

Cuentas irregulares

Reporte de Contabilidad Gubernamental del Informe Estatal del Ejercicio del Gasto 2020

Manuel Guadarrama

Coordinador de Gobierno y Finanzas | IMCO

manuel.guadarrama@imco.org.mx

@ManuGuadarrama

Ana Lambarri

Investigadora | IMCO

ana.lambarri@imco.org.mx

@AnaLambarriV

Francisco Varela

Director de Instituciones y Gobernanza | IMCO

francisco.varela @imco.org.mx

@PanchVarela

Diciembre 2020



1. ¿Qué es el Informe Estatal del Ejercicio del Gasto (IEEG)?

El **Informe Estatal del Ejercicio del Gasto (IEEG)** mide la calidad de la información sobre el ejercicio de los recursos públicos de las 32 entidades federativas del país durante un ejercicio fiscal. Tiene como propósito eliminar condiciones de opacidad, verificar el cumplimiento de la normatividad existente en materia de contabilidad gubernamental y fomentar una serie de buenas prácticas que se han implementado en algunas entidades federativas para lograr un “lenguaje único” en el reporte de información financiera.

En el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) entendemos la calidad de la información como aquella que cumple con atributos de acceso, disponibilidad al público en general, publicada con oportunidad, en formato de datos abiertos, que desglosa, es legible y está homologada. Estos atributos de la información financiera permiten que se garantice su comparabilidad tanto en el tiempo como entre entidades, de tal forma que permita conocer cómo se gastan los recursos de los ciudadanos.

El IEEG no se enfoca en la calidad de los presupuestos de egresos y leyes de ingresos de los gobiernos estatales, sino en cómo los gobiernos cumplen, transparentan y ponen a disposición de la ciudadanía, la forma y el uso que efectivamente se le da a los recursos públicos en los cuatro trimestres del año. En la presente edición del Informe se evalúan 2,304 documentos correspondientes a los informes trimestrales de 2019. El IMCO no valida la información financiera reportada por las entidades federativas y cada entidad es responsable de la veracidad de la información.

Los documentos evaluados se desprenden de las obligaciones de contabilidad gubernamental establecidas en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y en las normas emitidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) aplicables y replicadas por las entidades federativas, con formatos y reportes armonizados y homologados, que deben permitir su comparación tanto en el tiempo como entre entidades.

El Informe Estatal del Ejercicio del Gasto (IEEG), en su cuarta edición¹, evalúa la disponibilidad y calidad de la información sobre el ejercicio de los recursos públicos de los 32 poderes ejecutivos estatales² del país durante el ejercicio fiscal 2019.

Con este Informe estamos en condiciones de analizar si el proceso de ejecución del gasto en las entidades federativas va acorde con lo planeado y presupuestado, así como si cumplen o no con las obligaciones de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) referentes a la publicación en tiempo y forma de su información financiera, a diez años de publicada dicha ley³.

¹ Nota aclaratoria:

Previo al 2020, este mismo informe se titulaba Índice Estatal del Ejercicio del Gasto (IEEG). El IIEG 2017, primera versión de este informe, evaluó dos ejercicios fiscales en conjunto (2015 y 2016). Es importante mencionar, que a pesar del cambio en el nombre, la metodología de este informe sigue siendo la misma.

² Nota aclaratoria:

Para fines de comunicación, se entiende en el presente documento como gobiernos y administraciones estatales o entidades federativas a los poderes ejecutivos estatales.

³ La Ley General de Contabilidad Gubernamental fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2008.

De esta forma, se complementan los análisis que el IMCO realiza sobre los presupuestos de egresos y leyes de ingresos estatales, permitiendo a la ciudadanía conocer de forma trimestral cómo gastan las entidades federativas y si lo hacen con apego a lo originalmente presupuestado.

El IEEG 2020 contempla la evaluación de 18 tipos de documentos correspondientes a información financiera contable, programática y presupuestal, que los 32 poderes ejecutivos estatales deben publicar en sus respectivos sitios web de forma trimestral de conformidad con las disposiciones establecidas en la LGCG⁴.

La evaluación se enfoca exclusivamente en la disponibilidad y la armonización de dicha información; es decir, en la existencia y difusión de los documentos evaluados, así como el apego que los gobiernos dan a los formatos que el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), órgano técnico encargado de la implementación de la LGCG, ha emitido con el propósito de garantizar la comparabilidad y homologación de la información sobre las finanzas de todos los entes públicos del país.

El IEEG compara transversal y temporalmente la posición relativa de los 32 poderes ejecutivos estatales del país en torno a la publicación en tiempo y forma de la información financiera evaluada. Otorga una calificación de 0 a 100 a cada poder ejecutivo estatal para cada uno de los trimestres evaluados, y de forma anual, con el fin de conocer su nivel de cumplimiento en relación con la Ley General de Contabilidad Gubernamental y sus avances en la publicación y armonización de su información financiera.

