órganos legislativos que duplican este porcentaje. En total, son 13 congresos los que superan el promedio.

Por último, el criterio “presupuesto por diputado” (resultado de dividir el presupuesto del congreso entre su número de diputados) es el que más enfatiza la asimetría presupuestal porque la función de los legisladores es prácticamente la misma en todos los congresos locales. Por ello, es difícil justificar que algunas legislaturas necesitan menos de cuatro millones de pesos por diputados para funcionar, en tanto que la Asamblea Legislativa requiera más de 35 millones de pesos por diputado para cumplir con las mismas funciones.

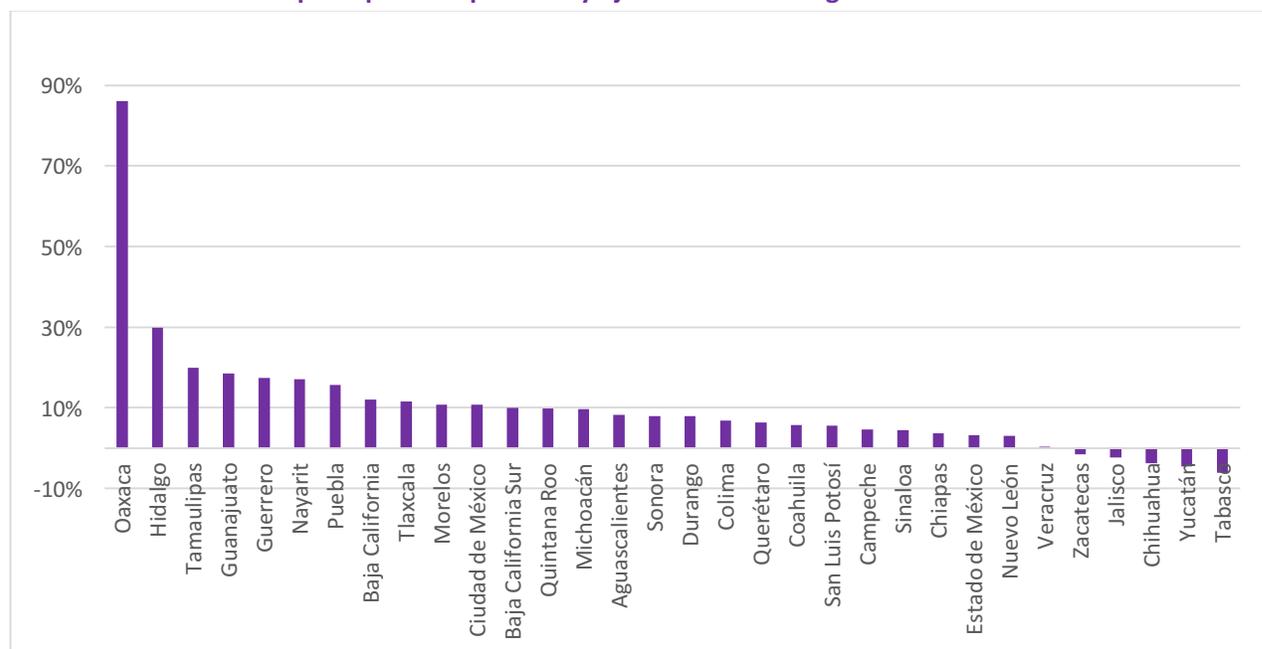
En promedio, los congresos locales presupuestan 11.7 millones de pesos por diputado y 11 rebasan esta cantidad. Si los congresos locales en México tuvieran un presupuesto por diputado de 3.5 millones de pesos (como en el caso de Puebla), los estados dejarían de destinar más de 10 mil millones de pesos a sus órganos legislativos.

Presupuestos de juguete

El presupuesto de egresos es el documento que plasma cómo un ente público planea destinar sus recursos financieros a lo largo de un ejercicio fiscal. Sin embargo, los presupuestos no son estáticos, pueden sufrir variaciones por una disminución o incremento de los ingresos a los originalmente planteados.

