



Implementación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG) en los municipios de Sonora. 2019-2020

Implementation of the General Governmental Accounting Law (LGCG) in the Municipalities of Sonora. 2019-2020

Francisco Javier Santini Rodríguez¹

Sumario: I. Introducción. II. Acercamiento a la contabilidad gubernamental. III. Reformas. IV. Avances y retos. V. Conclusiones VI. Referencias bibliográficas.

Resumen

A más de doce años de la promulgación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), hay avances en su implementación en los tres órdenes de gobierno, sin embargo, en el ámbito municipal las reformas tardías han presentado problemas para su implementación. El objetivo de este trabajo es mostrar los avances y retos en la implementación de la LGCG en los municipios de Sonora, y presentar un análisis cuantitativo y comparativo del cumplimiento de dicha Ley con base en los informes de resultados (2019 y 2020) que realiza el Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización del Estado de Sonora (ISAF). Como metodología, se utilizó el estudio comparativo, de corte cuantitativo, en 15 municipios de Sonora. Se concluye que existen avances importantes en la armonización en los tres ámbitos de gobierno, no obstante, todavía hay estados con rezagos.

Palabras clave: contabilidad gubernamental, armonización, reformas

Fecha de recepción: 28/01/2023

Fecha de aceptación: 31/05/2023

¹ Doctor en administración pública por el Instituto Sonorense de Administración Pública (ISAP), profesor del Departamento de Sociología y Administración Pública de la Universidad de Sonora. <https://orcid.org/0000-0001-5437-4591>



Abstract

More than twelve years after the promulgation of the General Law of Government Accounting (LGCG), there is progress in its implementation in the three levels of government, however, at the municipal level the late reforms have presented problems for their implementation. The objective of this work is to show the progress and challenges in the implementation of the LGCG in the municipalities of Sonora and present a quantitative and comparative analysis of compliance with said Law based on the results reports (2019 and 2020) carried out by the Higher Institute of Audit and Supervision of the State of Sonora (ISAF). As a methodology, a quantitative comparative study was used in 15 municipalities of Sonora. It is concluded that there are important advances in harmonization in the three areas of government, however, there are still states falling behind.

Keywords: Government accounting, Harmonization, Reforms

I. INTRODUCCIÓN

Ante la ausencia de una Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), la información financiera de las entidades federativas y municipios se realizaba de forma heterogénea, con criterios propios y en otros casos hasta incompleta. El propósito de la contabilidad gubernamental es que todos los entes públicos armonicen, homologuen y reporten información que permita comparar, evaluar y dar seguimiento al ejercicio de los recursos públicos.

En ese sentido, el armonizar la contabilidad puede ser de utilidad en una primera etapa para la toma de decisiones al interior del gobierno, pero también para evaluar sus resultados, y en una segunda fase, para fiscalizar con criterios homogéneos a todos los entes públicos para una rendición de cuentas más efectiva.

El objetivo de este trabajo es analizar las reformas que ha tenido la LGCG y sus avances de implementación en los ayuntamientos del estado de Sonora, así como los retos en el corto plazo. La evidencia muestra que la última reforma de 2018 tuvo un efecto positivo en el ámbito municipal del estado.

La metodología que se utilizó fue el análisis documental que comprendió la revisión de las seis reformas a la LGCG y tipificar el ámbito de impacto. En lo referente a su implementación, se analizaron y compararon los informes de resultados municipales de las cuentas públicas de 2019 y 2020. La muestra contempló 15 municipios segmentados en tres grupos (grandes, medianos y chicos).



II. UN ACERCAMIENTO A LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

El desarrollo de la contabilidad gubernamental en México tiene más de cien años, lo cual ha permitido alcanzar un amplio desarrollo. El sistema se ha adecuado a las diferentes necesidades de información, lo que ha incidido en la evolución del sistema en los tres órdenes de gobierno, incluyendo a los organismos autónomos.²

La armonización contable es producto de la globalización económica e implica una nueva fase de actuación del sector público. Tiene como propósito fundamental poder comparar la información contable que se genera y servir como un instrumento para la toma de decisiones en ámbitos supranacionales en una primera instancia.

La contabilidad gubernamental viene a establecerse como instrumento central e indispensable de la rendición de cuentas, debe coadyuvar y mostrar información contable y financiera para prevenir, revisar y hacer efectivas las medidas correctivas en el uso y destino de los recursos públicos. El uso de un lenguaje homogéneo con reglas claras permitirá a los entes fiscalizadores realizar una revisión más ordenada que ayude a determinar responsabilidades dada la situación.

La contabilidad gubernamental está integrada por el conjunto de registros, procedimientos y principios técnicos destinados a captar, clasificar, informar e interpretar en forma sistemática las transacciones derivadas de la actividad económica, financiera y patrimonial de los entes y finanzas públicos.

