

¿Cómo y cuánto gasta la Cámara de Diputados?

Ma. Amparo Casar Pérez

Ma. Amparo Casar Pérez es profesora investigadora de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). Para contactar a la autora, dirigirse a: amparo.casar@cide.edu

Este documento forma parte de la serie El Uso y Abuso de Recursos Públicos, dentro del proyecto *Public Security Expenditure in Mexico* que se lleva a cabo en el CIDE gracias al apoyo de The William and Flora Hewlett Foundation. Los coordinadores del proyecto son Ana Laura Magaloni Kerpel y Carlos Elizondo Mayer-Serra.

Las opiniones y datos contenidos en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su autor y no representa el punto de vista del CIDE como institución.

D. R. © 2011, CIDE, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C.
Carretera México-Toluca 3655, Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra —incluido el diseño tipográfico y de portada—, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito del editor.

¿Cómo y cuánto gasta la Cámara de Diputados?

Ma. Amparo Casar Pérez*

Serie El Uso y Abuso de los Recursos Públicos
Cuaderno de debate Núm. 8



México, septiembre 2011

www.cide.edu/cuadernosdedebate.htm

* Agradezco la valiosa colaboración de Inés Cortina en la investigación llevada a cabo para este trabajo

Introducción

En México, a pesar de los profundos cambios políticos de las últimas décadas, no han habido transformaciones significativas en la forma en la que se concibe y ejerce el gasto público. Mucho más frecuentemente de lo que quisiéramos, los recursos públicos son utilizados discrecional e irresponsablemente para generar redes clientelares, hacer favores a los parientes y amigos o para eludir decisiones políticamente complicadas. En todas las áreas del sector público y en todos los niveles de gobierno se observan gastos injustificados y excesos inexplicables. Esto cuando la información nos permite saber en qué se está gastando. La opacidad o la transparencia simulada a veces impiden realizar un análisis riguroso respecto a dónde se están destinando todos los recursos públicos, sobre todo en las entidades federativas.

En el pasado reciente, los organismos públicos no tenían siquiera la obligación de publicar información sobre su presupuesto, sueldos o contratación de funcionarios. De ahí venimos. Por ello, resulta clave romper las inercias de nuestro legado histórico e impulsar nuevas concepciones colectivas de lo que significan la asignación y el ejercicio del gasto público. Necesitamos pasar de una realidad política, en donde el dinero público se maneja como si perteneciera a quien ejerce el gasto, a una en donde se conciba que ese dinero pertenece a los ciudadanos quienes saben cómo se gasta y se le rinden cuentas sobre la eficacia en el uso de estos recursos. Es decir, tenemos que construir un nuevo equilibrio en el que cada peso público gastado tenga una justificación en términos de los bienes que el Estado debe generar a favor de la ciudadanía y donde hacerlo de la forma más eficaz y austera posible es indispensable.

Gracias al generoso apoyo de la Fundación Hewlett, desde el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), buscamos contribuir a impulsar este nuevo equilibrio en torno a la asignación y ejercicio del gasto público. Para ello, los directores de este proyecto hemos elegido algunas instituciones, organismos, partidas concretas o políticas públicas específicas que tienen un elemento en común: son mucho más costosas que sus equivalentes en términos internacionales.

Para entender por qué es así hemos invitado a un experto en cada una de las instituciones o políticas elegidas a elaborar un documento riguroso pero en lenguaje menos académico que analice el problema que nos ocupa. Tres de las características distintivas de todos estos textos son: a) el enfoque comparativo —ya sea con otros países o entre entidades federativas—; b) la evolución en el tiempo del comportamiento del gasto, y c) la identificación de problemas concretos que ejemplifican el tipo de abusos o excesos en el ejercicio del presupuesto, propios de un sistema político que no tenía que rendir cuentas a la ciudadanía.

La duración del proyecto es de dos años. El abanico de instituciones y políticas que quisiéramos abarcar es muy amplio. Sin embargo, las restricciones en tiempo, información disponible y dinero nos obligan a ser selectivos. En la primera etapa de este proyecto, que se entregó en el cuarto trimestre del 2010, centramos nuestros esfuerzos en analizar algunas instituciones clave para el desarrollo democrático del país como son CNDH, SCJN, IFE, procuradurías locales y municipios.

Adicionalmente se elaboró un texto sobre la renta petrolera y como ésta ha hecho posible los excesos en el ejercicio del gasto público.

Actualmente nos encontramos en la segunda fase del proyecto. En esta etapa, hemos abierto el espectro hacia otros sectores económicos e instancias del gobierno federal, enfatizando que el análisis debe abarcar los distintos niveles de gobierno. Nos enfocaremos a estudiar el uso y abuso de recursos públicos en el Poder Judicial, la Cámara de Diputados, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la Policía Federal, la oficina de la Presidencia de la República, entre otros. En el afán de abarcar otros sectores, también se llevarán a cabo estudios sobre el impacto del uso de recursos a través de subsidios ecológicos y los subsidios energéticos, entre otros temas.

Los hallazgos de esta segunda etapa del proyecto corroboran la hipótesis original: el ejercicio del gasto público en México es ineficiente y a veces irracional. Con todo, esperamos que este proyecto contribuya a impulsar un nuevo equilibrio y una mejor comprensión de lo que significa el ejercicio del gasto público y la rendición de cuentas en un sistema democrático, y que el Ejecutivo federal y la Cámara de Diputados comiencen a corregir algunos de estos excesos cuando discuten el presupuesto de egresos cada año.

Ana Laura Magaloni Kerpel

Carlos Elizondo Mayer-Serra

¿Cómo y cuánto gasta la Cámara de Diputados?

Más de 9,500 mil millones de pesos se destinaron en 2010 al Poder Legislativo. De ellos, 4,754 millones de pesos fueron para la Cámara de Diputados, 3,570 para la de Senadores y 1,227 para la Auditoría Superior de la Federación. Por su parte los estados gastaron otros 9,500 millones de pesos en sus respectivas legislaturas locales.

¿Son muchos o pocos los recursos destinados al Poder Legislativo? Es difícil saberlo. Depende de las variables y puntos de contraste que se elijan. Una vía es comparar el presupuesto que se asigna al Poder Legislativo mexicano con el de otras naciones. Otra es cotejarlo con los recursos que se destinan al resto de las ramas de gobierno y a los órganos autónomos o, incluso, a algunos programas de gobierno. Finalmente, puede evaluarse el uso del presupuesto legislativo en relación a los productos/servicios entregados por los legisladores de acuerdo a las funciones que la Constitución les asigna y a las metas que ellos mismos se han trazado.

En función de la disponibilidad de información, en esta investigación se explora cada una de estas vías presentando un panorama general para el Poder Legislativo en su conjunto y el análisis más detallado de los recursos que el Presupuesto de Egresos de la Federación destina a la Cámara de Diputados.

La investigación sobre *¿Cuánto y Cómo Gasta la Cámara de Diputados?* se divide en cuatro secciones. En la primera se dimensiona el gasto del Poder Legislativo respecto al gasto total, se presenta su evolución y se ofrecen algunas comparaciones tanto en relación al Poder Ejecutivo y Judicial como a otros órganos de Estado y a algunos programas públicos.

En la segunda sección se ubica el gasto del Poder Legislativo en el contexto internacional, comparándolo con el gasto que otras naciones asignan a sus propios congresos y legisladores.

En la tercera se disecciona el gasto de la Cámara de Diputados partiendo de la división ocupacional entre los legisladores y el aparato burocrático que la sostiene.

En la cuarta se presentan los cálculos que asocian los “productos legislativos” con el presupuesto asignado a la Cámara de Diputados.

Dimensionamiento del gasto

En este apartado se presenta un acercamiento al gasto destinado al Poder Legislativo partiendo del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal del 2010 hasta llegar al que se asigna a la Cámara de Diputados.

El PEF 2010 previó un gasto total de 3.17 billones de pesos (\$3,176,332,000,000) del cual 2.43 billones (76%) correspondió al gasto programable y 750 mil millones de pesos (24%) al no programable. Dentro del gasto programable el cual incluye los Ramos Autónomos, Administrativos y Generales, las Entidades Paraestatales de Control Directo y el INEGI, los recursos se distribuyeron de la siguiente manera:

Tabla 1. Gasto programable PEF 2010 (millones de pesos)

	Millones de pesos	%
Ramos autónomos (Poder Legislativo, Poder Judicial, IFE y CNDH)	53,096	2.0
Ramos administrativos	787,506	29.3
Ramos generales	825,973	30.7
Entidades de control directo (IMSS, ISSSTE, CFE y Pemex)	1,013,839	37.7
INEGI	8,766	0.3
Total	2,689,177	
Menos Aportaciones al ISSSTE del Gobierno Federal y de los poderes y ramos autónomos; y subsidios y transferencias a las entidades paraestatales de control directo en la Administración Pública Federal	263,624.8	
Total gasto programable	2,425,552.6	100.0

Fuente: PEF 2010, SHCP

A su vez, el gasto en Ramos Autónomos se repartió como sigue:

Tabla 2. Gasto Ramos Autónomos (millones de pesos)

	Millones de pesos	%
Poder Legislativo	9,550	18.0
Poder Judicial	34,024	64.1
IFE	8,632	16.2
CNDH	890	1.7
Total	53,096	100.0

Fuente: PEF 2010, SHCP

Finalmente, el presupuesto destinado al Poder Legislativo se distribuyó de la siguiente manera:

