

Desempeño legislativo en Jalisco. Un análisis de eficiencia presupuestal

Angelina Hernández Pérez

Universidad de Guadalajara

Albertico Frías Sánchez

Universidad de Guadalajara

Correos electrónicos: aperez@cucea.udg.mx y afrias@cucea.udg.mx

Resumen En el año de 2007 se inició una reforma hacendaria en México que incluía la evaluación del desempeño con el propósito de mejorar la calidad del gasto público en todos los órdenes de gobierno. Los cambios legales para su implementación se llevaron a cabo para que esta función la asumiera la fiscalización superior, tanto en el orden federal como en los estados.

Las legislaturas de los estados forman parte de las instituciones de gobierno que más han sufrido una grave pérdida de legitimidad y, por lo tanto, constituyen los entes públicos de mayor prioridad para evaluar su eficiencia presupuestal.

En este trabajo se realiza un diagnóstico de las condiciones normativas y la forma en que se lleva a cabo la evaluación del desempeño del Poder Legislativo del estado de Jalisco con el objetivo de verificar si la reforma antes mencionada tendrá los efectos positivos esperados, al menos en este poder público autónomo.

Palabras clave: Desempeño, eficiencia presupuestal, Legislatura.

Legislative Performance in Jalisco. An analysis of Budget Efficiency

Abstract In 2007, initiated a tax reform in Mexico that included the inclusion of performance assessment in order to improve the quality of public spending at all levels of government. The legal changes to its implementation

is carried out for this function assume superior accountability at both the federal and states.

The legislatures of the states, are part of the government institutions have shown a more serious loss of legitimacy and, therefore, are the highest priority public entities to evaluate their efficiency budget.

This paper makes a diagnosis of regulatory conditions and the way they conducted the performance evaluation of the legislature of the state of Jalisco in order to verify whether the reforms mentioned above have the expected positive effects, at least in this autonomous public authority.

Key words: Performance Budgeting, Budget Efficiency, Legislature.

Introducción

El Poder Legislativo se ha caracterizado por ser parte de las instituciones públicas que mayor pérdida de legitimidad han sufrido ante la ciudadanía. Por la propia autonomía soberana que le confiere la legislación en sus diferentes niveles, la ley no los obliga a implementar un sistema de evaluación del desempeño supeditado al Poder Ejecutivo. Además, la falta de transparencia que caracteriza a la mayoría de los congresos locales y las recurrentes notas en los diferentes medios de comunicación sobre escandalosos desvíos financieros realizados por sus legisladores por un lado, y la falta de resultados por el otro, han creado una crisis de imagen sobre la función legislativa en México.

Es claro que el Poder Legislativo federal y los de orden local deben iniciar de manera paralela a la Administración Pública Federal (APF), una urgente reingeniería administrativa del gasto desde la etapa esencial de la planeación, que incluya un adecuado diseño que permita implementar un sistema de evaluación por desempeño (SED), orientado en principio a la rendición de cuentas hacia la ciudadanía, y posteriormente, dirigido a fortalecer la mejora gubernamental. Una apropiada integración de esta práctica de evaluación en el proceso presupuestario de los congresos mexicanos, les permitiría repositionarse en cuanto a la percepción de la ciudadanía sobre el verdadero valor que tiene la función legislativa.

En la llamada “Reforma Hacendaria” de 2007, el gasto público fue uno de los cuatro pilares sobre los que se edificó una propuesta hacendaria diferente a las anteriores, en donde la incorporación de la evaluación del gasto por desempeño fue una de las novedades de las últimas reformas realizadas en México. La importancia que amerita la implementación de un novedoso tipo de evaluación del gasto público derivado de esta reforma de carácter presupuestal orientó a la realización de este trabajo en un intento por analizar los efectos en una de las instituciones públicas que requieren de manera urgente integrarlo a su función fiscalizadora: el Poder Legislativo local.

Para ello, se realiza de inicio un análisis conceptual del significado de la evaluación del desempeño en la mejora gubernamental, y en particular, de la calidad del gasto. Como segundo apartado se explica la función presupuestal del Congreso federal y, en particular, del Congreso del estado de Jalisco para finalmente presentar un análisis normativo de la implementación de la evaluación del desempeño, en particular de las Legislaturas locales LVII y LVIII, y en la práctica, cómo se ha llevado a cabo.

La evaluación del desempeño gubernamental

La evaluación del desempeño gubernamental forma parte de las medidas tomadas en materia de transparencia de la información y rendición de cuentas con el fin de mejorar la eficiencia y eficacia en la toma de decisiones públicas y disminuir la corrupción¹ en el sector público. La medición del desempeño presupuestal y de gestión constituye un paso hacia delante en la optimización y monitoreo de los recursos públicos a fin de que éstos puedan tener los efectos positivos deseados en el bienestar de la sociedad.

Aunque nació con prolongados y elocuentes discursos —todos ellos encaminados a combatir el problema de la corrupción en el sector gubernamental—, el tema de la transparencia en México tuvo en realidad una gestación muy débil en lo que se refiere a su aplicación. Se elaboró y aprobó toda una normatividad basada en leyes y reglamentos de la materia en los tres niveles de gobierno,² y casi una década después, la mayoría de las dependencias públicas no cumple ni siquiera con la publicación en Internet de la información denominada como fundamental, y las instancias que aparentemente lo hacen, no reúnen los requisitos mínimos de calidad en precisión y pertinencia como lo expresa la ley.

La transparencia de la información es un mecanismo para evidenciar, entre otras, prácticas corruptas y que éstas puedan ser sometidas a sistemas de control mediante la rendición de cuentas, que en palabras de Schedler (2004): “abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones”.

Al respecto, Pope (2000) desarrolló toda una tipología que ha permitido detectar las prácticas más comunes de corrupción tales como el soborno, las ganancias extraordinarias por la transferencia de monopolios estatales al sector privado (privatización), tráfico de influencias, financiamiento privado ilegal y extracción de dinero público —algunas veces incluso por la vía legal— para sufragar costosas campañas electorales, las licitaciones de obra pública inadecuadas e ilegales y el nepotismo que genera ineficiencias, entre otros. Estas prácticas distorsionan las decisiones de mercado al premiar a los privados que seducen con el soborno y castiga a los empresarios eficientes y productivos al terminar siendo excluidos de las políticas públicas.