Los poderes legislativos locales no son ajenos a este tipo de sucesos. De hecho, ejercer más recursos a los presupuestados es una práctica normalizada en las legislaturas locales.

Gráfica 3. Variación del presupuesto aprobado y ejercido de los congresos en 2017.



Fuente: IMCO con base a las cuentas públicas estatales 2017 y a los informes de gasto (cuarto trimestre de 2017) de los congresos.

A menos que exista un fenómeno extraordinario que comprometa el cumplimiento de sus metas, los congresos locales no deberían gastar más de lo que se aprueban. De los 27 congresos que ejercieron más de lo presupuestado, 21 sobreejercieron recursos en un rango superior al cinco por ciento. En total, en 2017 las legislaturas de 27 entidades ejercieron 1,340 millones de pesos más de lo originalmente presupuestado.

Destaca el congreso de Oaxaca, el cual se había aprobado 397 millones de pesos de presupuesto y terminó ejerciendo 739 millones de pesos, 87% más. En esta tesitura está la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México cuyo gasto fue 204 millones de pesos adicionales a lo que se había asignado originalmente para 2017.

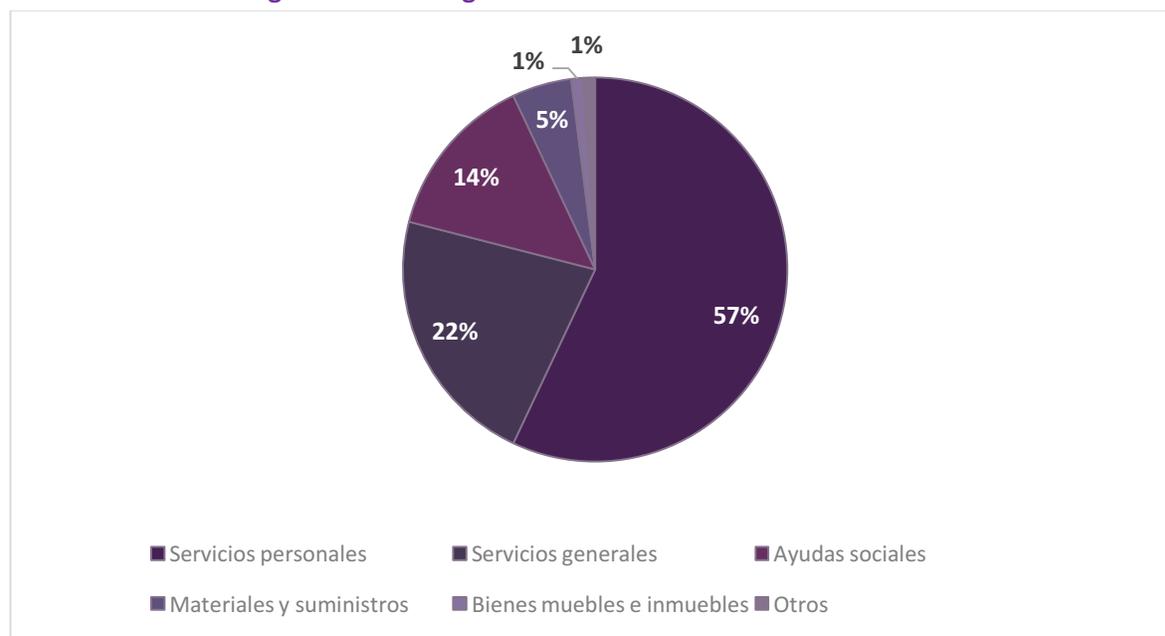
Sección IV. Invasión de funciones al Ejecutivo

En qué gastan

Los informes trimestrales y las cuentas públicas arrojan información valiosa que permite dar seguimiento a los gastos ejercidos de los entes públicos. En estos documentos se identifica, entre otros, información sobre la ejecución de los recursos para la adquisición de bienes y servicios y las transferencias que se realizan. En este sentido, los entes públicos (incluidos los congresos locales) ponen a disposición datos para conocer el destino de sus recursos.