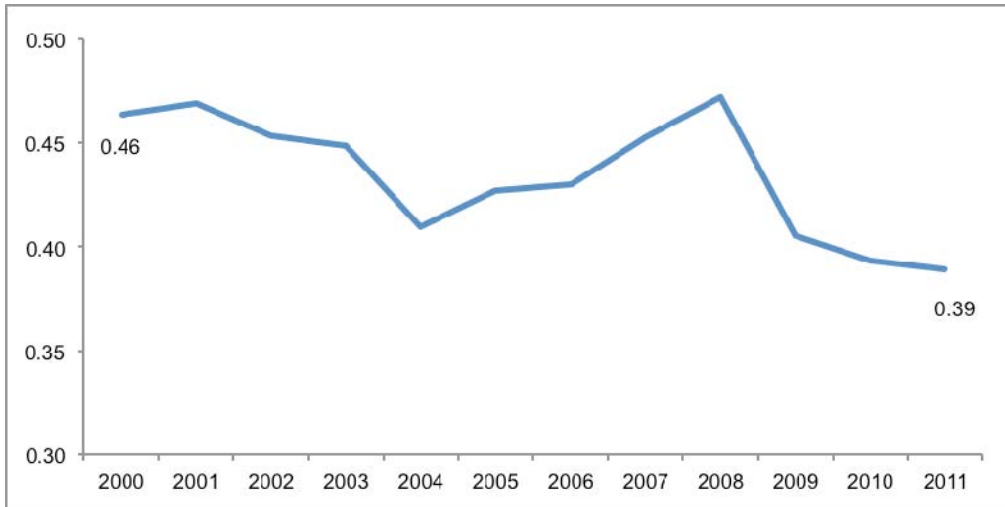
Tabla 3. Gasto Poder Legislativo (millones de pesos)

	Millones de pesos	% (del Poder Legislativo)
Cámara de Senadores	3,570	37.4
Cámara de Diputados	4,754	49.8
Auditoría Superior de la Federación	1,227	12.8
Total	9,550	100.0

Fuente: PEF 2010, SHCP

La siguiente gráfica muestra la evolución del presupuesto del Poder Legislativo del año 2000 al 2011:

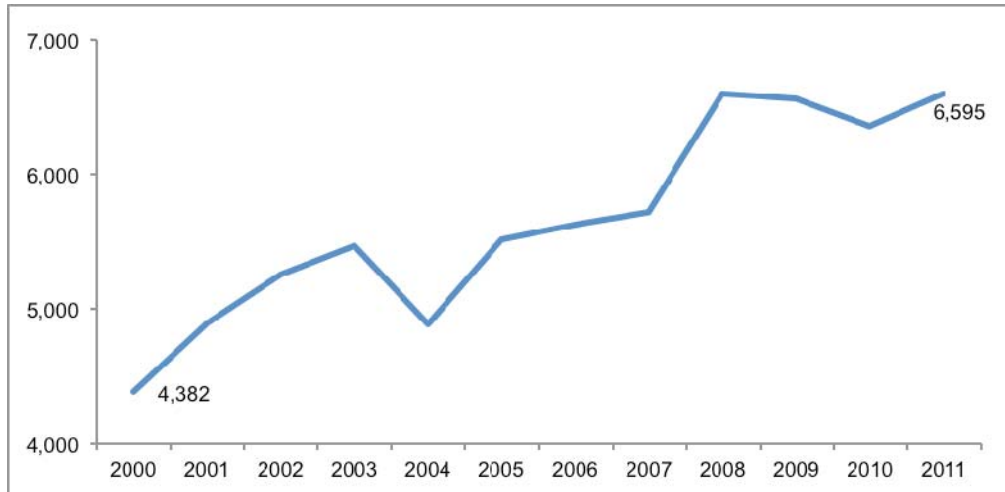
Gráfica 1. Evolución del presupuesto del Poder Legislativo 2000-2011 (% respecto del Gasto Programable)



Fuente: Elaboración propia con información de los Presupuestos de Egresos de la Federación, SHCP

Si bien medido en términos del porcentaje del gasto presupuestal se presenta una caída respecto al 2008, dado el crecimiento del PEF, el aumento del presupuesto del Poder Legislativo no es nada despreciable. Del año 2000 al 2011 el presupuesto del Poder Legislativo creció de \$4,382 millones en pesos constantes (base 2003) a \$6,595 millones de pesos, esto es, un crecimiento real de 50.5%. Este aumento significa que el Poder Legislativo aunque tiene las mismas funciones y el mismo número de legisladores cada vez cuesta más.

Gráfica 2. Presupuesto del Poder Legislativo 2000-2011 (millones de pesos constantes 100=2003)



Fuente: Elaboración propia con información de los Presupuestos de Egresos de la Federación, SHCP

Para ayudar a dimensionar la cantidad de recursos que se asignan al Poder Legislativo (0.39% del gasto programable en 2010) se le puede comparar con la que se destina al Poder Judicial (1.4%) o a los Derechos Humanos (0.04%) pero también con Secretarías que cumplen con importantes funciones como las de procuración de seguridad y justicia. Por ejemplo a la

Procuraduría General de la República se dedica el 0.49% del presupuesto programable y a la Secretaría de Seguridad Pública el 1.34%.

Tabla 4. Porcentaje del Presupuesto Programable 2010

	Millones de pesos	%
Poder Legislativo	9,550	0.39
Poder Judicial	34,024	1.40
IFE	8,632	0.36
CNDH	890	0.04
PGR	11,781	0.49
SSP	32,437	1.34

Fuente: PEF 2010, SHCP

Desde otro punto de vista, el presupuesto del Poder Legislativo puede contrastarse también con el de algunos de los programas sociales más importantes.

Tabla 5. Poder legislativo / Programas sociales 2010 (Presupuesto Poder Legislativo = 100%)

	Miles de pesos	%
IMSS-Oportunidades	7,300	76
Fondo de Apoyo para PyMEs	5,890	62
Programa de Infraestructura Social Básica para Pueblos Indígenas	4,698	49
Programa de Apoyo Alimentario (DICONSA)	5,110	54

Fuente: Índice de Desempeño de Programas Públicos, Gestión Social y Cooperación A.C. 2010

El PEF 2010 previó para IMSS-Oportunidades \$7,300 millones y para el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa \$5,890 millones, apenas el 76% y 62% respectivamente de lo que recibió el Poder Legislativo. Por su parte, al Programa de Apoyo Alimentario (Diconsa) se le otorgaron \$5,110 millones y al Programa de Infraestructura Social Básica para la Atención de los Pueblos Indígenas \$4,698 millones, 49% y 54% de los recursos destinados al Poder Legislativo. Estos recursos son prácticamente equivalentes a los destinados a la Cámara de Diputados para este año (\$4,754 millones).

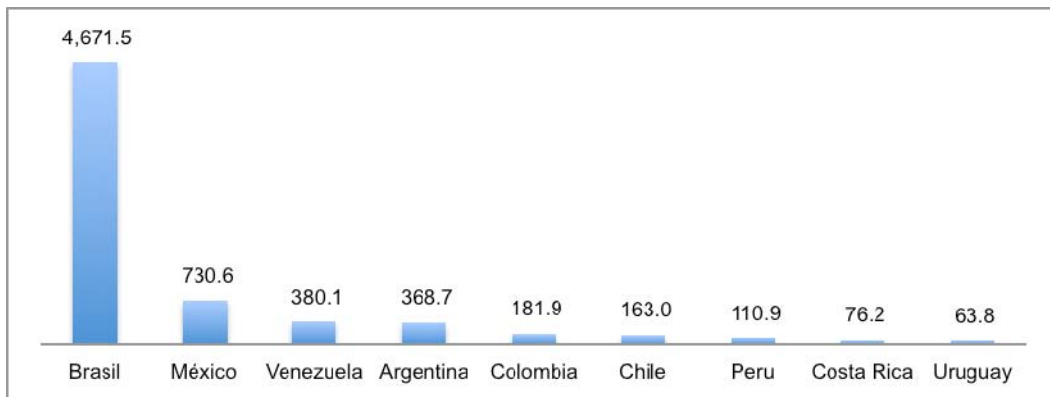
Finalmente, cabe agregar que dado que México es un país federalista al gasto legislativo nacional habría que agregarle el gasto de los estados que también proviene de los impuestos de los mexicanos y que en 2010 sumó la cantidad de \$9,501,115,562. Esta cifra representa, en promedio el 0.9% de sus respectivos presupuestos estatales y es inusualmente alta si se toma en cuenta que los legislativos estatales son unicamerales¹.

Gasto del Poder Legislativo en el contexto internacional

Todos los países democráticos dedican importantes recursos para sostener sus poderes legislativos. Las variaciones dependen de su carácter bicameral o unicameral, del tamaño de sus cámaras que en parte guarda relación con la población y de la organización interna de los propios poderes legislativos, esto es, de la relación entre representantes y las estructuras burocráticas que los sustentan.

Las siguientes gráficas muestran la cantidad de recursos y porcentaje de gasto que algunas naciones asignan a sus poderes legislativos.

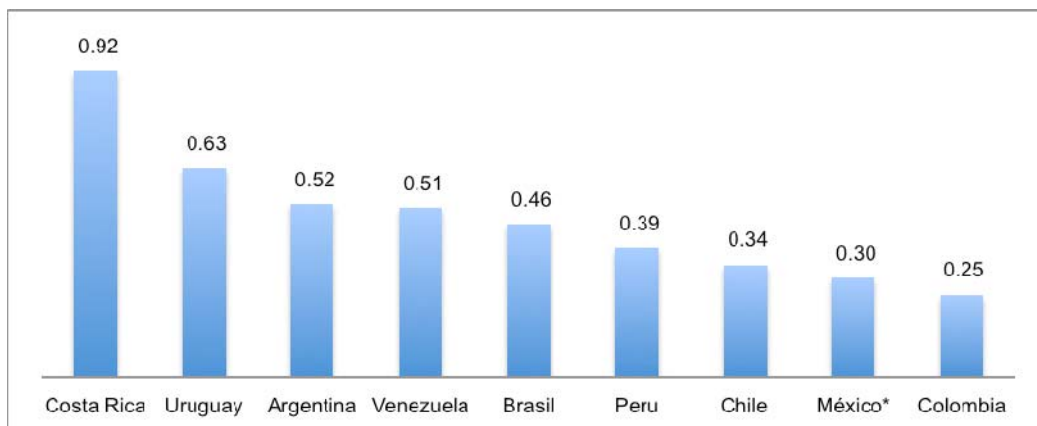
Gráfica 3. Presupuestos legislativos 2010 (millones de dólares)



El dato para Uruguay es de 2008. Para Argentina, Brasil, Costa Rica y México los datos incluyen el equivalente a la Auditoría Superior de la Federación. Fuente: Páginas oficiales de los Congresos o Asambleas Nacionales y de los Ministerios de Hacienda o Economía y Finanzas

Si bien en términos absolutos México dedica cuantiosos recursos a su Poder Legislativo, como proporción del gasto total, se encuentra por debajo de la media (0.48).