En este punto, la fiscalización³ se convierte en una herramienta clave al ejercer la función de control sobre las conductas ilícitas y deshonestas, mediante la supervisión y escrutinio de los recursos públicos. La transparencia de la información, a su vez, coadyuva como herramienta indispensable de la fiscalización al promover la creación del principal insumo de esta labor: la producción de información.

¿Qué es la evaluación del desempeño presupuestal?

La evaluación del desempeño definida como “el proceso de señalar el valor o juzgar la manera como alguien funciona” (Coens y Jenkins, 2001, p. 19) indica la valoración del rendimiento individual o colectivo de una organización. Debido a que su aplicación no es muy bien aceptada por los sujetos a evaluar, los mecanismos de implementación pueden llevarse a cabo mediante un proceso voluntario, donde los incentivos desempeñan un papel decisivo para que se realice con éxito.

Debido a que no existe un modelo único, cada país lo adecua de acuerdo a sus propias condiciones pero, en general, independientemente del modelo o estrategia que adopten, todos se orientan a medir fines y medios derivados de las decisiones de política pública. Puede abarcar desde ámbitos financieros (ingreso y gasto público) hasta modelos de gestión político/administrativos dependiendo de las prioridades nacionales.

Para medir los *fines* existe la evaluación de la gestión o también conocida como gestión por resultados (GpR), que se enfoca a la medición de resultados de implementación de las políticas públicas en relación al cumplimiento de metas y objetivos planteados en su esquema inicial de planeación, así como el impacto de éstas en el bienestar de la población. Los resultados de esta medición son útiles para medir la *eficacia* de las políticas públicas. En cambio, para calificar si los procesos o estrategias utilizados son los apropiados, existe un tipo de medición llamado presupuesto basado en resultados (PbR), que aunque es un componente de la GpR, está más orientado a medir la *eficiencia* con la que es utilizado el presupuesto público. Con este tipo de evaluación se obtiene información que considera si los *medios* financieros adoptados son los óptimos para alcanzar los objetivos deseados.

Los indicadores de desempeño deben estar diseñados para medir el alcance de los objetivos de un programa presupuestario, en los que prevalezca a qué costo y con qué nivel de calidad se provee el bien o servicio público. En su versión cuantitativa deben generar información respecto al logro o resultado de los objetivos del programa. Por el lado cualitativo, se encuentran asociados juicios de valor que se expresan, una vez finalizada la intervención, con relación al bienestar social que produjeron los bienes y servicios públicos.

La evaluación del desempeño presupuestal en México

La evaluación es la etapa final del proceso presupuestario⁴ que permite comparar los recursos aplicados y las metas programadas contra el resultado de la ejecución; su aplicación detecta origen, causas y efectos de variaciones o desviaciones, a fin de

ponderar impactos o formular recomendaciones que retroalimenten la planeación y la programación.

Desde principios de los años noventa, algunos países de la OCDE iniciaron el esquema de evaluación del desempeño "*Performance Budgeting*" tras detectar posibles riesgos de crisis en sus presupuestos públicos (Dinamarca y Corea) y otros para fortalecer la rendición de cuentas (Reino Unido, Canadá y Australia); pero en general, fue una medida para mejorar el control del gasto presupuestal y alcanzar una mayor eficiencia del sector público (Anderson, 2008). En México, el PbR se integra por primera vez en la reforma de 2007 dentro del pilar referente al marco presupuestario y el ejercicio del gasto público. A partir del ejercicio 2008 se plasma en la Carta Magna la obligación de evaluar el desempeño presupuestal bajo los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.⁵

Los primeros tres principios jurídicos deben dirigir la evaluación del desempeño de los fines y medios en las políticas públicas. La eficacia se logra cuando la provisión de bienes y servicios genera el impacto deseado en la población objetivo; se habla de eficiencia cuando se optimizan los recursos utilizados en la producción de esos mismos bienes y la economía refiere a una administración eficaz que, de manera razonable, hace uso de los recursos financieros con que cuenta.

La rendición de cuentas inicia una vez que se ha ejercido el presupuesto, ya que regularmente lo propuesto por el Poder Ejecutivo y aprobado por el Poder Legislativo a través de la Cámara de Diputados, no corresponde con lo realmente presupuestado al final del ejercicio fiscal correspondiente. Así, al realizar el trabajo de evaluación mediante el PbR, se completa en gran parte la obligación constitucional de garantizar la transparencia de la información y rendición de cuentas al responder de manera clara y precisa ¿quién se gastó el dinero?, ¿cómo se gastó? y ¿para qué se gastó?⁶

Los resultados de la evaluación deben permitir modificar aquellos procesos, procedimientos o programas que no funcionan y, en el caso más extremo, castigar con la disminución o desaparición de las asignaciones presupuestales a las dependencias que mostraron tales ineficiencias. Sin embargo, una de las limitaciones para implementar este sistema de sanciones en el caso mexicano es que las dependencias no deben recibir un monto inferior al ejercicio fiscal anterior. Este tipo de presupuestación incremental inhibe el incentivo para que la evaluación del desempeño se lleve a cabo de manera integral, pues sólo queda en simples recomendaciones y/o sugerencias en caso de encontrar que los principios legales que rigen la calidad del gasto público, no se cumplieron.⁷

Existe otro tipo de presupuestación más adecuado, llamado "de base cero". Como su nombre lo indica, es un tipo de presupuesto que siempre parte de cero, es

decir, supone que no hubo presupuesto con anterioridad o que se trata de una oficina o programa público nuevo (Pyhrr, 1977). Es un método que genera información relevante para facilitar la evaluación del desempeño gubernamental debido a que pone énfasis en la medición de la eficiencia del gasto público pero sin descuidar los resultados planeados o esperados.⁸ Existe evidencia de que su implementación puede llegar a reducir 20% o más del presupuesto sin sacrificar la calidad de los resultados (CEFP, 2005).