Para alcanzar el objetivo anterior hemos diseñado una metodología de evaluación que se divide en seis etapas. Para mayor información consultar el Anexo Metodológico del IEEG 2020, disponible en www.imco.org.mx/finanzaspublicas.

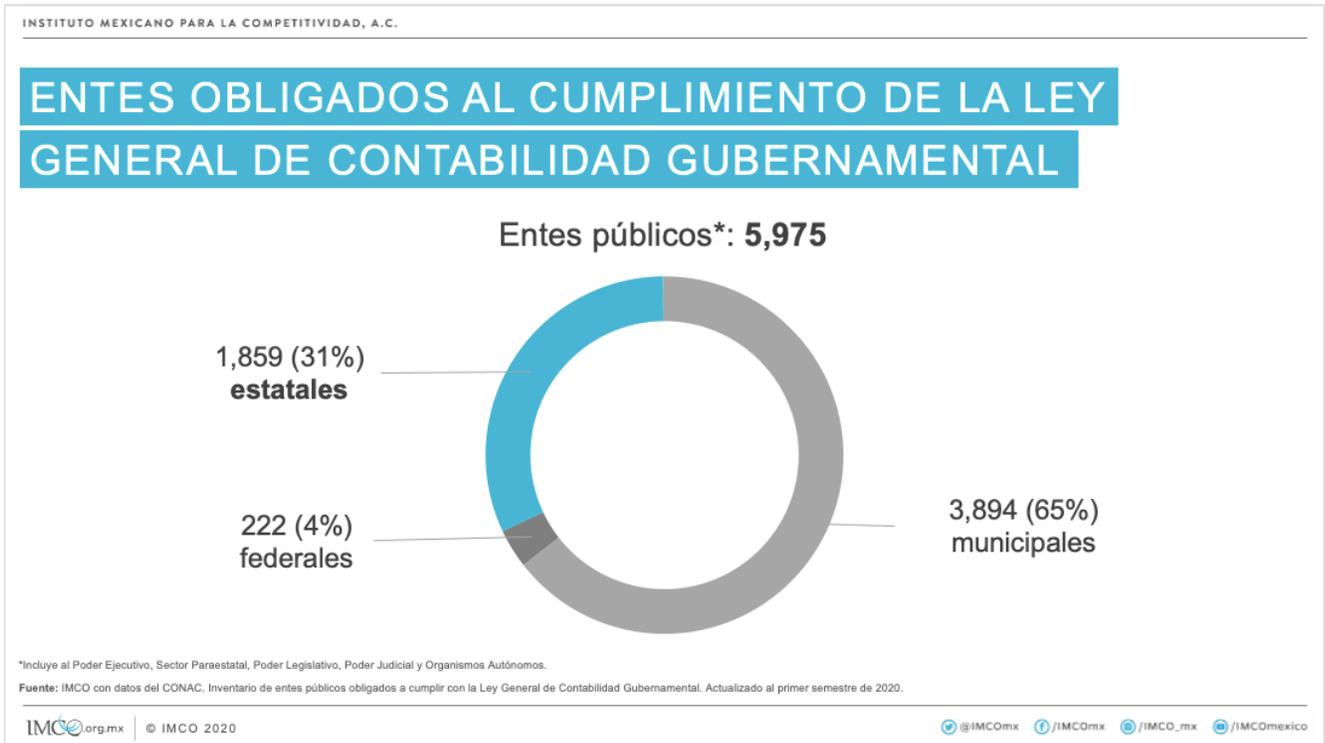
De acuerdo con el Inventario de Entes Públicos del CONAC⁵, en México existen 5,975 entes obligados a cumplir con la Ley General de Contabilidad Gubernamental, de los cuales 222 (4%) son federales, 1,859 (31%) son estatales (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, organismos autónomos y sector paraestatal de cada entidad federativa) y 3,894 (65%) son municipales (gobiernos municipales y organismos paramunicipales).

Aunque el universo de entes obligados es bastante amplio, en el IEEG 2020 se analiza el cumplimiento de las obligaciones en materia de publicación de información financiera de los 32 poderes ejecutivos estatales. Estos entes representan apenas el 1.7% del total de sujetos obligados a nivel estatal a cumplir con la LGCG, sin embargo, la razón por la cual este Informe se enfoca exclusivamente en ellos es porque ejercen aproximadamente el 33% del gasto público total del país⁶.

⁴ Ley General de Contabilidad Gubernamental (México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2008). Artículos 46, 47 y 51.