Es importante mencionar que el 90% de los congresos locales publican acertadamente esta información en sus cuentas públicas o en los informes trimestrales de gasto a través de páginas electrónicas oficiales. Solo en Hidalgo, Michoacán y Oaxaca no es posible dar puntual seguimiento al ejercicio del gasto de los congresos.

Gráfica 4. Rubros del gasto de los congresos en 2017.



Fuente: IMCO con base a las cuentas públicas estatales 2017 y a los informes de gasto (cuarto trimestre de 2017) de los congresos.

En promedio, los sueldos y demás prestaciones de los servidores públicos es el rubro de gasto más importante para las legislaturas, al destinarse más de la mitad de sus recursos en este concepto. El pago de servicios básicos, oficiales, de comunicación social y de viáticos representa el segundo rubro que mayor gasto genera, con el 22%.

Por último, las ayudas sociales cubren el 14% del gasto de las legislaturas locales. Es decir, los diputados de 25 congresos locales ejercieron 1,915 millones de pesos en 2017 en tareas ajenas a atribuciones parlamentarias.

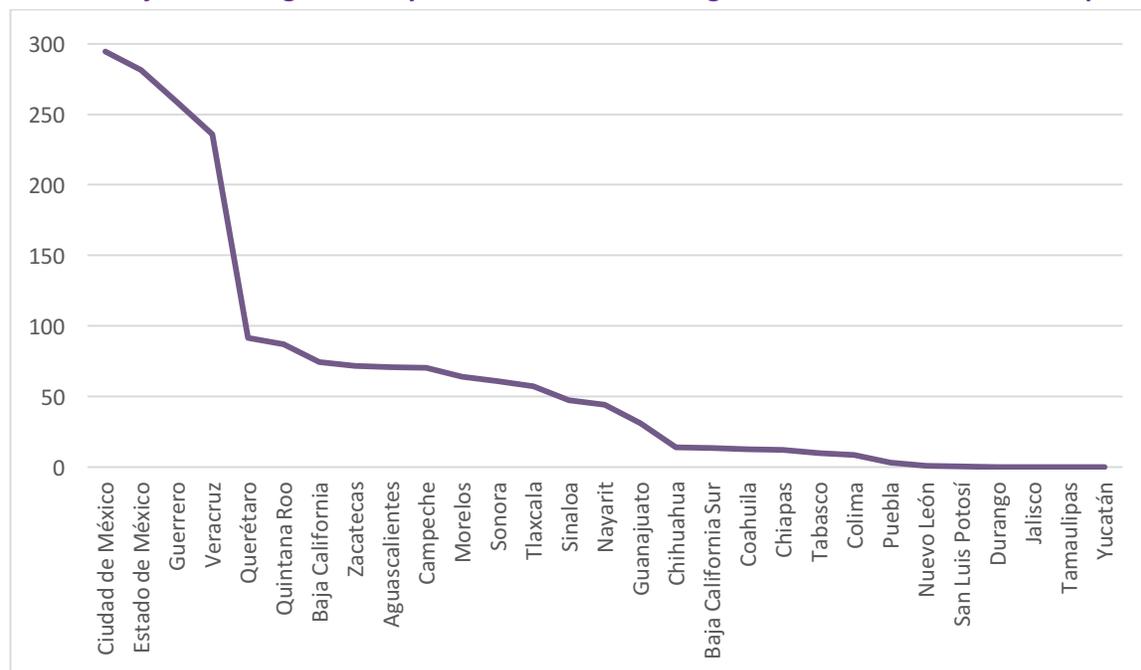
Sedesoles legislativas

Las ayudas sociales son definidas como las asignaciones que los entes públicos otorgan a personas, instituciones y diversos sectores de la población para propósitos sociales². Más que una tarea parlamentaria, esta función es propia de una secretaría de desarrollo social.

² http://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_02_006.pdf

No obstante, año con año los congresos de las entidades federativas registran gastos por este concepto sin que se rinda cuentas de ello. No es posible conocer quiénes fueron los beneficiados, quiénes los ejecutores, ni bajo qué reglas de asignación y operación se manejaron. A pesar de eso, en 2017 los congresos de 25 entidades federativas destinaron casi 2 mil millones de pesos en funciones que legalmente no les corresponden.