Las asignaciones presupuestales derivadas del PEF no parten de cero. El proceso de programación-presupuestación se realiza con el apoyo de diversos instrumentos que constituyen la base de información para que la SHCP tome la decisión de asignar recursos financieros por ramo presupuestal. Primero se toma la información de dos documentos rectores de la planeación del desarrollo nacional provenientes del Poder Ejecutivo: el Plan Nacional de Desarrollo y los Criterios Generales de Política Económica. El presupuesto público nacional debe ajustarse a las directrices señaladas en ambos documentos. El segundo instrumento es una estimación independiente que realiza la propia SHCP sobre los requerimientos mínimos con los cuales puede operar cada dependencia, tomando información de los presupuestos anteriores y de la evolución futura de la economía, además de posibles convenios de coordinación con las entidades federativas. El tercero se basa en las estimaciones presupuestales internas que cada dependencia realiza tomando como referencia el historial de presupuestos asignados y los nuevos requerimientos para el ejercicio fiscal próximo.

La evaluación del desempeño basado en el cumplimiento de objetivos y metas que se establece con el sistema de evaluación del desempeño (SED)⁹ se integra como un criterio adicional para el proceso de programación-presupuestación¹⁰. De forma paralela, las entidades federativas ajustaron sus propias constituciones locales para implementar el SED en sus respectivas jurisdicciones.

La función presupuestal del Congreso

El Congreso de la Unión se compone de la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados. Los congresos de las entidades federativas sólo son integrados por la Cámara de Diputados. En materia presupuestal, en ambos niveles de gobierno son los diputados los encargados del análisis, discusión y aprobación del presupuesto de egresos, así como de la función fiscalizadora de su ejercicio.¹¹

Las cuentas públicas, los informes de gobierno y los planes generales donde se fijan las metas y objetivos constituyen los insumos básicos para la función fiscaliza-

dora. Antes de la integración del SED, el trabajo fundamental de la fiscalización había consistido en la revisión de las cuentas públicas en las dimensiones legal y contable, es decir, vigilar que el ejercicio del gasto se aplicara conforme a la normatividad presupuestaria en lo referente a ejecutores, criterios y procedimientos administrativos autorizados; que las cantidades correspondieran con los conceptos y partidas fijados y que se respetaran los recursos etiquetados, techos financieros y términos autorizados sobre los montos, origen y ejercicio de los financiamientos adquiridos. La recién integrada auditoría del desempeño (AD) amplía la labor fiscalizadora a la emisión de dictámenes y recomendaciones sobre el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas, verificando los tres principios jurídicos de la evaluación del desempeño y los efectos de la provisión de los bienes y servicios públicos sobre el bienestar de la población.¹² Con ello, se adicionan los criterios económicos a los legales y contables en el escrutinio del presupuesto de gastos.

No obstante lo anterior, las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) quedan limitadas a la revisión y análisis de las cuentas públicas con su respectivo dictamen de resultados, sin llegar a constituir un jurado de sentencia en caso de encontrar anomalías en las mismas. En esta materia, la ASF sólo está facultada para emitir recomendaciones y valoraciones jurídicas en caso de encontrar violaciones a la ley que propicien ineficiencias o desvíos de recursos, quedando en manos de los diputados la decisión de dar seguimiento a estas anomalías y remitir a los culpables con las autoridades judiciales correspondientes y, si el caso lo amerita, tramitar su desafuero constitucional mediante declaración de procedencia de juicio penal. La ASF como ejecutora de castigos, sólo puede establecer sanciones económicas en caso de encontrar situaciones de responsabilidad administrativa.

Otra de las limitaciones se encuentra en los tiempos que marca la ley. Los entes auditados tienen hasta el 30 de abril del año siguiente al ejercicio fiscal para entregar la cuenta pública al Congreso y éste, a su vez, tiene hasta el 30 de septiembre del año siguiente al de su presentación para emitir el informe de resultados, es decir, después de un año y nueve meses de ejercido el presupuesto, se pueden llegar a conocer los resultados de su desempeño y utilizar esta información, no en el ejercicio fiscal siguiente, sino dos años después, y aún así, los diputados tendrían sólo un mes y medio (hasta el 15 de noviembre) para utilizar esta información en la aprobación del PEF.¹³

El Congreso de Jalisco

En el estado de Jalisco, aunque ya existían precedentes normativos, se integra la evaluación del desempeño como parte de las facultades del Congreso local, delegando

parte de estas funciones a su órgano fiscalizador, la Auditoría Superior del estado de Jalisco (ASEJ).¹⁴ Este órgano técnico realiza la revisión y dictamen de las cuentas públicas y estados financieros, en donde paradójicamente, el mismo Poder Legislativo es parte de los entes fiscalizables.¹⁵

Aunque la ASEJ es jurídicamente considerada como un órgano con autonomía técnica y de gestión, su dependencia hacia el Congreso se mantiene al ser nombrados sus titulares por este último, además de que los informes de auditoría emitidos son sujetos de revisión por las comisiones legislativas, en particular de la Comisión de Vigilancia, la que a su vez constituye el enlace entre el Congreso y la ASEJ. Pero el problema va más allá si se considera que los dictámenes de auditoría de todos los entes fiscalizables pasan por el visto bueno de los partidos políticos representados en las propias comisiones legislativas, dando pie a negociaciones políticas sobre las presuntas responsabilidades de los servidores públicos que son afines a sus propios partidos.

Además de lo anterior, existe un problema de concurrencia de funciones fiscalizadoras debido a que la revisión de las cuentas públicas puede efectuarse de manera indistinta por ambas instancias. Esto se debe, en parte, a que la ASEJ audita al Congreso y el Congreso a su vez, audita a la ASEJ, es una función recíproca que da inicio y fin al ciclo de la fiscalización, aunque en esencia, se trata de la misma instancia fiscalizadora: el Congreso de Jalisco.