⁵ IMCO con datos del CONAC. Inventario de entes públicos obligados a cumplir con la Ley General de Contabilidad Gubernamental. Actualizado al primer trimestre de 2020.

⁶ Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). "Fiscal Decentralisation Database". Disponible en: <http://www.oecd.org/tax/federalism/fiscal-decentralisation-database.htm>



El IIEG 2020 evalúa el reporte de la información contenida en los formatos emitidos por el CONAC con el propósito de establecer un “lenguaje único” en materia de contabilidad gubernamental que permita la sistematización y comparación. Con el propósito de alcanzar la correcta armonización de las finanzas públicas estatales, el IIEG evalúa la información financiera estatal a partir del seguimiento estricto a dichos formatos, castigando cualquier desviación que impida o limite su comparabilidad: **principal objetivo de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.**

Cada uno de los documentos evaluados tiene el mismo peso. Es decir, cada documento representa una décimo octava (1/18) parte de la calificación (0-100) obtenida por cada Poder Ejecutivo estatal en cada uno de los trimestres evaluados.

A cada uno de los documentos evaluados se le asignó una calificación (0, 50, 75 o 100) en función de la adopción de los formatos estándar emitidos por el CONAC. Además, cada calificación se corresponde con un “grado de comparabilidad” que permite conocer qué tan comparable es la información contenida en cada uno de los documentos evaluados.

La calificación general (0-100) de cada entidad federativa en el IIEG en el ejercicio fiscal evaluado (2019) corresponde al promedio simple de las calificaciones obtenidas en cada uno de los cuatro trimestres del ejercicio fiscal correspondiente. Las calificaciones de cada trimestre son, a su vez, el promedio simple de las calificaciones obtenidas (0, 50, 75 o 100) en cada uno de los 18 documentos evaluados.

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD, A.C.

¿CÓMO SE MIDE EL IEEG?

Puntuación	0	50	75	100
Se sigue el formato establecido				●
Se omiten conceptos sin presupuesto asignado			●	
El llenado es incorrecto		●		
Se omiten comparativos entre ejercicios fiscales	●			
No corresponde al total del Poder Ejecutivo	●			
Se omiten momentos contables	●			
El periodo es incorrecto	●			
Se omiten conceptos con presupuesto asignado	●			
Se incorporan conceptos no previstos en el formato establecido		●		
No se encontró	●			

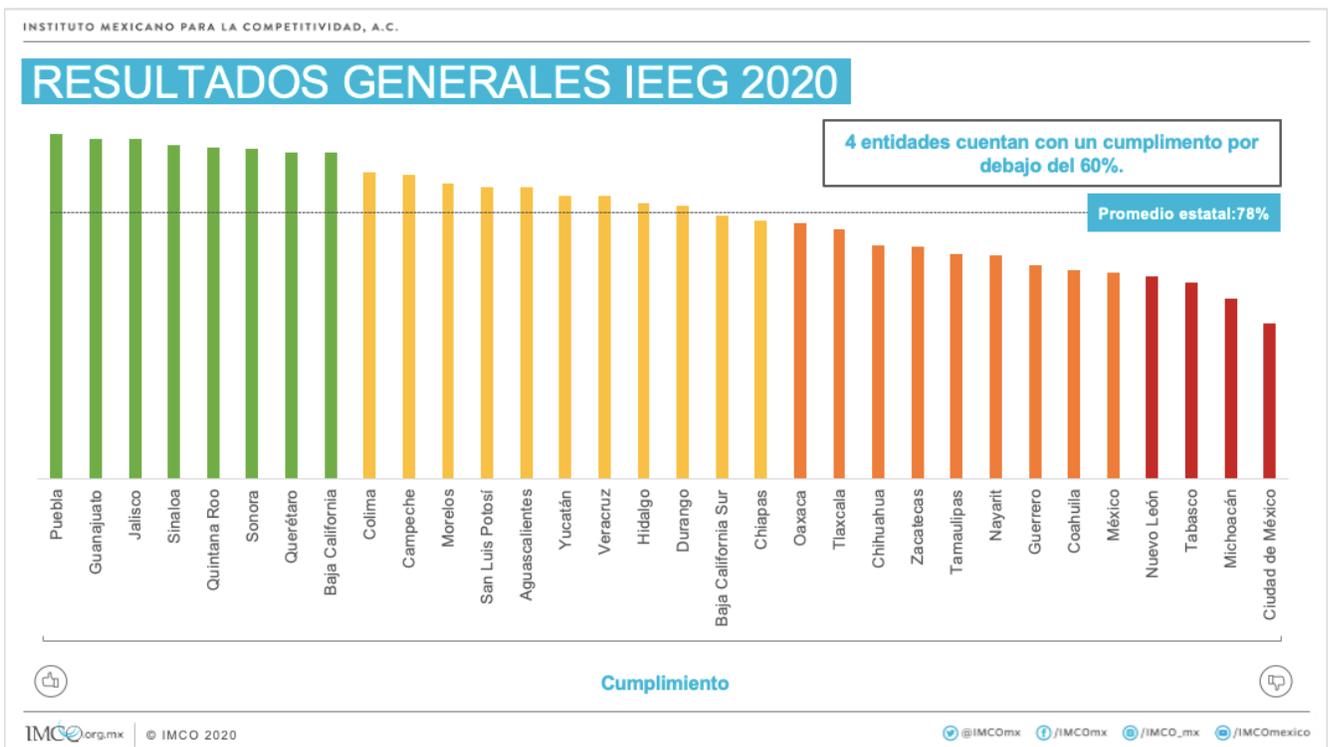
A cada uno de **los 2,304 documentos** evaluados se les asignó **un valor en función del cumplimiento de los formatos** estándar emitidos por el CONAC.