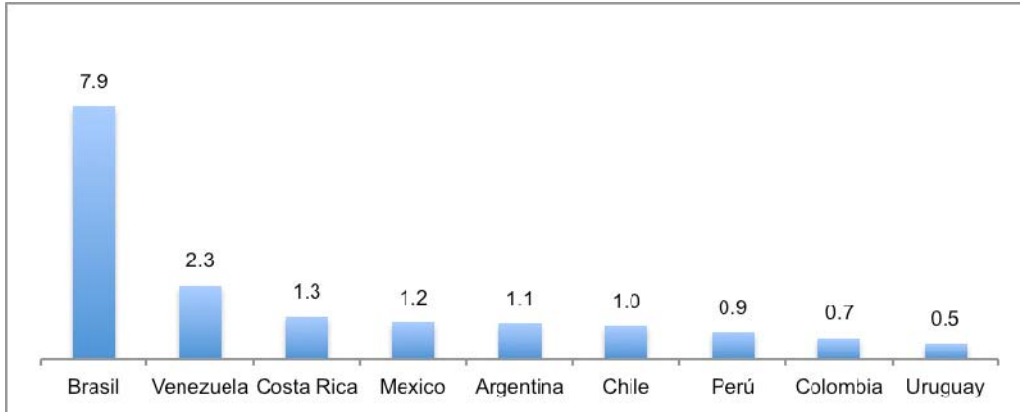
Gráfica 4. Presupuesto legislativo/nacional 2010 (%)



* El dato de México no coincide con el reportado anteriormente pues la comparación internacional se hace sobre el presupuesto total y no sobre el programable. Fuente: Elaboración propia a partir de páginas oficiales de los ministerios de Hacienda o Economía y Finanzas y de los Congresos o Asambleas Nacionales

Si se comparan los recursos destinados al Poder Legislativo con el número de legisladores de cada país, el orden se altera pero México vuelve a quedar por debajo de la media (1.8). Mientras que Brasil gasta más de 4 veces que México por legislador, nuestro país gasta casi el doble que Colombia y más del doble que Uruguay.

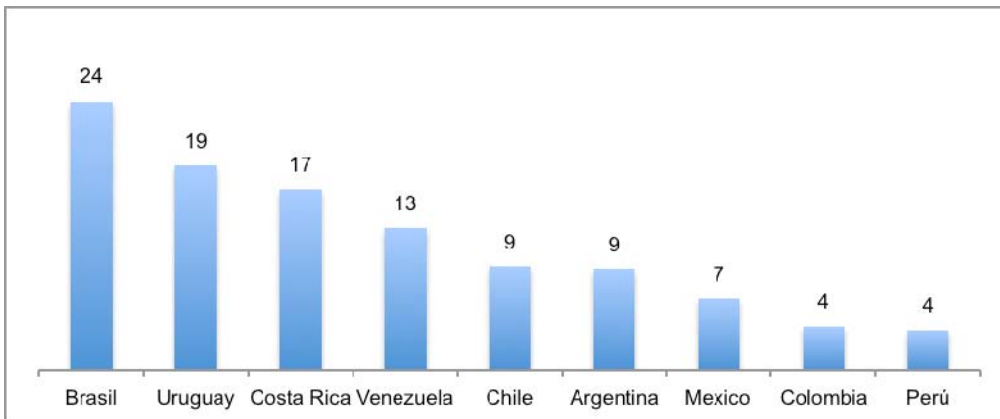
Gráfica 5. Gasto en el parlamento por legislador 2010 (millones de dólares)



El dato para Uruguay es de 2008
Fuente: Elaboración propia a partir de páginas oficiales de los Congresos o Asambleas Nacionales

Lo mismo ocurre si se divide el presupuesto dedicado al Poder Legislativo entre la población del país. México es uno de los países en los que el Poder Legislativo cuesta menos a cada habitante. Mientras que a cada brasileño le cuesta US\$24 sostener a su parlamento a cada mexicano solo le cuesta US\$7.

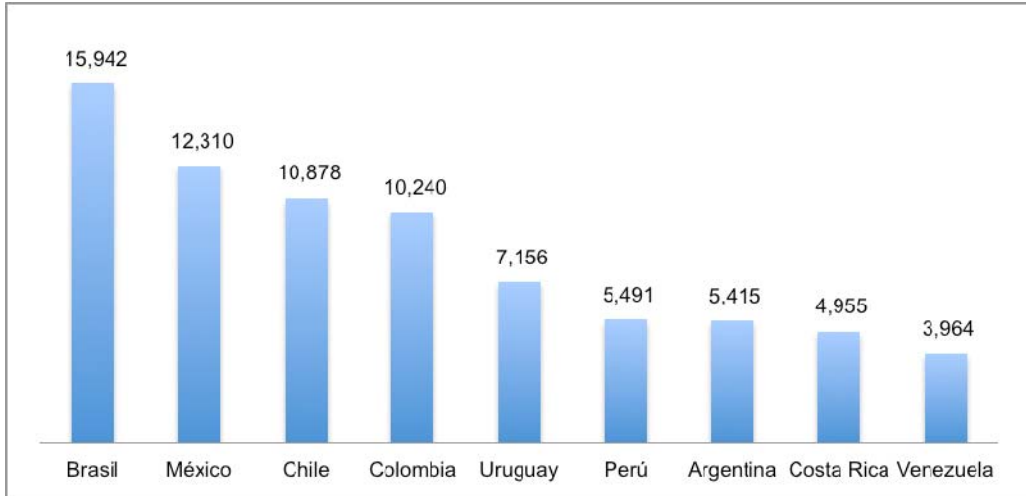
Gráfica 6. Gasto Anual en el Parlamento por habitante 2010 (dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Mundial 2010 y páginas oficiales de los Congresos o Asambleas Nacionales

No obstante el panorama cambia cuando se hace la comparación entre los sueldos de los legisladores. En este caso México aparece en el segundo lugar de la tabla con los legisladores mejor pagados después de Brasil y muy por encima de la media en el comparativo internacional. Mientras que los diputados en América Latina ganan en promedio US\$6,712 mensuales un diputado mexicano gana, **de acuerdo al sueldo nominal**, casi el doble (US\$12,310)². Las diferencias se hacen mucho más pronunciadas cuando se toman en cuenta prestaciones como el fondo de retiro, los seguros médicos y de vida y las subvenciones discrecionales que la mayoría de los otros parlamentos no otorgan a sus legisladores. Como se comprueba más adelante, al añadir estas prestaciones su salario se eleva a **US\$17,800**.

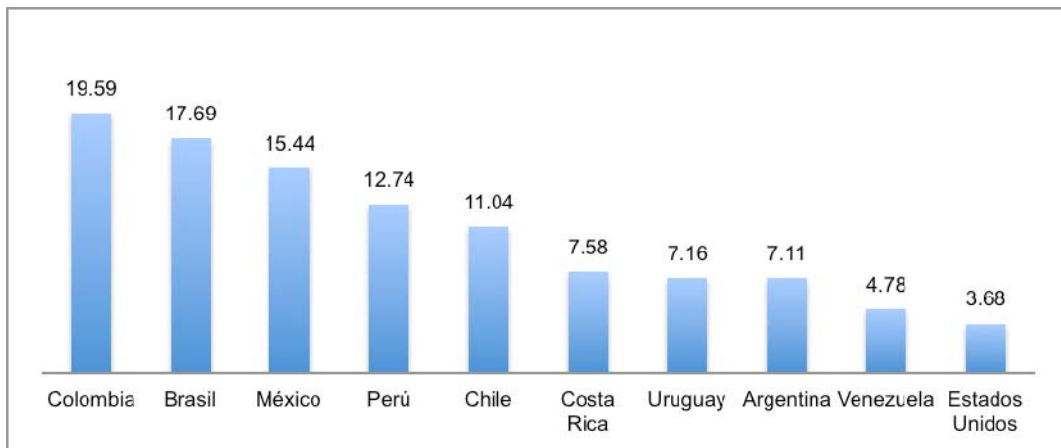
Gráfica 7. Salario mensual diputados 2011 (dólares)



Fuente: Elaboración propia a partir de páginas oficiales de los Congresos o Asambleas Nacionales

Si se mide cuánto representa el salario anual de los legisladores con respecto al PIB *per cápita*, esto es, cuánto gana un legislador en relación al nivel de riqueza promedio por habitante de su país, encontramos que este indicador es, en los casos de México, Colombia y Brasil, excepcionalmente alto: quince veces el PIB *per cápita*. La diferencia se hace aún mayor si tomamos la remuneración **real** de los legisladores. En este caso, el salario de un legislador representa 22 veces el PIB *per cápita*. Casi exactamente la misma cifra que reporta la OCDE para los titulares de las secretarías de estado en México y ante la cual los legisladores se indignaron y declararon que debían “una explicación a la sociedad respecto de lo que ganan en relación con los resultados que ofrecen” (*Reforma*, 24 y 25 de julio, 2011).

Gráfica 8. Salario anual / GDP per cápita 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de International Monetary Fund (IMF) y páginas oficiales de los Congresos o Asambleas Nacionales

El presupuesto de la Cámara de Diputados

Habiendo dimensionado en términos generales el presupuesto del Poder Legislativo en lo que sigue se analiza a detalle el presupuesto de la Cámara de Diputados.