En la revisión y auditoría de las cuentas públicas de los entes fiscalizables se hace hincapié, primero —al igual que el Congreso federal—, en que los recursos se hayan ejercido conforme a los principios y procedimientos legales y contables, y segundo, que las inversiones y gastos autorizados se hayan aplicado de manera eficiente para el logro de sus objetivos y metas. De acuerdo con el precepto legal establecido en la Ley de Fiscalización Superior del estado de Jalisco, en el informe final de auditoría —dictamen de las cuentas públicas—, la ASEJ debe integrar el cumplimiento de los principios de eficiencia, eficacia y economía de la gestión financiera, y por separado, emitir un análisis de auditoría de desempeño.

Una vez terminado el ejercicio fiscal, el Congreso de Jalisco tiene hasta el 31 de marzo para entregar su cuenta pública y le corresponde a la ASEJ formular dictamen de resultados de revisión de la misma en un plazo de 12 meses posterior a la fecha límite de su entrega.¹⁶ En este sentido, en el estado de Jalisco se presenta el mismo problema federal sobre la pertinencia de la información necesaria para realizar correcciones y modificaciones en el siguiente ejercicio fiscal. En el plano hipotético de que la instancia encargada de la revisión y fiscalización de la cuenta pública del Congreso de Jalisco emitiera un informe del desempeño presupuestal completo, objetivo, veraz, preciso y claro sobre el desempeño del mismo —por ejemplo, del

ejercicio fiscal 2011—, el mismo Congreso local tendría este informe disponible hasta el año 2013 para aprobar su presupuesto con mayor eficacia y eficiencia y seguir las recomendaciones para mejorar su desempeño en la tarea legislativa para el ejercicio fiscal 2014.

De forma adicional, el Poder Legislativo como ente fiscalizable debe entregar un informe anual del desempeño a más tardar el último día de enero del año siguiente; éste debe contener los logros e impactos generados de acuerdo con los objetivos estratégicos planteados en su plan general, incluyendo las metodologías utilizadas para su medición. El informe de desempeño realizado por la ASEJ se entrega al propio Congreso para que a través de sus comisiones legislativas realice la evaluación de dicho informe ejerciendo sus atribuciones de fiscalización superior que, de acuerdo con el artículo 4° de la Ley de Fiscalización Superior del estado de Jalisco y sus municipios consiste en:

[...] la medición y revisión que del desempeño alcanzado se realice a los órdenes de gobierno estatal y municipal, así como a las entidades fiscalizables, para que a través del análisis de sus esquemas de gestión financiera y de gasto, así como de sus políticas recaudatorias, de inversión y para el desarrollo social y económico, contenidas en sus programas y proyectos, se evalúe la eficiencia en la utilización de recursos públicos y la eficacia en el logro de los objetivos y las metas comprometidos en los instrumentos de planeación y programación de la actividad gubernamental.

Aunque la función principal de la ASEJ es la revisión, examen y auditoría de las cuentas públicas, en cierta medida también asume funciones de fiscalización, ya que la misma ley en su artículo 21 fracción VI establece que entre sus atribuciones debe: "Comprobar que las inversiones y gastos autorizados a las entidades y sujetos auditables, se hayan aplicado legal y eficientemente al logro de los objetivos y metas de los programas aprobados, a través de la verificación de sus obras, la prestación de los servicios públicos, bienes adquiridos y servicios contratados".

Pero también esta facultad de auditoría pública es adjudicada a las Comisiones de Vigilancia, Administración y Hacienda y Presupuesto Público del Congreso. Los ordenamientos legales confirman la concurrencia de facultades de auditoría pública y de desempeño por ambas instancias.

Instrumentos para medir el desempeño en el Congreso de Jalisco

El Poder Legislativo de Jalisco debe plantear sus objetivos y metas en el Plan General del Poder Legislativo al inicio de cada Legislatura. Para ello, el Congreso cuenta

con un presupuesto anual no menor al recibido en el ejercicio inmediato anterior y que es aprobado mediante decreto en Asamblea a más tardar el 15 de diciembre.¹⁷ A diferencia de lo que establece la ley, hasta la Legislatura LVIII no existe antecedente de elaboración de algún tipo de documento que manifieste los objetivos integrales del Congreso del estado de Jalisco, antes bien, la Legislatura LIX sólo emitió agendas legislativas por fracción parlamentaria que formulan parcialmente los objetivos de cada una de éstas.

Además del Plan General del Poder Legislativo, las cuentas públicas y los estados financieros constituyen las herramientas básicas para medir el desempeño presupuestal. La construcción de indicadores se completa al detectar cuáles son las actividades legislativas más importantes y de mayor impacto en el alcance de los objetivos. Al respecto, la tarea legislativa considerada como la más importante es la elaboración, presentación, análisis y aprobación de iniciativas que se clasifican como de Ley, Decreto o Acuerdo Económico.¹⁸ Las iniciativas están dirigidas a crear, modificar —o incluso desaparecer— leyes y reglamentos para beneficio de los ciudadanos. Los diputados, organizados en comisiones legislativas y fracciones parlamentarias, están obligados a presentar al menos una iniciativa por diputado durante el periodo que dure su encargo.

Las comisiones como colegios o corporaciones no tienen la facultad de legislar, pero apoyan de manera continua el trabajo realizado por el Congreso al realizar labores de indagación y deliberación de las propuestas que se ponen a consideración de los diputados en el Pleno de la Asamblea; además formulan informes, recomendaciones o dictámenes que orientan la valoración de cada asunto por parte de la Asamblea. Uno de los mayores conflictos que se presentan en su trabajo está relacionado con la representación que asumen en cada asunto que le es delegado, de manera que llegan a confundir si están realmente al servicio de la ley, de partidos políticos o de liderazgos de tipo caciquil (Béjar, 2007).

Todas las iniciativas se discuten y aprueban o rechazan mediante votación de los diputados. La mayoría de los asuntos que se presentan requieren de una votación de 50% más uno, mientras que otras son más estrictas y exigen, como mínimo para ser aprobadas, la tercera parte de los diputados a favor. En la práctica, el partido político que representa la mayoría en votación es el que tiene mayor injerencia en las decisiones de aprobación o rechazo de los asuntos tratados en Asamblea (véase tabla 1).