2. Resultados del IEEG 2020

El cumplimiento promedio alcanzado en el **Informe Estatal del Ejercicio del Gasto es de 78%**, es decir, 11 puntos porcentuales arriba del ejercicio fiscal 2018, en el cual, el cumplimiento promedio fue de 67%.

Hay que destacar que esto significa que en promedio, las entidades federativas comienzan a tener una armonización contable que permite analizar y conocer el ejercicio del gasto de forma homologada. Sin embargo, aún existe una brecha importante entre el estado con armonización contable (100%) y la entidad federativa con un apego de apenas 45%.

En la siguiente gráfica se presenta el cumplimiento de cada entidad federativa en los resultados de la evaluación de contabilidad gubernamental del Informe Estatal del Ejercicio del Gasto (IEEG) 2020. El color verde corresponde a una calificación de 100 a 90 puntos, el amarillo de 89 a 75 puntos, el naranja de 74 a 60 puntos y el rojo de 59 a 0 puntos.



Resultados trimestrales en el IEEG 2020

Entidad	1er trimestre	2do trimestre	3er trimestre	4to trimestre	% de cumplimiento
Aguascalientes	80.6%	81.9%	81.9%	93.1%	84.4%
Baja California	86.1%	95.8%	95.8%	100%	94.4%
Baja California Sur	77.8%	73.6%	73.6%	80.6%	76.4%
Campeche	91.7%	80.6%	80.6%	100%	88.2%
Chiapas	73.6%	73.6%	73.6%	77.8%	75.7%
Chihuahua	63.9%	68.1%	73.6%	65.3%	67.7%
Coahuila	63.9%	58.3%	58.3%	61.1%	60.4%
Colima	90.3%	90.3%	90.3%	84.7%	88.9%
Ciudad de México	30.6%	50.0%	50.0%	50.0%	45.1%
Durango	72.2%	72.2%	72.2%	100%	79.2%
Guanajuato	94.4%	100%	100%	100%	98.6%
Guerrero	63.9%	63.9%	58.3%	61.1%	61.8%
Hidalgo	75.0%	75.0%	80.6%	88.9%	79.9%
Jalisco	100%	94.4%	100%	100%	98.6%
México	61.1%	61.1%	61.1%	55.6%	59.7%
Michoacán	47.2%	47.2%	47.2%	66.7%	52.1%
Morelos	75.0%	86.1%	86.1%	94.4%	85.4%
Nayarit	58.3%	62.5%	66.7%	72.2%	64.9%
Nuevo León	56.9%	56.9%	56.9%	63.9%	58.7%
Oaxaca	75.0%	75.0%	66.7%	79.2%	74.0%
Puebla	100%	100%	100%	100%	100%
Querétaro	94.4%	94.4%	94.4%	94.4%	94.4%
Quintana Roo	88.9%	94.4%	100%	100%	95.8%
San Luis Potosí	86.1%	86.1%	80.6%	84.7%	84.4%
Sinaloa	97.2%	97.2%	97.2%	94.4%	96.5%
Sonora	98.6%	88.9%	95.8%	98.6	95.5%
Tabasco	66.7%	66.7%	94.4%	0.0%	56.9%
Tamaulipas	63.9%	63.9%	63.9%	69.4%	65.3%
Tlaxcala	76.4%	70.8%	70.8%	70.8%	72.2%
Veracruz	81.9%	81.9%	81.9%	81.9%	81.9%
Yucatán	77.8%	77.8%	77.8%	94.4%	81.9%
Zacatecas	58.3%	61.1%	61.1%	88.9%	67.4%

En el IEEG 2020, 19 entidades presentan una calificación por encima de los 75 puntos, y solo 4 cuentan con un cumplimiento por debajo de los 60 puntos. Un error recurrente es la incorporación de conceptos no previstos en el formato establecido o, por el contrario, se omiten conceptos sin presupuesto. A su vez, los estados comparan los documentos contables con el último trimestre del año anterior, y no contra el mismo periodo del ejercicio fiscal anterior.