Tres grandes dificultades se encontraron en el análisis del ejercicio de los recursos que se asignan a la Cámara de Diputados. La primera fue el alto nivel de agregación de la información. Lo que los datos permiten saber con certeza son generalidades: cuánto se gasta y cómo se distribuye ese gasto en las partidas y subpartidas tradicionales: servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, bienes muebles e inmuebles e inversión.

Cuando, dentro de esos rubros se intentó analizar en qué y cómo se gasta, los problemas comenzaron a aparecer. Vaya como botón de muestra el ejemplo de los salarios de los diputados. La remuneración de los diputados se compone de la *dieta*, los apoyos para las actividades legislativas y las *prestaciones*. Pero estas últimas que se encuentran dispersas en distintas partidas y son difíciles de calcular con alguna precisión pues los Órganos de Gobierno de la Cámara tienen derecho a modificar las prestaciones a partir de acuerdos y lineamientos emitidos por ellos mismos a través del Comité de Administración. Por si fuera poco, a partir de las llamadas “economías presupuestales” y a discreción de los órganos de gobierno de la Cámara o de los Grupos Parlamentarios se reparten recursos cuyo destino es poco claro. ¿Qué significa y cómo se justifican por ejemplo la asignaciones otorgadas a los diputados para “atender compromisos de fin de gestión” y de cuyo ejercicio no se tiene registro? A ello se añade la dificultad de dar cuenta de otros recursos adicionales que los diputados reciben a través de asesores, secretarías, choferes, autos, personal de apoyo, viajes, estudios, asesorías, ayuda para difusión. Por ello los datos que aquí presentamos constituyen tan sólo una aproximación.

Con estas restricciones el análisis arroja los siguientes resultados.

Según la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2010, la distribución del gasto en la Cámara de Diputados fue como sigue:

Tabla 6. Distribución del gasto (modificado autorizado) Cámara de Diputados 2010 (millones de pesos)

Concepto	Asignación
Servicios personales	2,950.5
Remuneraciones al Personal de Carácter Permanente	888.0
Remuneraciones al Personal de Carácter Transitorio	582.4
Remuneraciones Adicionales y Especiales	350.7
Erogaciones del Gobierno Federal por Concepto de Seguridad Social y Seguros	185.4
Pagos por Otras Prestaciones Sociales y Económicas	873.0
Pago de Estímulos a Servidores Públicos	70.9
Materiales y suministros	98.8
Materiales y Útiles de Administración y de Enseñanza	15.0
Productos Alimenticios	76.1
Herramientas, Refacciones y Accesorios	0.9
Materiales y Artículos de Construcción	1.8
Materias Primas de Producción, Productos Químicos, Farmacéuticos y de Laboratorio	0.5
Combustibles, Lubricantes y Aditivos	4.1
Vestuario, Blancos, Prendas de Protección Personal y Artículos Deportivos	0.5
Servicios generales	1,817.5
Servicios Básicos	64.4
Servicios de Arrendamiento	6.6
Asesorías, Consultorías, Servicios Informáticos, Estudios e Investigaciones y Otros Servicios	18.4
Servicios Comercial, Bancario, Financiero, Subcontratación de Servicios con Terceros y Gastos Inherentes	108.3
Servicios de Mantenimiento y Conservación	59.0
Servicios de Impresión, Grabado, Publicación, Difusión e Información	24.3
Servicios de Comunicación Social y Publicidad	57.3
Servicios Oficiales	1,472.5
Pérdidas del Erario, Gastos por Concepto de Responsabilidades, Resoluciones Judiciales y Pago de Liquidaciones	6.9
Bienes muebles e inmuebles	28.7
Mobiliario y Equipo de Administración	7.8
Maquinaria y Equipo Agropecuario, Industrial, de Comunicaciones y de uso Informático	19.2
Vehículos y Equipo de Transporte	1.4
Equipo e Instrumental Médico y de Laboratorio	0.3
Obras públicas	12.8
Obras Públicas por Contrato	12.8
Inversión financiera, provisiones económicas, ayudas, otras erogaciones, y pensiones, jubilaciones y otras	13.6
Erogaciones para Apoyar a los Sectores Social y Privado en Actividades Culturales, Deportivas y de Ayuda Extraordinaria	13.6
Total	4,921.9*

*Originalmente el PEF programó 4,754 millones de pesos

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2010 (resumen de egresos por capítulo y concepto)

La normatividad presupuestal que rige para la Cámara de Diputados refleja una gran autonomía de gasto de la Cámara y dentro de ella el gran poder que concentra la Junta de Coordinación

Política, órgano que congrega a los líderes de las fracciones parlamentarias.

Con base en esta normatividad se expide cada año el catálogo de puestos y el tabulador de sueldos y prestaciones asociados a ellos que contempla a los Diputados y a los Servidores Públicos de Mando y Homólogos de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión así como al personal operativo de base, base sindicalizado y el operativo de confianza y a las personas que presten sus servicios mediante contrato de servicios profesionales por honorarios.

El presupuesto de la Cámara de Diputados se divide en gasto corriente (99.5%) y de inversión (0.5%). Dentro del primero, 60% (\$2,950,473,319) se destina a Servicios Personales en donde se encuentran clasificados los sueldos y **parte** de las prestaciones tanto de los diputados como del personal administrativo y de servicio de la Cámara y algunas prestaciones de los mismos. Estas dos categorías de trabajadores de la Cámara de Diputados reciben tratamiento diferenciado.

La remuneración de los diputados se compone formalmente de: la *dieta*, los apoyos para las actividades legislativas que a su vez se dividen en *asistencia legislativa* y *atención ciudadana* y las *prestaciones*³.

La *dieta* es la retribución mensual que se cubre a los Diputados. La *asistencia legislativa* es la asignación que se cubre a los diputados en apoyo a su tarea legislativa y la *atención ciudadana* la asignación complementaria por las actividades de gestión que realizan los Diputados en su carácter de representantes populares.

De acuerdo al Tabulador publicado en el Diario Oficial del 28 de febrero de 2011, los montos aprobados para estos rubros fueron como sigue:

Tabla 7. Remuneración de los diputados 2011 (pesos)

Concepto	Monto
Dieta Neta Mensual	75,631
Asistencia Legislativa	45,786
Atención Ciudadana	28,722
Total	150,139

Fuente: Diario Oficial del 28 de febrero de 2011

Aunque esta es la cifra que se maneja oficialmente como remuneración de los diputados la realidad es otra.

A ella habría que agregar:

- El Fondo de Ahorro que agrega un 12% de la dieta bruta mensual
- El apoyo para transporte que aparece en los recibos de los diputados,
- La parte proporcional de la gratificación regular de fin de año (40 días de la dieta)
- La parte proporcional que la Cámara eroga por cada diputado por concepto del Seguro de Gastos Médicos Mayores por una suma asegurada básica de hasta 1500 salarios

mínimos generales mensuales vigentes en el Distrito Federal, con una cobertura adicional en el extranjero por otro tanto.

Tabla 8. ¿Cuánto cuesta un diputado? Percepciones y prestaciones para los diputados 2011 (pesos)

Concepto	Monto
Dieta Mensual Bruta	105,378
Asistencia Legislativa (neta)	45,786
Atención Ciudadana (neta)	28,772
Apoyo para Transporte	3,540
Parte mensual de la gratificación de fin de año (40 días de la dieta)	11,708
Fondo de Ahorro (12% de la dieta bruta mensual)	12,645
Seguro de Gastos Médicos Mayores (por mes)	7,658
Seguro de Vida (por mes)	2,962
Total	218,449

Fuente: Recibo expedido por la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros de la Cámara de Diputados correspondiente al mes de marzo de 2011. En esta tabla se agregó la parte mensual correspondiente a la gratificación de fin de año que es por un monto total de \$104,504 y los \$12,645 correspondientes a la aportación equivalente a la que hace un legislador por concepto de Fondo de Retiro, teniendo como tope hasta el 12 % de la dieta bruta mensual, la parte proporcional mensual del seguro de gastos médicos mayores (la póliza total fue de \$45.9 millones) y del seguro de vida (la póliza total fue de 17.7 millones) (el cálculo de estos últimos dos rubros corresponde a 2010).

A estos **\$218,449** habría que adicionar otras prestaciones para las cuales no se pudo obtener información y que completan las prestaciones “formales” de los diputados: gastos funerarios por fallecimiento de sus beneficiarios equivalente hasta un mes de dieta neta, ISSSTE, FOVISSSTE y SAR y, hasta el 2010, el seguro de gastos médicos menores⁴.

Aún así, estas cifras revelan tan solo parte de la historia pues si se analiza el presupuesto total de la Cámara se encuentra que a través de otros capítulos y partidas se transfiere una cantidad importante de recursos a los diputados.

Por ejemplo, el presupuesto ejercido por concepto de boletos de avión de enero a diciembre de 2010 fue de \$87,851,772.39 desglosado de la siguiente manera:

Tabla 9. Gasto por concepto de boletos de avión 2010 (pesos)

Concepto	Monto	
Boletos-Bonos Diputados	66,450,751	Dotación ordinaria
Boletos para Comisiones	2,382,395	Comisiones y Comités (Foros Nacionales)
Comisiones Oficiales	1,899,222	Comisión Permanente
Comisiones Oficiales	554,620	Órganos de Gobierno y Áreas Administrativas
Pasajes Internacionales	16,564,784	Internacionales
Total	87,851,772	

Si se dividen tan sólo los \$66,450,751 que corresponden a la “dotación ordinaria” para aquellos diputados cuya residencia está a más de 300 km de distancia de la capital y que suman 329 legisladores, tocaría a cada uno \$201,978 pesos anuales, un sobresueldo equivalente a \$16,831 al mes⁵. Finalmente, de la partida de Productos Alimenticios, tocaría a cada diputado \$15,417.