Gráfica x. Ejercicio del gasto en ayudas sociales de los congresos en 2017. En millones de pesos.



Fuente: IMCO con base a las cuentas públicas estatales 2017 y a los informes de gasto (cuarto trimestre de 2017) de los congresos.

De los 29 congresos locales que reportan oportunamente el ejercicio de su gasto, solo cuatro no registraron erogaciones en ayudas sociales y seis legislaturas destinaron menos del cinco por ciento. En contraste, hay seis congresos que asignaron más del 30% de su gasto a propósitos sociales.

En términos nominales, las Asamblea Legislativa y el Congreso del Estado de México fueron los dos órganos legislativos que más recursos ejercieron en ayudas sociales, 576 millones de pesos en total. Esta no es una cifra menor, los gobiernos de San Luis Potosí, Hidalgo, Aguascalientes, Baja California Sur y Tlaxcala sumaron entre ellos 559 millones de pesos en el mismo concepto en 2017, menos que las asignaciones otorgadas con propósitos sociales por dos órganos legislativos locales.

Adicionalmente, al menos desde 2008, los diputados locales del Estado de México aprueban anualmente en el presupuesto de egresos del estado el Programa de Apoyo a la Comunidad por

una cantidad de 187.5 millones de pesos que ejercen los legisladores para la atención de demandas ciudadanas mediante la entrega de apoyos en materiales diversos. Una mala práctica institucionalizada.