El promedio general por trimestre es de 76, 77, 78 y 80 puntos para el primer, segundo, tercer y cuarto trimestre, respectivamente.



A continuación, el detalle del cumplimiento estatal promedio por cada uno de los documentos evaluados para el ejercicio fiscal 2019. En conjunto, las entidades federativas tienen un cumplimiento promedio de 94.5% para el Estado de Cambios en la Situación Financiera. De igual forma, nueve documentos cuentan con un cumplimiento promedio por arriba del 80% y cinco entre el 79% y el 70%.

Cuatro documentos siguen contando con un cumplimiento promedio por debajo del 69%. El Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos (clasificación administrativa por poderes) cuenta tan solo con un promedio estatal del 31.6%. La finalidad de este documento es dar seguimiento al avance que se registra en los recursos devengados y pagados en relación con el monto aprobado y modificado de los egresos presupuestarios por parte de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como de los órganos autónomos (en su conjunto) de cada entidad federativa.

Sección	Documento	Cumplimiento estatal promedio
Estados e información contable	Estado de actividades	68.2%
	Estado de situación financiera	82.8%
	Estado de variación en la hacienda pública	71.1%
	Estado de cambios en la situación financiera	94.5%
	Estado de flujos de efectivo	63.7%
	Estado analítico del activo	93.0%
	Estado analítico de la deuda y otros pasivos	89.6%
Estados e informes presupuestarios	Estado analítico de ingresos – Por rubro de ingresos	78.9%
	Estado analítico de ingresos – Por fuente de financiamiento	71.9%
	Estado analítico del ejercicio del Presupuesto de Egresos - Clasificación administrativa (por poderes)	31.6%
	Estado analítico del ejercicio del Presupuesto de Egresos - Clasificación administrativa (por dependencia)	90.6%
	Estado analítico del ejercicio del Presupuesto de Egresos - Clasificación administrativa (sector paraestatal)	59.8%
	Estado analítico del ejercicio del Presupuesto de Egresos - Clasificación económica (por tipo de gasto) ⁷	87.5%
	Estado analítico del ejercicio del Presupuesto de Egresos - Clasificación por objeto del gasto (capítulo y concepto)	76.4%
	Estado analítico del ejercicio del Presupuesto de Egresos - Clasificación funcional (finalidad y función)	80.9%
	Endeudamiento neto	92.4%
	Intereses de la deuda	87.5%
Estados e informes programáticos	Gasto por categoría programática	77.7%

⁷ De conformidad con el acuerdo por el que se reforma y adiciona el Clasificador por Tipo de Gasto (Clasificación Económica) publicado en el DOF el 30 de septiembre de 2015, los conceptos de "Pensiones y jubilaciones" y "Participaciones" se evalúan a partir del ejercicio fiscal 2016.