Estos cálculos corresponden a un diputado “de a pie”. En teoría, los coordinadores parlamentarios, los integrantes de los órganos de gobierno y los presidentes de las comisiones no reciben “sobresueldos”. Sin embargo las comisiones ordinarias que suman 44 y las especiales que suman 28 reciben una asignación mensual total de \$35,880 por concepto de gastos de operación y \$5,440 en vales de alimentos. Adicionalmente, cada Presidente recibe un “fondo fijo” para afrontar sus gastos por la cantidad de \$9,360 mensuales sujetos a comprobación, un vehículo, un teléfono celular y recursos para contratar un secretario técnico, dos asesores y un asistente parlamentario cuyos sueldos ascienden a \$131,041.

Finalmente, cabe mencionar que la normatividad establece que las “prestaciones podrán ser modificadas, de conformidad con el marco jurídico aplicable y se sujetarán en todo momento a los presupuestos y a las disposiciones normativas aplicables **y/o los acuerdos y lineamientos emitidos por los Órganos de Gobierno de la Cámara**”⁶.

A través de esta disposición, los líderes de los grupos parlamentarios han dispuesto de recursos regulares, ahorros y economías⁷ para distribuir recursos con gran discrecionalidad. Vayan los siguientes acuerdos como botón de muestra de la discrecionalidad y opacidad:

“Se autoriza por única ocasión se otorgue a los grupos Parlamentarios una subvención especial por un monto igual a la suma de las subvenciones fija y variable correspondientes al mes de diciembre del 2005”. La justificación dada para esta “subvención” es que “existen por parte de los partidos políticos compromisos legislativos extraordinarios que no han podido atender durante el ejercicio 2005” (22/12/2005)

Se autoriza “la entrega a los Grupos Parlamentarios de una subvención especial con motivo del cierre del ejercicio fiscal 2005, equivalente a la cantidad de \$37,598.66 (treinta y siete mil quinientos noventa y ocho pesos 66/100) por Diputado ...” (10/11/2005)

Más escandalosa aún es la siguiente:

La Secretaría General presenta informe de los recursos reservados por la Cámara de Diputados **para el pago del impuesto sobre la renta** del fondo de retiro de los diputados. Se acuerda que los treinta millones reservados para tal fin se distribuyan de manera proporcional entre los Grupos Parlamentarios por la vía de sus respectivas subvenciones mediante entregas parciales de veinte mil pesos para cada legislador, los diez días de los meses de Octubre, Noviembre y Diciembre del año en curso y en el caso de los diputados independientes, se les entregará a cada uno de ellos el mismo importe en las fechas señaladas (27/9/2005).

Esta “inusual prestación” se refrendó año con año durante la LX Legislatura (2006-2009) y se suprimió al entrar en funciones la actual legislatura junto con la prestación del seguro de gastos médicos menores.

A todo esto es necesario añadir los recursos que año con año se transfieren a los Grupos Parlamentarios a través de la Subpartida 3827 denominada *Asignaciones a Grupos Parlamentarios* que en 2010 ascendieron a \$1,179,119,569 (**¡mil ciento setenta y nueve millones**) equivalentes al 65% del Capítulo 3000 y al 24% de todo el presupuesto de la Cámara de Diputados. Una verdadera partida secreta.

Resulta revelador que la propia Auditoría Superior de la Federación en sus informes establezca que “no se le ha permitido el acceso a la documentación que sustenta la aplicación de los recursos en la partida 3827, por lo que la revisión se circunscribe solo a verificar los recibos que emiten los representantes de los grupos parlamentarios”.

A partir de 2006 se tiene acceso a los *Informes de Aplicación y Destino de los Recursos Económicos Asignados por la Cámara de Diputados*. En ellos se reportan **parte** de los ingresos de cada uno de los Grupos Parlamentarios mismos que se distribuyeron en el último periodo (Marzo de 2010 a febrero de 2011) de la siguiente manera.

Tabla 10. Asignaciones a grupos parlamentarios marzo 2010 – febrero 2011 (millones de pesos)

Grupo Parlamentario	Monto
PRI	319.2
PAN	211.1
PRD	95.3
PVEM	37.1
PT	26.6
PANAL	19.3
Convergencia	20.0
Total	728.6

Fuente: Elaboración propia a partir de Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados 1º de octubre de 2010 y 1º de abril de 2011

Los informes de los Grupos Parlamentarios sobre el uso de estos recursos es indescifrable. Los rubros que contienen estos Capítulos no son transparentes y es prácticamente imposible conocer su aplicación concreta. Por ejemplo, el capítulo de *Servicios Personales* abarca las remuneraciones al personal de carácter permanente, al de carácter transitorio, **las remuneraciones adicionales y especiales**, seguridad social, **otras prestaciones económicas y pago de estímulos a servidores públicos**. Por su parte, el de *Servicios Generales* incluye entre otros rubros los de servicios profesionales, científicos y técnicos, comunicación social y publicidad, traslado y viáticos, y los llamados “servicios oficiales”⁸. La mayor parte del gasto de las asignaciones a los Grupos Parlamentarios se agrupan en estos dos capítulos.

Tabla 11. Ingresos y gastos de las asignaciones a Grupos Parlamentarios (millones de pesos)

	Ingresos	Servicios Personales	Servicios Generales
PRI	319.2	35.7 (11%)	269.9 (85%)
PAN	211.2	95.1 (45%)	92.7 (44.1%)
PRD	95.3	54.5 (57%)	36.6 (39%)
PVEM	37.1	0	12.4 (33%)
PT	26.6	14.4 (54%)	14.5 (55%)
PANAL	19.3	0.6 (3%)	16.8 (87%)
Convergencia	20.1	0.2 (1%)	18.9 (94%)

Fuente: Elaboración propia a partir de Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados 1º de octubre de 2010 y 1º de abril de 2011

Peor aún, no se conoce el destino de aquellos recursos no ejercidos. Es el caso del PVEM que en total recibió más de \$37 millones y solamente reportó haber gastado 36% de esos ingresos (33% en Servicios Generales y 3% en otros capítulos). De los datos anteriores puede deducirse no solo la opacidad sino la discrecionalidad del gasto y de la concentración de recursos en manos de los liderazgos de las bancadas.

El esfuerzo por encontrar datos más precisos topa con la negativa de información por parte de la propia Contraloría Interna de la Cámara de Diputados. Por ejemplo, la solicitud (16 de junio de 2009) a la Unidad de Enlace de Acceso a la Información sobre “*Los Informes de los Resultados de las Auditorías Realizadas por la Contraloría Interna a los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados entre el 2003 y el 2009*” fue rechazada con base en el argumento de que dicha información “se encuentra reservada en términos de lo dispuesto por los artículos 13 fracción V, 14 fracción VI y 15 párrafo primero de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 18 de la norma para regular la transferencia y control de recursos financieros asignados a los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados ...”

Para terminar vale la pena hacer una breve referencia al personal administrativo y de apoyo de la Cámara de Diputados aunque la información es igualmente o más opaca.

Los datos disponibles no permiten hacer un cálculo similar al de los diputados pero se sabe que los 5,205 empleados costarán en 2011 al menos \$2,063 millones o el 73% de la partida prevista para “Servicios Personales” de la Cámara de Diputados que en 2011 suma \$2,836 millones.

Tabla 12. Estructura ocupacional y recursos autorizados en el capítulo de servicios personales para la Cámara de Diputados 2011 (pesos)

Tipo de personal	Número de Plazas	Recursos
Base y Confianza	2,969	941,742,219
Mandos Medios, Superiores y Homólogos	578	567,082,075
Honorarios	1,658	554,520,699
Total	5,205	2,063,344,994

Fuente: http://archivos.diputados.gob.mx/Transparencia/CUADRO_estructura_ocupacional_FEB_2011.pdf

Se sabe también que los sueldos del personal administrativo son similares a los que se reciben en la Administración Pública Federal y que el Secretario General tiene un sueldo adscrito equivalente al de nivel de Secretario de Estado.

Tabla 13. Sueldos compactados netos mensuales 2011 (pesos)

	Puesto	Remuneración neta mensual*	
		Mínimo	Máximo
Mando de Coordinación	Jefe de Departamento	18,359	30,951
Mando de Supervisión	Subdirector	31,121	50,662
Mando Gerencial	Director de Área	51,769	81,368
Mando Directivo	Director General	88,576	115,815
	Coordinador	116,157	123,678
	Secretario Servicios/ Contralor Interno	132,938	
	Secretario General	153,228	

*La remuneración neta mensual se calcula aplicando al sueldo bruto las deducciones de ISR, ISSSTE Y SECORE.

Fuente: Diario Oficial del 28 de febrero de 2011 y Cámara de Diputados

Como en el caso de los diputados, estas remuneraciones están acompañadas de diversas prestaciones como los seguros de Vida Institucional, de Gastos Médicos Mayores, Colectivo de Retiro y de Separación Individualizado, la Gratificación de Fin de Año, la Prima Quinquenal, la Prima Vacacional, pagas de defunción, vales de despensa, ISSSTE, FOVISSSTE y SAR.

La relación entre gasto y desempeño

A diferencia de lo que se conoce como presupuesto por resultados en otras entidades, en el caso del Poder Legislativo es difícil hacer esta asociación. ¿Cuál es el producto y cómo medir los resultados del trabajo al que están obligados los legisladores: la representación, la legislación, el actuar como contrapeso a los otros poderes? Cualquier medida puede ser controvertida. ¿Se debería asociar el presupuesto al número de ciudadanos que representan los legisladores, a las iniciativas que presentan, a las que dictaminan, al trabajo de gestión entre sus electores?

Cualquier criterio adoptado es parcial y difícil de cuantificar. No obstante la propia Cámara de Diputados en sus reportes a la Cuenta Pública liga el presupuesto con la estadística de las actividades legislativas que incluyen el número de sesiones, iniciativas, proposiciones, minutas, dictámenes, puntos de acuerdo, excitativas, permisos diversos, acuerdos y ratificaciones.

En consecuencia, son éstos los que se toman en esta investigación como resultados (producto/servicio) del trabajo legislativo aunque sabemos que un congreso que produce muchas iniciativas no es necesariamente más eficaz. La eficacia debiera medirse en función de la contribución que el trabajo legislativo hace al bienestar de un país y quizá al aprecio que por él muestra la ciudadanía. Al final del estudio se presentan algunos datos y reflexiones al respecto.