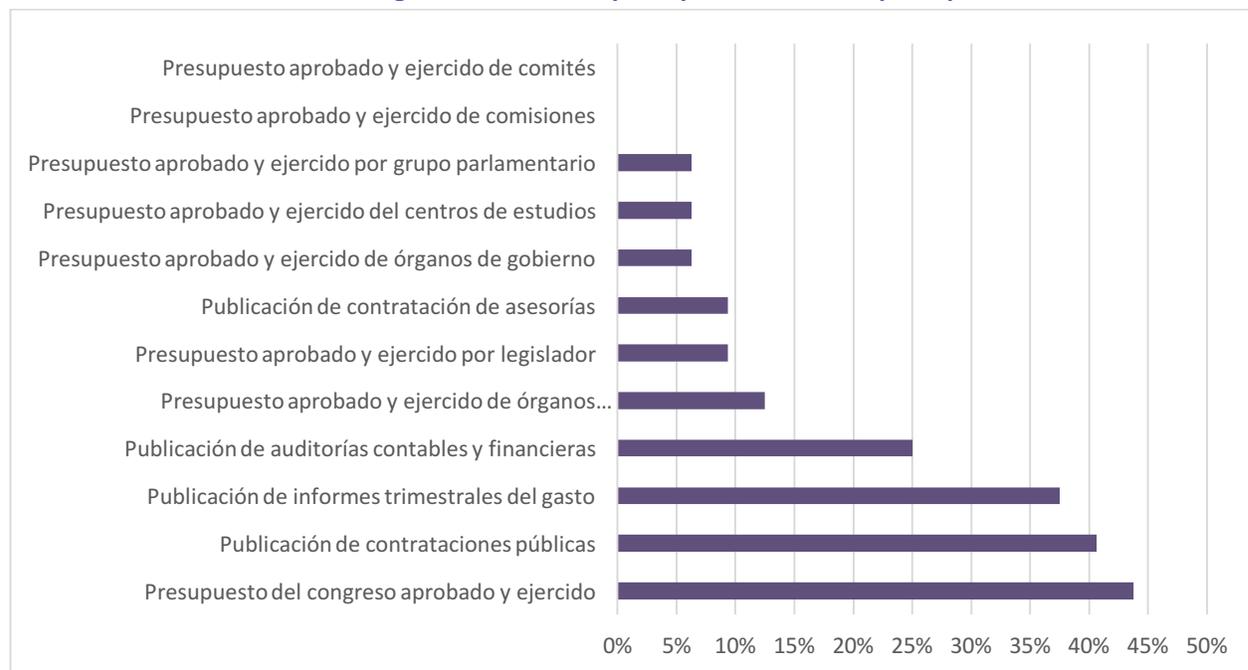
Diagnóstico de APA

Desde 2014, organizaciones de la sociedad civil suscribieron la Alianza para el Parlamento Abierto con el objetivo de alcanzar principios y acciones que garanticen estándares básicos de transparencia y rendición de cuentas, participación ciudadana y uso de las tecnologías de la información en el Congreso de la Unión y en los congresos locales del país.

Uno de los insumos desarrollados por la Alianza es el Diagnóstico de Parlamento Abierto en México el cual, a través de la verificación de la legislación y páginas electrónicas de las legislaturas, se tiene un barómetro de los 10 principios básicos que enarbola la apertura parlamentaria.

Derivado de este diagnóstico es posible tener una radiografía sobre la información presupuestal y administrativa de los órganos legislativos del país. Este principio comprende 12 criterios y los resultados en esta materia son reprobatorios en todas las variables.

Gráfica 2. Resultados de los congresos locales del principio información presupuestal.



Fuente: IMCO con base al Diagnóstico de Parlamento Abierto 2017.

El estudio hace evidente que los parlamentos en México son oscuros y herméticos. En relación al principio de información presupuestal, es junto al de datos abiertos, en el que menor cumplimiento se observa³.

Los datos revelan prácticamente la inexistencia de información sobre el manejo de recursos de los órganos internos de los congresos. El presupuesto aprobado y ejercido desglosado de manera global de los congresos es la variable con la mejor nota, sin embargo no supera el 50%.

Conclusiones

Existe una asimetría presupuestal indicativa de serias ineficiencias en la función legislativa. Las legislaturas realizan las mismas funciones, sin embargo las disparidades en el presupuesto y gasto son relevantes. Esto significa que hay margen para hacer lo mismo con menos recursos financieros y sin comprometer el logro de sus metas.

Mala planeación del gasto. Los diputados locales se asignan un presupuesto cuyo monto original varía significativamente en algunos congresos lo que, a menos que ocurra una situación extraordinaria, no tiene justificación pues el trabajo parlamentario sigue siendo el mismo en un ejercicio fiscal.

Invasión de funciones del Ejecutivo y uso indebido de recursos públicos. Los congresos de los estados y de la Ciudad de México ejercen un monto importante de su gasto para ejecutar funciones que no son propias de un legislativo. Estos montos no son menores, en algunos congresos representan casi el 50% de su gasto. Mantener esta práctica contribuye a fortalecer el clientelismo político de los legisladores locales.

³ Alianza para el Parlamento Abierto en México. Diagnóstico de Parlamento Abierto en México 2017.

IMCO propone

Apegarse al presupuesto de egresos aprobado. Los legisladores locales no deben gastar más de lo que se aprueban originalmente pues sus funciones no son variables. Incluir en la ley de presupuesto de los estados candados que restrinjan esta mala práctica generará ahorros presupuestarios para los estados.

Evitar el aumento desproporcionado del presupuesto. Año con año, algunos órganos legislativos aumentan el tamaño de su presupuesto a niveles que no corresponden a las tareas de una legislaturas. Por ello, los diputados estatales deben ajustar el presupuesto del próximo ejercicio fiscal acorde a la inflación.

Restringir el gasto en ayudas sociales que impliquen el ejercicio de funciones que no son propias de las legislaturas. Las legislaturas locales deben iniciar procesos de austeridad al interior de su administración que reduzca significativamente gastos superfluos y funciones que nos les corresponden.

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD

INFORME LEGISLATIVO 2018

MANUEL GUADARRAMA

Coordinador del área de Finanzas Públicas | @ManuGuadarrama

DIEGO DÍAZ

Investigador | @Diego_DiazP

RAMIRO SUÁREZ

Investigador | @SuarezGalan

CAROLINA GARCÍA

Investigadora | @CarooGarciaa