Otra de las actividades legislativas de gran importancia para el estado es su influencia en el presupuesto gubernamental. Al igual que los legisladores federales, también deben revisar, analizar y determinar los ingresos por recaudar y los gastos que realizar por los tres poderes autónomos, los municipios y organismos descen-

TABLA 1. Representación política del Congreso de Jalisco

Partido político	Número de diputados	
	LVII (2004-2007)	LVIII (2007-2010)
PAN	24	20
PRI	20	13
PRD	4	3
PVEM	1	2
PANAL	0	1
PT	0	1

Nota: el periodo de cada legislatura es de tres años. Comienza el mes de febrero del año posterior al de la elección y finaliza el último día de enero del año en que se inicia la nueva legislatura.

tralizados y, una vez ejercidos los recursos financieros, llevar a cabo la tarea de fiscalización. Finalmente, la función que también tiene una notable influencia en la vida de los jaliscienses se refiere a la facultad para designar y remover los principales puestos ejecutivos de las más importantes instituciones gubernamentales del estado: magistrados del Poder Judicial, titulares y consejeros del Instituto Electoral, de Transparencia y Derechos Humanos y titular de la ASEJ, así como la disolución de ayuntamientos.

El trabajo legislativo en general se realiza mediante sesiones en cada una de las comisiones y en Asamblea que pueden ser de carácter ordinario, extraordinario y de tipo solemne. Todos los diputados están obligados a asistir a dichas sesiones. Los diputados deben celebrar al menos dos sesiones por semana entre el 01 de febrero y 31 de marzo y del 15 de septiembre al 15 de diciembre. Fuera de este periodo deben sesionar al menos dos veces por mes.¹⁹ Tomando en consideración estos periodos, durante el año legislativo —del 01 de febrero al 31 de enero— las sesiones de asamblea anuales deben realizarse al menos en 53 ocasiones.

Ahora bien, de acuerdo con la normatividad local, la metodología para evaluar el desempeño interno de los entes fiscalizables, por un lado, debe elaborarse por éstos últimos pero también el Congreso debe contar con una metodología propia orientada a medir el desempeño, ya sea del conjunto de entes fiscalizables o por cada uno ellos. La instancia facultada para implementar dicha metodología en los tres poderes del estado, los municipios y demás organismos fiscalizables, incluyendo a la ASEJ, es la Comisión de Vigilancia apoyada por la Unidad de Vigilancia, pero el dictamen final de aprobación o rechazo debe ser realizado por el Congreso en Pleno. En la práctica, el Congreso del estado carece de este instrumento para la medición del desempeño del propio Poder Legislativo; la Comisión de Vigilancia sólo cuenta

con lineamientos metodológicos para comenzar a implementarse de manera oficial en los municipios del estado, ya que su aprobación data del año 2010.²⁰

La falta de métodos e indicadores de este tipo ha originado, quizá, que el propio Congreso no realice los informes de desempeño obligados, y de la misma manera, tampoco los grupos parlamentarios y las comisiones legislativas realizan sus informes de actividades correspondientes. Hasta el momento, los únicos informes que hace el Congreso son los anuales de actividades donde se presenta información relativa a logros generales y algunas estadísticas básicas por cada una de las direcciones administrativas y de los órganos técnicos de apoyo a comisiones.

Esta grave deficiencia legislativa se suma a la inexistencia del Plan General del Poder Legislativo. Por lo que de acuerdo a lo anterior, al carecer de un planteamiento general de metas y objetivos, sin mecanismos de evaluación y sin informes anuales de desempeño, prácticamente la Auditoría del Desempeño del Poder Legislativo no existe (tabla 2).

Para completar este desolado panorama, la evaluación del desempeño que debe realizar la ASEJ al Poder Legislativo sólo se ha efectuado para los ejercicios fiscales 2004 y 2007. Debido a que no se emitió el procedimiento legal de aprobación o rechazo de la cuenta pública de 2004, este informe se convirtió en información reservada.

Las cifras que se presentan a continuación muestran, en alguna medida, la falta de coherencia en las asignaciones presupuestales, pero sobre todo la gravedad que implica la falta de evaluaciones de desempeño que expliquen el uso de esos recursos para el bienestar colectivo de los jaliscienses, lo que deja un amplio margen de duda sobre el uso adecuado de los mismos.

TABLA 2. Instrumentos de medición del desempeño del Poder Legislativo de Jalisco

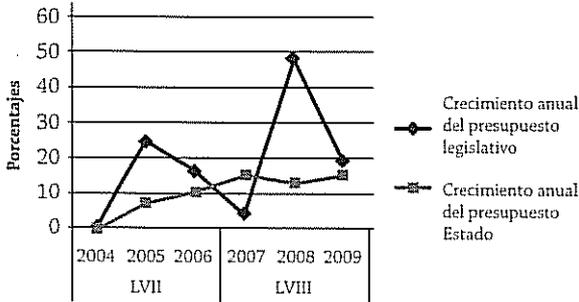
Instrumentos	Fundamento legal	Información disponible*	
		Por solicitud de transparencia	Publicada por Internet
Los presupuestos anuales aprobados y ejercidos*	Arts. 16 y 17 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del estado de Jalisco	Aprobado: 2006 Ejercido: 2008 y 2009	Aprobados: 2004, 2005, 2007-2009 Ejercidos: 2004-2007
Las Cuentas Públicas*	Art. 3 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del estado de Jalisco y sus municipios	No solicitado	x
Informes anuales de actividades del Poder Legislativo*	Art. 19 fracción IV del Reglamento de la Ley Orgánica de Jalisco	✓	2003 y 2007
Remuneración mensual de los legisladores*	Art. 21 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado	✓	
El Plan General del Poder Legislativo*	Art. 19-A y 19-B de Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado	No reportan bonos o gratificaciones extras	x
Los informes anuales de la Comisiones Legislativas*	Art. 7 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del estado de Jalisco y sus municipios. Art. 19 fracción IV del Reglamento de la Ley Orgánica de Jalisco	x	x
Los informes de las fracciones parlamentarias*	Art. 28bis de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado	x	x
Los viajes realizados por los legisladores con su correspondiente informe de resultados*	No están normados	x	2005-2008 sin informe de resultados