Tabla 14. Estadísticas de actividades legislativas realizadas durante 2010

		1er año de ejercicio, 2do periodo	2do año de ejercicio, 1er periodo
Sesiones	Número	32	40
Iniciativas	Presentadas	517	541
	Aprobada	13	10
	Desechada	3	0
	Pendiente	501	531
Proposiciones	Presentadas	486	1,092
	Aprobada o resueltas	45	25
	Desechadas	3	0
	Pendientes	438	1,067
Minutas enviadas a la legisladora	Enviadas	43	53
Excitativas	Presentadas	43	38
Dictámenes de Leyes o Decreto	Aprobados	63	74
Dictámenes negativos de Minutas e Iniciativas	Aprobados	74	87
Dictámenes negativos de Proposiciones con punto de acuerdo	Aprobados	29	43
Permisos Constitucionales aprobados (condecoraciones, ratificaciones, nombramientos y permisos para trabajar en gobiernos extranjeros)	Aprobados	11	11

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2010

La suma de todos los productos legislativos presentados y reportados por la propia Cámara de Diputados (iniciativas, proposiciones, excitativas, dictámenes de iniciativas y permisos) independientemente de si fueron atendidos o no, arroja una cifra de 3,109 “acciones legislativas”. Si se divide esta cifra entre el gasto total de la Cámara resulta que cada “producto” tuvo un costo de \$1.6 millones de pesos.

El panorama cambia si tomamos como unidad de medida las reformas y adiciones al marco jurídico. El *Sumario de Actividades del Pleno 2010* de la Secretaría de Servicios Parlamentarios reporta la producción de 137 nuevas leyes, reformas y decretos.

Tabla 15. Total de asuntos aprobados en el Pleno 2010

Nuevas Leyes	10
Reformas, Adiciones y Derogaciones	107
Reformas Constitucionales	9
Decretos	11
Total	137

Fuente: Sumario de Actividades del Pleno, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Cámara de Diputados, 2010

Si tomamos éste como el universo total de productos legislativos durante 2010, cada uno habría tenido un costo de \$35.9 millones.

El trabajo de las comisiones sería quizá un indicador más preciso de la labor de la Cámara de Diputados. Sin embargo la información pública sobre su desempeño es escasa. Por acuerdo de la *Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (22/03/2010)* se aprobaron los *Indicadores de Desempeño* para aplicarse a las Comisiones Ordinarias así como la presentación periódica de sus resultados. Este acuerdo permitiría evaluar el cumplimiento de las tareas que dichas comisiones tienen asignadas en términos de número de dictámenes producidos, presupuesto ejercido, número de reuniones realizadas y asistencia de legisladores. No obstante, los resultados del primer estudio no fueron dados a conocer públicamente y la *Unidad de Enlace de la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados* contestó a la petición de acceso a la información que “los indicadores se encuentran en proceso de revisión y está pendiente contar con los definitivos” (*Respuesta a solicitud con número de folio 6317, 26 de agosto de 2011*).

Se sabe sin embargo que al término de la pasada legislatura (2009) las comisiones ordinarias (42) presentaban un rezago 2,973 iniciativas y minutas y de 1,189 puntos de acuerdo.

El rezago es revelador sobre todo para una cámara de diputados como la mexicana que tiene un número excesivo de comisiones tanto ordinarias como extraordinarias. Para la muestra de este estudio el número promedio de comisiones ordinarias es de 23 y el de comisiones extraordinarias de 14. México cuenta con 42 ordinarias y 41 especiales.

Tabla 16. Comisiones legislativas (Cámara de Diputados 2011). Comparación internacional

País	# Comisiones Ordinarias	# Comisiones Especiales	Total
Argentina	45	22	67
Brasil	20	19	39
Chile	25	7	32
Colombia	13	5	19
Costa Rica	9	28	37

México	44	41	85
Perú	22	1	23
Uruguay	16	7	23
Venezuela*	15	0	15

*Venezuela tiene contempladas las comisiones especiales, pero a esta fecha no hay ninguna instalada.

Fuente: Constituciones Políticas y páginas oficiales de los Congresos o Asambleas Nacionales.

Otro indicador es el de la duración de los periodos legislativos. Después de Costa Rica, México es el país con el periodo más corto de sesiones. Mientras los legisladores mexicanos están en periodo de sesiones 195 días (naturales) el siguiente país con el menor número de días trabajado es Colombia con 246 días. Esto significa que el país cuyos legisladores trabajan menos jornadas después de México (y Costa Rica), laboran 26% más de tiempo que los mexicanos.

Tabla 17. Periodos de sesiones. Comparación internacional

País	Duración (días)
Argentina	275
Brasil	310
Chile	337
Colombia	246
Costa Rica	183
México	195
Perú	249
Uruguay	290
Venezuela	313

Fuente: Constituciones Políticas y páginas oficiales de los Congresos o Asambleas Nacionales.

Si se toma únicamente a la Cámara de Diputados como referencia, resulta que cada sesión costó 94.6 millones de pesos o, cada día de periodo legislativo 25.2 millones de pesos.

Tabla 18. Costo por sesión y por día

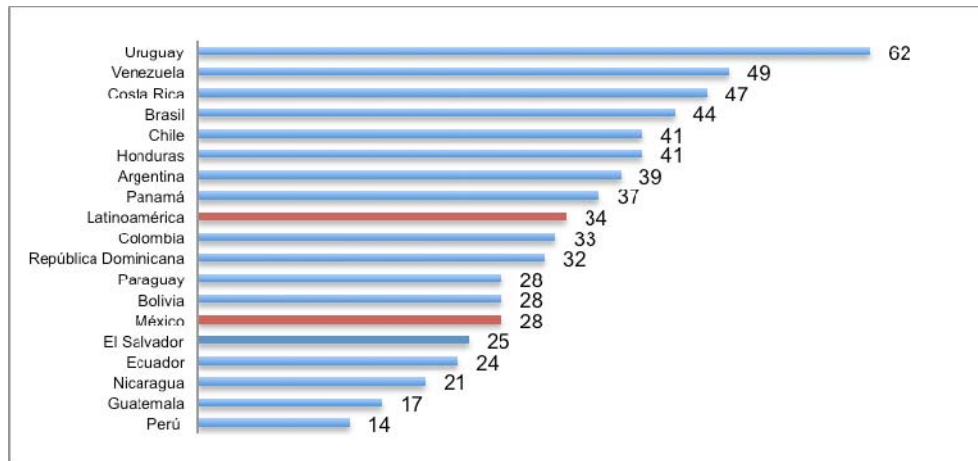
Presupuesto Cámara Diputados (millones de \$)	Sesiones	Días periodos de sesiones	Presupuesto/ Sesiones (millones de \$)	Presupuesto/ días periodo (millones de \$)
4,922	52	195	94.6	25.2

Fuente: Elaboración propia a partir de páginas oficiales de los ministerios de Hacienda o Economía y Finanzas y de los Congresos o Asambleas Nacionales

Finalmente, resulta interesante conocer la calificación que los diputados reciben por parte de la población y el aprecio que los ciudadanos sienten por ellos aunque estas percepciones no afecten la cantidad de recursos que se le asigna a la Cámara de Diputados. De manera reiterada, la medición que *Consulta Mitofsky* realiza sobre la evaluación de las instituciones sitúa a los diputados con una calificación apenas aprobatoria. En la última medición (junio de 2011) la calificación es de 5.8 compartiendo el último lugar con los partidos políticos y la policía que reciben la misma nota. En contraste los ciudadanos dan una calificación de 6.5 al titular del Ejecutivo y de 6.7 a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En términos de la confianza que la ciudadanía muestra hacia el Congreso, *Latinobarómetro 2010* reporta un promedio de confianza de 34% para el conjunto de países latinoamericanos. México se encuentra seis puntos por debajo de ese nivel con tan solo 28%.

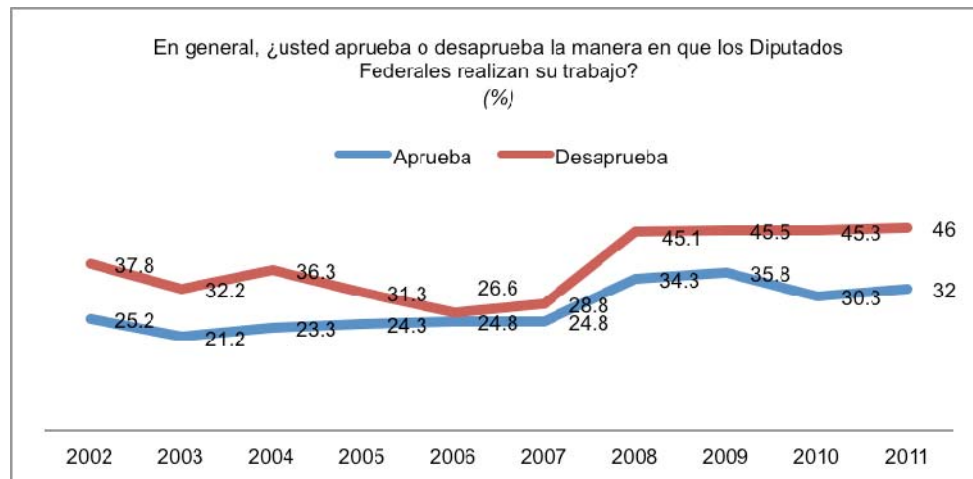
Gráfica 9. Confianza en el Congreso (%)



Fuente: Latinobarómetro, 2010

La aprobación de los diputados en las mediciones nacionales también es baja: 46% de los ciudadanos desaprueba el trabajo de los diputados frente a 32% que lo aprueba.