2.1 Participación destacada

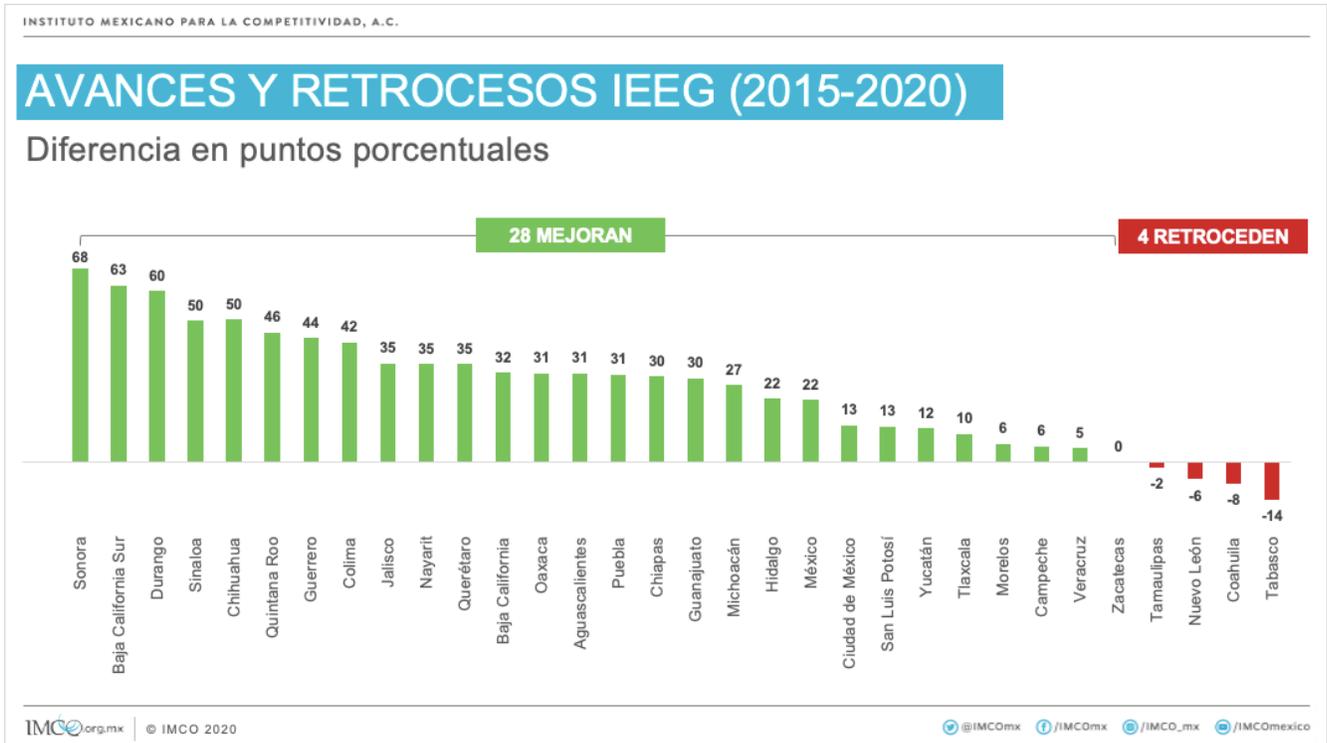
Tres entidades armonizaron posteriormente la información financiera de tal forma que contara con las adecuaciones para permitir su comparabilidad. Las calificaciones correspondientes son: 94% para Yucatán, 81% para Tabasco y 51% para la Ciudad de México.

El propósito del Informe Estatal del Ejercicio del Gasto es que los estados continúen con la mejora permanente en la calidad de su información financiera y apego a la normatividad.



El propósito del IIEG se ha visto reflejado en el avance registrado por las entidades federativas al momento de reportar su información financiera de forma armonizada. Cada vez son más los estados que han incrementado su puntaje en este Informe.

Desde el IIEG 2017, podemos ver un gran incremento en la calificación de estados como Sonora, Baja California Sur y Durango; estas entidades han incrementado su posición en el ránking y se posicionan por encima del lugar número 20 en el IIEG 2020.



Destaca el estado de Puebla, al conservar la primera posición por 3 ejercicios fiscales seguidos. De igual forma, Guanajuato se encuentra en la segunda posición después de haber obtenido la primera posición para los ejercicios fiscales 2018 y 2019, y la tercera para 2016.

Resalta el estado de Jalisco al pasar de la posición 29 para 2018 a la segunda posición para 2019. Por el contrario, entidades como Michoacán y la Ciudad de México se han caracterizado por obtener posiciones por debajo del lugar 25 desde la primera edición de este estudio.

Los resultados del IEEG 2020 demuestran que, desde la primera edición, las entidades federativas han mejorado la disponibilidad y la calidad de la información sobre el ejercicio de los recursos públicos de los 32 poderes ejecutivos. No obstante, aún queda camino por recorrer. Hay estados que conforme han pasado los años han descuidado la disponibilidad y la transparencia de la información financiera; tal es el caso de Tabasco, Coahuila y Nuevo León los cuales han bajado 25, 19 y 18 lugares, respectivamente, conforme a la primera edición de este Informe.

Estados con más avances y retrocesos

	POSICIÓN 2015	POSICIÓN 2019		POSICIÓN 2015	POSICIÓN 2019
Sonora (+21)	27	6	Tabasco (-25)	5	30
Sinaloa (+16)	20	4	Coahuila (-19)	8	27
Baja California Sur (+14)	32	18	Nuevo León (-18)	11	29

3. Buenas y malas prácticas

Buenas prácticas

Una buena práctica representa el conjunto de acciones coherentes que han obtenido buenos resultados durante un contexto en específico. Se espera que replicándolas rindan resultados similares. La Ley General de Contabilidad Gubernamental, en su artículo 2º, menciona que los entes públicos deberán seguir las mejores prácticas contables nacionales e internacionales en apoyo a las tareas de planeación financiera, control de recursos, análisis y fiscalización⁸.