Instrumentos	Fundamento legal	Información disponible*	
		Por solicitud de transparencia	Publicada por Internet
El registro de asistencia de los legisladores*	Art. 21 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado		√ Diario de debates
Las iniciativas presentadas y aprobadas*	Art. 28 de la Constitución Política del estado de Jalisco	√ 2008 y 2009	√ 2004-2007
Los informes anuales de desempeño*	Art. 35 fracción XXV de la Constitución Política del estado de Jalisco. Art. 4 párrafo tres; 7, 15 y 18 fracción III de la Ley de fiscalización Superior y Auditoría Pública del estado de Jalisco y sus municipios. Art. 19-A y 19-B de Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado	x	x
La metodología diseñada por la Comisión de Vigilancia y aprobada por el Pleno para la evaluación del desempeño del mismo Poder Legislativo	Art. 4 párrafo tres; 5, 7, 15 y 18 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del estado de Jalisco y sus municipios	x Sólo para municipios	x

Fuente: elaboración propia.

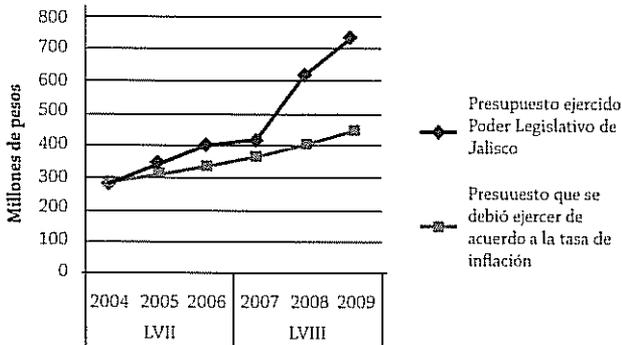
*Clasificada como información fundamental por el Art. 13 y 14 de la Ley de Transparencia e información Pública del estado de Jalisco

GRÁFICA 1. Crecimiento presupuestal del estado y Congreso de Jalisco (2004-2009)



Fuente: elaboración propia con datos de Congreso de Jalisco y *Diario Oficial* del estado de Jalisco

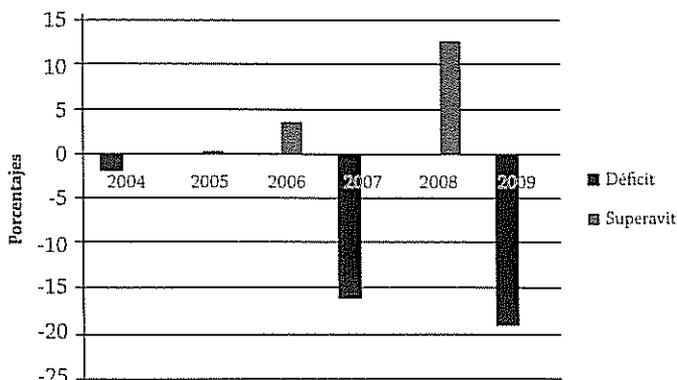
GRÁFICA 2. Presupuesto ejercido de Congreso de Jalisco



Fuente: elaboración propia con datos del Congreso de Jalisco y Banxico

Los datos de la gráfica 1 revelan cómo las asignaciones presupuestales ejercidas por el Congreso de Jalisco mantuvieron una tendencia desproporcionada en comparación con el presupuesto estatal, sobre todo en el segundo ejercicio fiscal de ambas legislaturas, donde en el año 2005 registraron casi 25% más que 2004 y en 2008 el porcentaje se elevó a 48% más de lo ejercido en 2007. Ahora bien, cuando se trata de aprobar nuevos presupuestos anuales, uno de los principales criterios para definir el monto de incremento es la tasa de inflación anual, tal y como se hace con los aumentos en el salario mínimo. Al respecto, la gráfica 2 muestra cómo durante la Legislatura LVIII, específicamente en los años de 2008 y 2009, hubo montos muy

GRÁFICA 3. Diferencia entre presupuesto aprobado y ejercido. Congreso de Jalisco



Fuente: elaboración propia con datos de Congreso de Jalisco y *Diario Oficial* del estado de Jalisco.

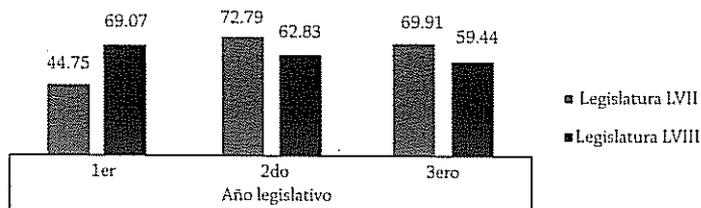
por encima del presupuesto que se debió ejercer de acuerdo a la inflación de esos años. Los excesos en el gasto durante esta legislatura se confirman al observar los montos ejercidos, los cuales fueron muy superiores a los aprobados en poco más de 77 millones durante 2007 y casi 120 millones de pesos en 2009 (gráfica 3).

Debido a que la principal función del Congreso se concentra en el trabajo de los diputados y en el de tipo administrativo de apoyo a la tarea legislativa, la mayor parte del presupuesto se destina al pago de nómina. En este rubro, la Legislatura LVII es la que registró el mayor gasto durante el ejercicio 2005 (con 72.79%), mientras que la legislatura que le precedió mantuvo una tendencia decreciente durante los tres años, pero sin llegar al nivel de gasto registrado en 2004, ya que al terminar el periodo de la Legislatura LVIII, el porcentaje continuó siendo mayor en casi 15 puntos porcentuales (gráfica 4).