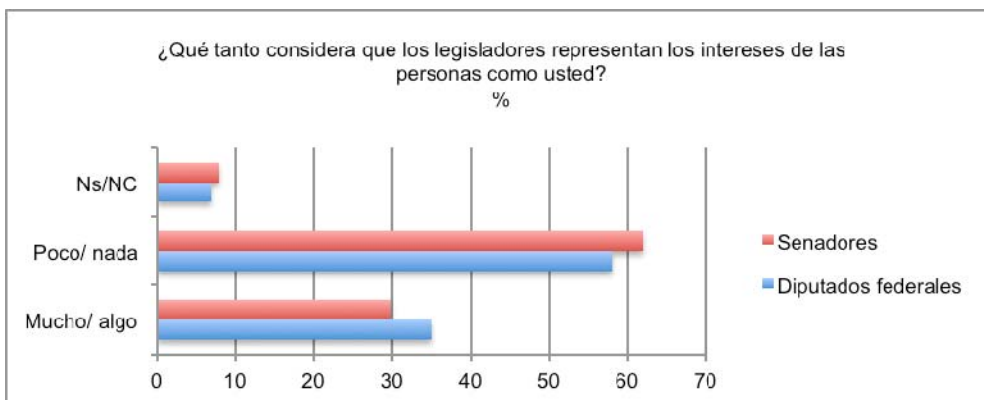
Gráfica 10. Percepción del trabajo realizado por los diputados (%)



Fuente: Parametría, encuesta nacional de vivienda (26 al 30 de marzo de 2011)

Finalmente, en su tarea de representación, los legisladores tampoco salen bien librados. Al preguntarle a los ciudadanos qué tan representados se sienten, la mayoría (58%) piensa que sus diputados los representan poco o nada.

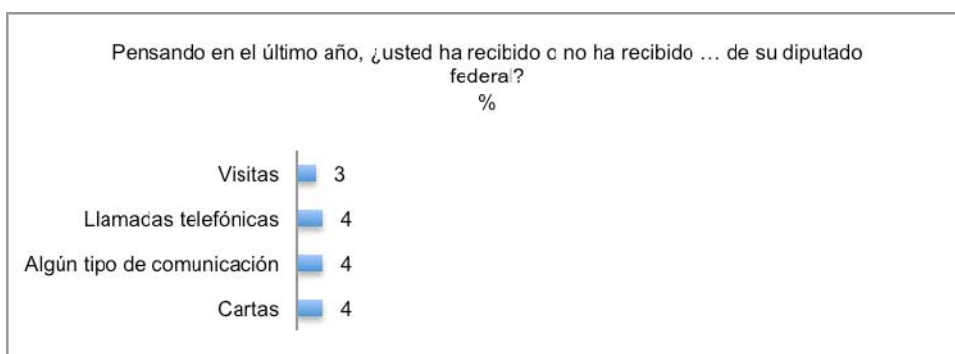
Gráfica 11. Percepción de la representación de intereses por parte de los legisladores (%)



Fuente: Buendía y Laredo, agosto 2010

Por su parte, los recursos destinados a “atención ciudadana” y que ascienden a \$28,722 mensuales netos o a \$344,664 anuales por legislador, no parecen rendir fruto alguno. A la pregunta de si el ciudadano ha recibido de su diputado federal alguna visita, llamada telefónica, carta o algún tipo de comunicación, solo 4% responde afirmativamente. Este hecho no debería resultar sorprendente. En ausencia de la reelección no hay incentivo para regresar al electorado pues éste no puede premiarte ni castigarte.

Gráfica 12. Percepción sobre diputados federales (%)



Fuente: Buendía y Laredo, agosto 2010

En suma, tanto el Congreso como sus integrantes son percibidos por la ciudadanía como un cuerpo alejado de los intereses sociales, no representativo, con poca legitimidad y bajos niveles de calificación y aprecio.

Conclusiones

La investigación realizada para este proyecto revela que México se encuentra más o menos en la media de lo que otros países gastan en sus propios congresos como proporción de sus presupuestos, que el gasto en el parlamento por legislador no es excesivo y que el gasto anual de cada habitante para sostener al Congreso es uno de los menores en términos del presupuesto federal.

No obstante, los legisladores mexicanos cuentan con un salario muy por encima de la media aún sin considerar las prestaciones que han ido acumulando.

El salario neto de los diputados está fijado en \$150,139. Esta cantidad equivale a 15 veces el PIB *per cápita* o a 83 veces el salario mínimo. Pero esto no es más que un espejismo. La investigación demuestra que la remuneración de los diputados se eleva –como mínimo- a \$218,449 mensuales o \$2,621,388 anuales. Así, los diputados ganan 22 veces el PIB *per cápita*. Esto sin contar con las actividades privadas remuneradas que los legisladores son libres de desempeñar y que, a diferencia de otros países, no tienen la obligación de reportar.

La Cámara de Diputados cuenta también con una pesada estructura administrativa que suma 5,205 empleados y cuya nómina asciende formalmente a \$2,063,344,994, esto es, cada trabajador de la cámara gana en promedio \$33,035 mensuales o \$396,416 anuales.

En términos de desempeño, la Cámara de Diputados no presenta buenos resultados.

- Periodos de trabajo muy cortos. Mientras que la duración promedio de los periodos legislativos de los países de la muestra de América Latina es de 266 días, el de México es de 195 días
- Elevado costo de los diputados por día trabajado
- Número excesivo de comisiones (44 ordinarias y 41 especiales) con alto rezago en sus labores esenciales y sin indicadores de desempeño
- Baja tasa de aprobación legislativa
- Reducida legitimidad, calificación y aprecio hacia los integrantes de la Cámara de Diputados
- Ínfimos niveles de contacto y cercanía con los electores

Si cabe, el resultado más sorprendente de la investigación resultó ser la discrecionalidad y la opacidad del gasto. Además de las altas remuneraciones que reciben los diputados, los Grupos Parlamentarios cuentan con una cantidad exorbitante de recursos (\$1,179,119,569) para distribuir de manera altamente discrecional.

Siendo el Congreso –a través de la Auditoría Superior de la Federación- el órgano fiscalizador por excelencia cuando se trata de sus propios recursos no ha sido ejemplo de transparencia ni de rendición de cuentas. Para evitar abusos, en particular del Poder Ejecutivo, ha introducido leyes que le permiten investigar la forma en que se gastan los recursos, acotar la discrecionalidad en el gasto e incluso sancionar las desviaciones ocurridas con respecto a los recursos aprobados en el PEF. Asimismo, el Congreso ha aprobado leyes para transparentar la información pública y con ello elevar el grado de rendición de cuentas.

Sorprendentemente, el propio Congreso ha sido menos escrupuloso cuando se trata de su propia casa. Tanto que puede decirse que en casa del herrero azadón de palo. La información disponible hace muy difícil saber cómo y en qué se gasta el presupuesto del Poder Legislativo y, en particular, de la Cámara de Diputados.

No puede dejar de reconocerse que ha habido avances con respecto al pasado. Ahí están para probarlo desde las listas de asistencia al pleno que hoy son públicas, pasando por los tableros electrónicos que permiten conocer el sentido del voto de los legisladores hasta la página de transparencia de la Cámara de Diputados que contiene información valiosa sobre las actividades de los diputados e incluso algunos informes financieros de los grupos parlamentarios.

No obstante, el ejercicio del gasto de la Cámara de Diputados sigue siendo alarmantemente discrecional y opaco y otorga a los coordinadores parlamentarios un poder inusual no solo por los recursos a los que tienen acceso sino por la laxitud para distribuirlos. Adicionalmente, si bien la Cámara cuenta con su propio reglamento y órgano de acceso a la información lo que constatamos es que como poder público obligado a la transparencia deja mucho que desear.

Ni el Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de datos Personales, ni la Contraloría Interna, ni la propia Auditoría Superior de la Federación han sido obstáculo para que la asignación de recursos en la Cámara de Diputados siga siendo altamente discrecional cuando no arbitraria.

De las conclusiones de este estudio se desprenden una serie de recomendaciones tanto para hacer más eficiente el gasto como para transparentar su ejercicio.

La estructura de apoyo a la labor legislativa y los recursos que a ella se destinan, podrían ser utilizados de manera más eficaz. Los parlamentos con mayores capacidades institucionales son aquellos que dedican una importante proporción de sus recursos a la creación y sostenimiento de cuerpos profesionales independientes (a-partidarios) para cubrir la gran diversidad de áreas que un parlamento contemporáneo debe atender. A diferencia de otros congresos, el mexicano no cuenta con ese tipo de apoyo ni a nivel de los grupos parlamentarios ni a nivel de las comisiones. Los 5 centros con los que cuenta la Cámara de Diputados y que absorben más de 140 millones de pesos no cumplen con esta indispensable tarea.

El número de comisiones debería reducirse para reflejar la estructura de la administración pública y concentrar en ellas dichos cuerpos especializados.

Es indispensable una legislación interna para acabar con el rezago en el dictamen de iniciativas y elevar la eficiencia de las labores legislativas. Entre las normas que contribuirían a estos fines están: el trabajo en conferencia de las dos cámaras del Congreso, el establecimiento de plazos perentorios para dictaminar, mecanismos para eliminar iniciativas que después de cierto periodo de tiempo no han sido dictaminadas, mecanismos para castigar la inacción de los legisladores.

Igualmente se requiere una reforma a la legislación interna del Congreso y en particular de la Cámara de Diputados para reducir tanto el monto de recursos a que tienen acceso los grupos parlamentarios como a la discrecionalidad para ejercerlos.

Finalmente se antoja urgente aumentar la transparencia y la rendición de cuentas. Otros países como Chile reportan una página por legislador en la que, además de sus datos generales, se informa el monto de la dieta, las percepciones por concepto de asignación para desempeño

legislativo, arriendos y telefonía, el gasto en pasajes aéreos, la asistencia a pleno, el sentido de la votación del legislador en el pleno y su participación en foros internacionales. Adicionalmente se presenta la declaración patrimonial y la declaración de intereses de cada legislador.

Estas medidas podrían redundar en una mejora en la imagen del Congreso y de los diputados que reciben la peor calificación entre las instituciones democráticas y la del congreso como cuerpo encargado de representar, legislar y actuar como contrapeso del Poder Ejecutivo.