Una buena práctica detectada en el IEEG 2020 es publicar la información en tiempo y forma, pero además, hacer uso de las tecnologías de la información para facilitar el acceso y consultar de manera rápida y eficaz, los documentos en materia de rendición de cuentas. Otra buena práctica es el enlace directo a la página de transparencia fiscal estatal en los sitios electrónicos de las dependencias gubernamentales del estado; esta herramienta, por más sencilla que parezca, facilita el acceso a este tipo de documentos.

Malas prácticas

Una mala práctica se explica como el conjunto de acciones realizadas con negligencia o descuido y que tienen como consecuencia resultados insuficientes o que no permiten cumplir con los objetivos. El ejercicio sistemático de malas prácticas en contabilidad gubernamental deriva a la falta de armonización, transparencia y de rendición de cuentas.

⁸ Ley General de Contabilidad Gubernamental (México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2008). Artículo 2.

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD, A.C.

MALAS PRÁCTICAS

Asimismo, el Marco Conceptual de Contabilidad Gubernamental considera que la **comparabilidad** es la cualidad que tiene la información financiera para permitir su "comparación" a lo largo del tiempo y señala que la misma se formulará con criterios de afines de identificación, valuación, registro y presentación, con normas de observancia general.

Con base en lo anterior, se señala que los estados financieros se generan con la periodicidad que requieran los entes públicos, ya sea en función de sus necesidades o bien para la fiscalización; para este efecto la LGCG señala que se deben generar periódicamente Estados Financieros, identificando que para la presentación de la Cuenta Pública la periodicidad es anual.



Discrecionalidad en la interpretación de las normas de contabilidad.

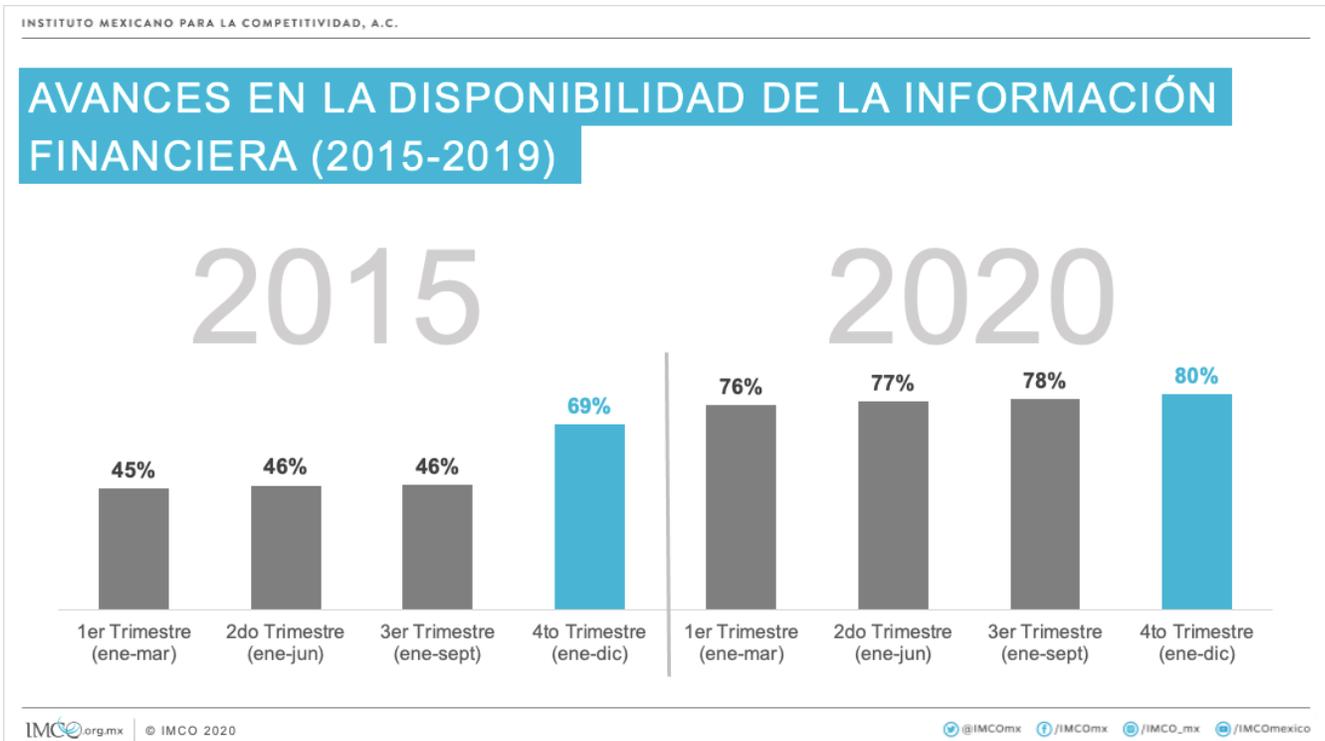
IMCO.org.mx | © IMCO 2020

[@IMCOmx](#) [/IMCOmx](#) [/IMCO_mx](#) [/IMCOmexico](#)

Los estados interpretan las normas del Consejo Nacional de Armonización Contable de manera de forma heterogénea. Esta es una práctica recurrente, que el CONAC tendría que corregir. Sin embargo, persiste el margen de interpretación para el reporte de la información financiera. El grado de comparabilidad en los estados trimestrales de finanzas públicas se hace bajo el criterio del propio estado. La postura e inactividad del CONAC refuerza esta mala práctica en materia de contabilidad gubernamental.