En cuanto al gasto destinado a las fracciones parlamentarias —no contabilizado oficialmente como gasto en servicios personales—, aunque el Congreso no proporcionó la información referente a los años 2008 y 2009, llama la atención el incremento constante de 2004 a 2007, principalmente los años 2006 y 2007, llegando a un monto de casi 90 millones de pesos en este último año, donde a un solo partido político se le otorgó casi 50% de esta cantidad (gráfica 5).

Finalmente, dentro del gasto presupuestal se registraron viajes internacionales realizados por los diputados —o a cuenta de ellos—, a diferentes ciudades del mundo, destacando los viajes a Estados Unidos y España durante 2007 con montos de entre 800 y 900 mil pesos para cada uno de estos dos destinos y donde los dipu-

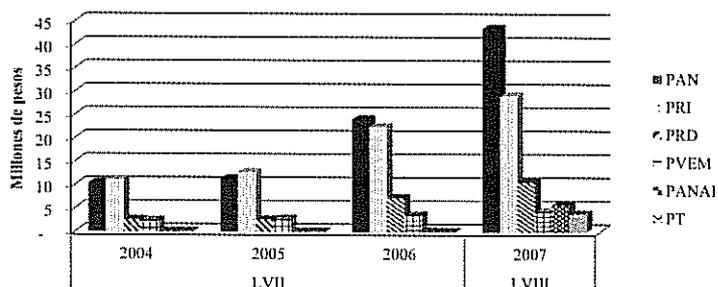
GRÁFICA 4. Gasto en servicios personales con respecto al presupuesto total. Congreso de Jalisco



Nota: el presupuesto del Congreso de los años 2008 y 2009 no incluye el desglose por estos conceptos.

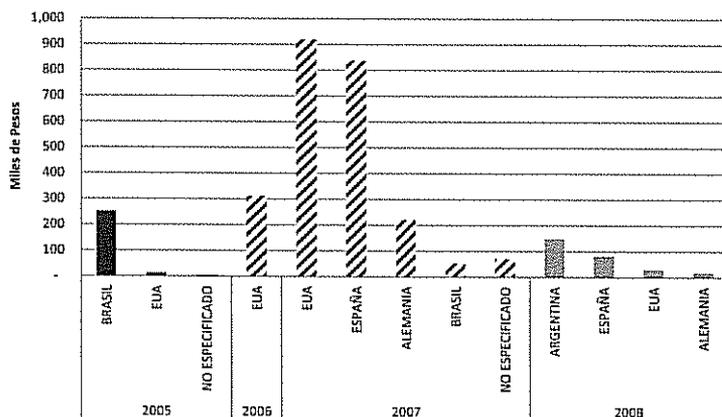
Fuente: elaboración propia con datos del Congreso del estado de Jalisco.

GRÁFICA 5. Asignaciones presupuestales por fracción parlamentaria. Legislaturas LVII y LVIII



Fuente: elaboración propia con datos del Congreso del estado de Jalisco.

GRÁFICA 6. Viajes internacionales de los diputados. Congreso de Jalisco



Fuente: elaboración propia con datos del Congreso de Jalisco.

tados en ningún caso realizaron algún informe sobre los motivos de cada viaje ni respecto a los resultados obtenidos.

El nivel de gasto realizado por las dos legislaturas analizadas demuestra claras inconsistencias y dudas en cuanto a los criterios de distribución de los recursos financieros. Las cifras muestran saltos alarmantes de un año a otro y entre legislaturas y, como se mencionó en párrafos anteriores, no existen informes sobre el detalle de los gastos realizados ni mucho menos el alcance de objetivos y metas. Esto confirma, en parte, la carencia de una estructura institucional adecuada que permita implementar la llamada reforma presupuestal en materia de calidad del gasto y plasmada en la Carta Magna con efectos a partir del ejercicio fiscal 2008.

Conclusiones

Al parecer la falta de voluntad política, aunada al desconocimiento del tema por parte de los legisladores, ha impedido la implementación de la medición del desempeño en la tarea legislativa del Congreso de Jalisco. Aún y cuando existen preceptos legales constitucionales de orden federal y local para llevar a cabo esta función, el estado de Jalisco prácticamente está reprobado en la materia. Las consecuencias de ello se pueden leer y escuchar todos los días en la prensa local: gastos onerosos entre los que destacan camionetas del año, viajes internacionales, celulares de última tecnología, restaurantes de lujo y otro tipo de erogaciones que no son sujetas de medición en términos de costo-beneficio para la ciudadanía y que impactan directamente en una clara pérdida de confianza de la misma hacia sus representantes populares. Este problema de credibilidad en el Congreso de Jalisco constituye un claro indicador de la pérdida de legitimidad que tiene la tarea legislativa, y por ende, el legislador.

El análisis presupuestal del Congreso de Jalisco deja en claro que las reformas de Ley orientadas a optimizar el gasto público, no aseguran su implementación si la estructura y funcionamiento institucional no están preparados para ello. Para disminuir este problema, se propone la desincorporación de la función fiscalizadora del Poder Legislativo en todas sus vertientes, con la creación de un ente fiscalizador nacional y uno para cada entidad federativa, independientes, libres de influencias políticas y compuestos por ONG, asociaciones ciudadanas, universidades e institutos de investigación y organismos afines, que evalúen con una metodología homogénea y comparable, el desempeño del conjunto de instancias públicas. Estos organismos autónomos en el ejercicio de sus funciones y como parte del PEF, deben estar sujetos a una normatividad nacional que incluso los obligue a informar y difundir los resultados de las auditorías, como lo establece la Ley de Federal de Transparencia e Información Pública.

Lograr lo anterior no es tarea fácil, para ello se requiere de negociaciones y consensos entre grupos de interés nacionales y locales fuertemente arraigados. Pero mientras se transita por este largo camino, se deben crear los incentivos adecuados para implementar con éxito el SED, y con ello, lograr integrar por fin la planeación del desarrollo con el presupuesto de gastos.

Además de lo anterior, es importante revalorar el tipo de presupuestación incremental que actualmente se implementa en México, ya que no es compatible con la evaluación del desempeño y, en su lugar, utilizar el llamado Presupuesto Base Cero, que aporta en gran medida información útil para realizar con éxito una evaluación presupuestal con base en resultados (PbR).