Anexo 1

“Informes de Aplicación y Destino de Recursos Económicos Asignados por la Cámara de Diputados”, marzo de 2010 a febrero de 2011.

Tabla A1. Egresos marzo 2010 - febrero 2011 (miles de pesos)

	PRI	PAN	PRD	TOTAL
Servicios personales	35,718	95,123	54,508	185,349
Materiales y suministros	8,850	5,832	925	15,607
Servicios generales	269,993	92,651	36,567	399,211
Bienes, muebles e inmuebles	4,583	228	172	4,983
Jubilaciones y otras erogaciones	1,157	1,776	3,627	6,560
Total	320,301	195,610	95,799	611,710

Tabla A2. Egresos PRI marzo 2010 - febrero 2011 (miles de pesos)

Concepto	Monto
Servicios personales	35,718
Remuneraciones al personal de carácter permanente	0
Remuneraciones al personal de carácter transitorio	15,728
Honorarios GP	3,000
Remuneraciones adicionales y especiales	4,503
Erogaciones de seguridad social y de seguros	0
Pagos por otras prestaciones sociales y económicas	12,487
Pago de estímulos a servidores públicos	0
Materiales y suministros	8,850
Materiales y útiles de administración y enseñanza	1,867
Productos alimenticios	4,838
Herramientas, refacciones y accesorios	166
Materiales y artículos de construcción	308
Materias primas de producción, productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio	539
Combustibles lubricantes y aditivos	825
Vestuario, blancos, prendas de protección personal, artículos deportivos	307

Concepto	Monto
Servicios generales	269,993
Servicios básicos	1,170
Servicios de arrendamiento	676
Servicios de asesoría, consultoría, informáticos, estudios e investigaciones	2,743
Servicio comercial, bancario, financiero, subcontratación de servicios con terceros y gastos inherentes	1,431
Servicios de mantenimiento y conservación	36,237
Servicios de impresión, grabado, publicación, difusión e información	379
Servicios de comunicación social y publicidad	10,163
Servicios oficiales	101,439
Servicios de traslado y viáticos	3,055
Otros servicios generales	112,700
Bienes muebles e inmuebles	4,583
Mobiliario y equipo de administración	3,300
Maquinaria y equipo industrial, comunicaciones y de uso informático	268
Vehículos y equipo de transporte	426
Maquinaria, otros servicios y herramientas	589
Inversión financiera, provisiones económicas, pensiones, jubilaciones y otras erogaciones	1,157
Erogaciones para apoyar a los sectores social y privado en actividades culturales	1,157

Tabla A3. Egresos PAN marzo 2010 - febrero 2011 (miles de pesos)

Concepto	Monto
Servicios personales	95,123
Remuneraciones al personal de carácter permanente	37,807
Remuneraciones al personal de carácter transitorio	0
Honorarios GP	0
Remuneraciones adicionales y especiales	5,900
Erogaciones de seguridad social y de seguros	13,363
Pagos por otras prestaciones sociales y económicas	36,478
Pago de estímulos a servidores públicos	1,575
Materiales y suministros	5,832
Materiales y útiles de administración y enseñanza	2,286
Productos alimenticios	1,789
Herramientas, refacciones y accesorios	91
Materiales y artículos de construcción	262
Materias primas de producción, prod químicos, farmacéuticos y de laboratorio	8
Combustibles lubricantes y aditivos	955
Vestuario, blancos, prendas de protección personal, artículos deportivos	440
Servicios generales	92,651
Servicios básicos	4,502
Servicios de arrendamiento	42
Servicios de asesoría, consultoría, informáticos, estudios e investigaciones	40,757
Servicio comercial, bancario, financiero, subcontratación de servicios con terceros y gastos inherentes	1,133
Servicios de mantenimiento y conservación	1,080
Servicios de impresión, grabado, publicación, difusión e información	63
Servicios de comunicación social y publicidad	1,023
Servicios oficiales	12,603
Servicios de traslado y viáticos	454
Otros servicios generales	30,995
Bienes muebles e inmuebles	228
Mobiliario y equipo de administración	171
Maquinaria y equipo industrial, comunicaciones y de uso informático	58
Vehículos y equipo de transporte	0
Maquinaria, otros servicios y herramientas	0
Inversión financiera, provisiones económicas, pensiones, jubilaciones y otras erogaciones	1,776
Erogaciones para apoyar a los sectores social y privado en actividades culturales	1,776

Tabla A4. Egresos PRD marzo 2010 - febrero 2011 (miles de pesos)

Concepto	Monto
Servicios personales	54,508
Remuneraciones al personal de carácter permanente	0
Remuneraciones al personal de carácter transitorio	45,676
Honorarios GP	0
Remuneraciones adicionales y especiales	5,708
Erogaciones de seguridad social y de seguros	0
Pagos por otras prestaciones sociales y económicas	3,124
Pago de estímulos a servidores públicos	0
Materiales y suministros	925
Materiales y útiles de administración y enseñanza	23
Productos alimenticios	882
Herramientas, refacciones y accesorios	0
Materiales y artículos de construcción	1
Materias primas de producción, productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio	9
Combustibles lubricantes y aditivos	10
Vestuario, blancos, prendas de protección personal, artículos deportivos	0
Servicios generales	36.567
Servicios básicos	617
Servicios de arrendamiento	46
Servicios de asesoría, consultoría, informáticos, estudios e investigaciones	20
Servicio comercial, bancario, financiero, subcontratación de servicios con terceros y gastos inherentes	97
Servicios de mantenimiento y conservación	74
Servicios de impresión, grabado, publicación, difusión e información	6
Servicios de comunicación social y publicidad	174
Servicios oficiales	27,865
Servicios de traslado y viáticos	94
Otros servicios generales	7,574
Bienes muebles e inmuebles	172
Mobiliario y equipo de administración	172
Maquinaria y equipo industrial, comunicaciones y de uso informático	0
Vehículos y equipo de transporte	0
Maquinaria, otros servicios y herramientas	0
Inversión financiera, provisiones económicas, pensiones, jubilaciones y otras erogaciones	3,627
Erogaciones para apoyar a los sectores social y privado en actividades culturales	3,627

Bibliografía

Auditoría Superior de la Federación, *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009*, disponible en: <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/indice.htm>

Banco Mundial

Buendía y Laredo, <http://www.buendiyalaredo.com>

Cámara de Diputados, *Estructura Ocupacional y Recursos Autorizados en el Capítulo de Servicios Personales para la Cámara de Diputados (primera quincena de 2011)*, disponible en: http://archivos.diputados.gob.mx/Transparencia/CUADRO_estructura_ocupacional_FEB_2011.pdf

Casar, María Amparo, Marván, Ignacio y Puente, Khemvirg (2010), "La rendición de cuentas y el Poder Legislativo", en Merino, Mauricio, López Ayllón, Sergio y Cejudo, Guillermo, coords, *La Estructura de la Rendición de Cuentas en México*, México: CIDE/ UNAM, pp. 331-406.

Consulta Mitofsky, Confianza en las Instituciones, enero de 2010.

Diario Oficial de la Federación

Fondo Monetario Internacional

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados

Índice de Desempeño de Programas Públicos, Gestión Social y Cooperación A.C. 2010

Latinobarómetro, *Informe anual 2010*, disponible en: <http://www.latinobarometro.org>

Páginas oficiales de los Congresos o Asambleas Nacionales

Páginas oficiales de los Ministerios de Hacienda

Parametría, Evaluación Legislativa, encuesta nacional de vivienda (28 al 30 de marzo de 2011), disponible en: <http://www.parametria.com.mx/DetalleEstudio.php?E=4280>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2010*, disponible en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2010/index.html

____, *Presupuesto de Egresos de la Federación 2010*, disponible en: <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2010/>

Marco jurídico:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168.pdf>

Manual que Regula las Remuneraciones para los Diputados Federales, Servidores Públicos de Mando y Homólogos de la Cámara de Diputados. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/Dip_manual_remun_28feb11.pdf

Norma para el Presupuesto, Contabilidad y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marjur/marco/Dip_norma_12may08.pdf

Notas

¹ Khemvirg Puente, "Institucionalización de los Congresos Locales en México, 1997-2010" manuscrito inédito.

² Este salario es superior al de los diputados norteamericanos que tienen un salario de US\$14,500 y al de países europeos parlamentarios como España, Gran Bretaña o Alemania cuyos legisladores reciben US\$7,011, US\$7,858 y US\$11,000 respectivamente.

³ *Manual que Regula las Remuneraciones para los Diputados Federales, Servidores Públicos de Mando y Homólogos de la Cámara de Diputados.*

⁴ Esta prestación desapareció por acuerdo de la Junta de Coordinación Política a partir del año 2011 pero en el 2010 se erogaron \$204,946.

⁵ Se ha denunciado que los boletos de avión a que tienen derecho estos diputados son canjeados por boletos más baratos para recibir la diferencia en efectivo o simplemente no se utilizan y les son reembolsados.

⁶ Los acuerdos están plasmados en las actas del Comité de Administración y amparados en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que establece que "Los poderes Legislativo y Judicial y los entes autónomos podrán autorizar adecuaciones a sus presupuestos **sin** requerir la autorización de la SHyCP" (Artículo 5 Fracción I inciso C).

⁷ Es de resaltar que durante la presente Legislatura la Junta de Coordinación Política decidió atender la recomendación de la Auditoría Superior de la Federación en el sentido de devolver los ahorros de los ejercicios presupuestales y que por acuerdo de la Junta de Coordinación Política (15/3/2011) se reintegraron a la Tesorería de la Federación \$130.7 millones de pesos correspondientes al saldo de las economías o remanentes del periodo 2006-2009.

⁸ En el Anexo 1 se puede consultar, a manera de ejemplo, los reportes de gasto de los tres principales grupos parlamentarios (PRI, PAN y PRD) para el periodo marzo 2010-febrero 2011.