4. Avance en contabilidad gubernamental

El primer ejercicio fiscal que este Informe evaluó fue el de 2015, se encontró que los estados tenían un cumplimiento promedio de 58%. Para el 2020, el cumplimiento promedio es del 78%, veinte puntos por encima de la primera evaluación. A su vez, el cumplimiento trimestral ha aumentado en más de treinta puntos para los primeros tres trimestres del año y en más de veinte puntos para el último trimestre del año. Sin embargo, algunas entidades federativas siguen incumpliendo con la Ley General de Contabilidad Gubernamental a más de 10 años de su creación.



Es urgente la determinación de criterios en materia de contabilidad gubernamental por parte del Consejo Nacional de Armonización Contable para eliminar cualquier margen de interpretación que impida cumplir el propósito de contar con reportes de finanzas públicas armonizados y con un lenguaje único.

En especial, **el IMCO ha detectado las siguientes inconsistencias en el reporte de las obligaciones de contabilidad gubernamental:**

1. No se elaboran informes trimestrales de las finanzas públicas correspondientes al cuarto trimestre del año (octubre-diciembre). En su defecto, se hace uso de la cuenta pública estatal para presentar el estado de las finanzas públicas en el tiempo correspondiente. Esto es incorrecto ya que son herramientas diferentes; el informe trimestral demuestra un trimestre del año en específico, la cuenta pública es un documento técnico con información extensa y detallada sobre los ingresos y los egresos de un estado durante un ejercicio fiscal completo.
2. Existen tres documentos diferentes del estado analítico del ejercicio del Presupuesto de Egresos por clasificación administrativa (por poderes, por dependencia y por sector paraestatal. Sin

embargo, no se elaboran correctamente los tres documentos o solo se presenta la clasificación por dependencia y esto se ve reflejado en el nivel de cumplimiento estatal; el error más frecuente es que se añaden conceptos a la clasificación por poderes y por sector paraestatal.

3. De acuerdo con los formatos establecidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable, tres de los dieciocho documentos (estado de actividades, estado de situación financiera y estado de flujos de efectivo) evaluados a través de la metodología de este informe, deben ser comparados con el mismo trimestre correspondiente al ejercicio fiscal anterior. Ejemplo: si se presenta el estado de actividades del primer trimestre del año (enero-marzo) para 2019, este mismo documento debe ser comparado con los resultados del primer trimestre de 2018. No obstante, se hace uso del último trimestre del año pasado para comparar el respectivo documento.
4. No existe claridad en cuanto a la conformación de cada uno de los poderes estatales y la administración pública de la entidad federativa. Por lo anterior, las sumas de los montos totales en los informes trimestrales de finanzas públicas no coinciden con los montos globales aprobados.

Conclusiones

- Existe discrecionalidad en la interpretación de las normas del Consejo Nacional de Armonización Contable.
- No existen controles de calidad de la información financiera reportada para transparentar el ejercicio del gasto a nivel estatal.
- Los tiempos de publicación de la información financiera no cumplen con la periodicidad establecida en la legislación.

Por lo anterior,

IMCO propone:

- Eliminar el margen de interpretación en la normatividad de contabilidad gubernamental.
- Que los entes obligados publiquen en tiempo y forma su información financiera.
- Publicar la información financiera en formato de datos abiertos.

El trabajo del IMCO consiste en generar análisis y propuestas de política pública que coadyuven al fortalecimiento institucional y de las finanzas públicas de las entidades federativas, así como dar un impulso a las acciones tendientes a la proactividad en la publicación y la mejora en la calidad de la información financiera sobre el ejercicio del gasto público estatal.

Para mayor información, consultar el sitio: www.imco.org.mx/finanzaspublicas, donde podrá encontrar la base de datos (2015-2020) con la que se elaboró este informe, así como las fichas por entidad federativa y otros materiales relacionados al IEEG 2020, o contactar al área de Gobierno y Finanzas Públicas: finanzaspublicas@imco.org.mx

IMCO

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD, A.C.