Notas

1. Transparencia Internacional define a la corrupción como el tipo de "comportamientos por parte de funcionarios del sector público que los enriquece inapropiada o ilegalmente, mediante el mal uso del poder que se les ha encomendado".
2. La primera ley de transparencia en México se publicó el 11 de junio de 2002 como Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
3. La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación la define como "la facultad de la Auditoría Superior de la Federación para revisar y evaluar el contenido de la Cuenta Pública".
4. El proceso presupuesto se define como el conjunto de actividades que comprende la planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas del gasto público.
5. Art. 134, párrafos I y II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
6. La obligación de este precepto constitucional se completa una vez que, al encontrarse irregularidades e ineficiencias en el ejercicio presupuestal, se dictaminen las responsabilidades de los servidores públicos y las sanciones correspondientes, tanto en materia administrativa como penal. Sólo en esa medida se podrá obtener la confianza de los ciudadanos sobre el buen uso de sus impuestos.
7. Dichas recomendaciones son emitidas por las instancias encargadas de realizar la evaluación por desempeño u órganos de fiscalización y generalmente terminan siendo dirimidas en la mesa de negociación política de las fracciones parlamentarias del poder Legislativo nacional. En las entidades se realiza una replica de este comportamiento federal.
8. Peter A. Pyhrr fue pionero en la implementación de este modelo en la empresa Texas Instruments a principios de los años setenta (CEFP, 2005).
9. Definido por la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público como "un conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto social de los programas y de los proyectos".

10. Art. 25, 61, 78 y 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
11. El Senado sólo participa en el análisis, discusión y aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación.
12. Art. 12 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
13. Art. 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
14. Art. 35 fracción XXV de la Constitución Política del estado de Jalisco.
15. Los sujetos fiscalizables y auditables en el estado de Jalisco son los tres poderes del estado, los organismos públicos autónomos, los gobiernos municipales, los organismos públicos descentralizados, entre ellos la Universidad de Guadalajara, así como los privados que hayan recibido recursos públicos.
16. De acuerdo con la Ley de Transparencia e Información Pública del estado de Jalisco, los resultados de las auditorías practicadas son considerados como información fundamental y, por lo tanto, deben ser publicados en la página de Internet. La ASEJ, sin embargo, no realiza publicación alguna de sus dictámenes de las cuentas públicas. Debido a esta limitación, para continuar con esta investigación, toda la información necesaria de esta instancia se tuvo que solicitar mediante la Ley de Transparencia.
17. En caso de que el 31 de diciembre no sea aprobado aún el Presupuesto de Egresos del estado, entonces se debe aplicar el ejercido el año inmediato anterior.
18. *Iniciativa de Ley*: la que tiende a una resolución que otorga derechos o impone obligaciones a la generalidad de las personas. *Iniciativa de Decreto*: la que tiende a una resolución que otorga derechos o impone obligaciones a determinadas personas físicas o morales. *Iniciativa de Acuerdo Económico*: la que tiende a una resolución, que por su naturaleza, no requiere de la sanción, promulgación y publicación.
19. Art. 125 numeral 2 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Jalisco.
20. Guía metodológica para la evaluación del desempeño a nivel municipal y entidades fiscalizables. Comisión de Vigilancia y Unidad de Vigilancia del Congreso del estado de Jalisco, 2010.

Bibliografía

- Anderson, Barry (2008, junio, 9-10). *Performance Budgeting. A User Guide International*. Documento presentado en Conference on Performance Budgeting, México, DF.
- Bejar Algazy, Luisa (2007). Las comisiones permanentes y los grupos parlamentarios en América Latina. En Espinoza Toledo, Ricardo & Weldon, Jeffrey (coords.) *Para qué sirve el Poder Legislativo*. UAM Iztapalapa-Universidad de Colima-Miguel Ángel Porrúa.
- Gámiz Parral, Máximo N. (2007). *Legislar, quien y cómo hacerlo*. Ed. Limusa
- Guerrero García, Javier (2008, junio, 9-10). *La información del desempeño en la tarea legislativa*. Documento presentado en Conference on Performance Budgeting, México, DF.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP, 2005, julio). *El presupuesto base cero*. Cámara de Diputados.

Schedler, Andreas (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de Transparencia, IFAL.

Pope, Jeremy (2000). *Sourcebook. El libro de consulta de TI*. Recuperado de www.transparency.org.

Pyhr, Peter A. (1977). *Presupuesto base cero*. México: Editorial Limusa. Recuperado de: http://www.ingenieria.unam.mx/~materiafc/base_cero.html.

Leyes consultadas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada *DOF* 29-07-2010

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Última reforma publicada *DOF* 31-12-2008

Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Nueva Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de mayo de 2009. Última reforma publicada *DOF* 18-06-2010.

Constitución Política del estado de Jalisco. Última reforma publicada 13-07-1994.

Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del estado de Jalisco y sus municipios. Nueva ley publicada el 01 de enero de 2009. Última reforma publicada 20-11-2010

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del estado de Jalisco. Nueva ley publicada el 12 de enero de 1998. Última reforma publicada 31-12-2009.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado de Jalisco. Nueva ley publicada el 7 de febrero de 2004. Última reforma publicada 23-12-2010.

Ley de Transparencia e Información Pública del estado de Jalisco. Nueva ley publicada el 23 de septiembre de 2005. Última reforma publicada 12-06-2008.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Nueva ley publicada el 24 de diciembre de 2004. Última reforma publicada 10-02-2009.

Sitios Web

Presupuesto basado en resultados PbR. Fundamentos básicos. Recuperado el 07 de octubre de 2010 de: www.Chihuahua.gob.mx.

www.gob.mx/foro/evaluacion/presed10pdf. Recuperado el 07 de octubre de 2010

www.shcp.gob.mx.

www.funcionpublica.gob.mx.

www.congreso.jalisco.gob.mx.

www.periodicooficial.jalisco.gob.mx/periodicos.html.