De acuerdo con el *Manual de contabilidad gubernamental para el poder ejecutivo federal*: “La Contabilidad Gubernamental es una rama de la Teoría General de la Contabilidad que se aplica a las organizaciones gubernamentales, cuya actividad está regulada por un marco constitucional, una base legal y normas técnicas que la caracterizan y la hacen distinta a la que rige para el sector privado”.³

Su importancia radica en supervisar el adecuado control de las asignaciones de recursos financieros que reciben cada una de las instituciones públicas, partiendo de los presupuestos estimados en la Ley de Ingresos y en el decreto del presupuesto de egresos, para transparentar la gestión y destino de los recursos públicos, y evaluar los propósitos institucionales para el beneficio de una comunidad, región o del país.

Por lo tanto, podemos decir que es importante porque permite analizar la eficiencia y la eficacia de las instituciones públicas, así como medir la ejecución del presupuesto, el ejercicio de gasto y el cumplimiento de los objetivos y metas.

2 Luis Gámez, Roberto Joya y María Ortiz, “Una mirada a la Ley General de Contabilidad Gubernamental Mexicana”, *Revista Retos de la Dirección*, vol. 9, núm. 2 (2015): 35-48. <http://scielo.sld.cu/pdf/rdir/v9n2/rdir03215.pdf>

3 Subsecretaría de Egresos. *Manual de contabilidad gubernamental para el poder ejecutivo federal* (México: SHCP, 2019). https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/471840/MCGPEF_2019_03_II_Aspectos_Generales.pdf



III. REFORMAS A LA LGCG

Con la promulgación de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicada el 31 de diciembre de 2008, se inicia una nueva etapa a nivel nacional para armonizar la información contable de todos los entes públicos, tiene por objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de información financiera y contable en sus tres órdenes de gobierno, para lograr su adecuada armonización.

La LGCG es de observancia obligatoria para los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado; los ayuntamientos, las entidades de la administración pública paraestatal y paramunicipal, y los órganos autónomos estatales. Todos los entes públicos están obligados a adoptar e implementar, de manera obligatoria, las decisiones que tome el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) dentro de los plazos que el mismo órgano establezca, lo anterior se encuentra estipulado en su artículo 7.⁴

Después de su aprobación en el 2008, la LGCG ha tenido seis modificaciones al texto original, estas reformas tuvieron diferentes alcances e impactos en los ámbitos de su competencia, por lo que es necesario hacer un análisis y recorrido histórico de las principales modificaciones.

La primera reforma se suscitó en el 2012 después de tres años de su aplicación, que inicio en el 2009; esta tenía por objetivo primordial dar las directrices para que la información contable y financiera cumpliera con los requisitos de transparencia y difusión, para esto se añadió el título quinto denominado “De la Transparencia y Difusión de la Información Financiera”, en noviembre de 2012.

En el artículo 62 se señala que los entes públicos elaborarán y difundirán, en sus respectivas páginas de Internet, documentos dirigidos a la ciudadanía que expliquen, de manera sencilla y en formatos accesibles, el contenido de la información financiera. En ese sentido, el consejo emitirá las normas, la estructura y contenido de la información que rijan la elaboración de los documentos, con el fin de uniformar su presentación.

Dicha información podrá complementar la que otros ordenamientos jurídicos aplicables ya disponen en este ámbito para presentarse en informes periódicos y en las cuentas públicas. Asimismo, la información se difundirá en los medios oficiales de difusión en términos de las disposiciones aplicables⁵. La inclusión de estas modificaciones viene a reforzar el carácter público de la información que generan los entes públicos; su ámbito de aplicación fue de carácter nacional.

4 Ley General de Contabilidad Gubernamental (Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2008, última reforma publicada el 19 de enero de 2018). https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf

5 Artículo 56, segundo párrafo, de la LGCG.

Tabla 1*Reformas a la LGCG*

Reforma	Incidencia	Alcance/impacto	Artículos
DOF 12-11-2012	Transparencia y Difusión	Nacional	Título V. 55-67
DOF 09-12-2013	Fondo de Aportaciones para la Educación	Estatad	73
DOF 30-12-2015	Consejos de Armonización contable en los Estados	Estatad	10 bis.,
DOF 27-04-2016	El secretario técnico publicará el plan anual	Nacional	15
DOF 18-07-2016	Integración Financiera de recursos federales	Estatad y Municipal	70
DOF 19-01-2018	Información contable y presupuestaria	Municipal	48

Fuente: elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados

La segunda reforma se publicó en el 2013, un año después de la primera, relacionada con el Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos; su aplicación va dirigida a los estados e implica entregar información a la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal de manera trimestral, así como publicar en su respectiva página de Internet, de acuerdo con la información que tienen que proporcionar según el artículo 73, el número total del personal comisionado y con licencia, los pagos realizados durante el periodo correspondiente por concepto de pagos retroactivos, conciliar las cifras de matrícula escolar correspondientes al inicio del ciclo escolar entre otros; en síntesis, es de carácter específico con respecto a los entes públicos de educación y de alcance para los estados.

La tercera reforma se publicó el 30 de diciembre del 2015 y se puede considerar de las más importantes, en esta se adicionó el artículo 10 bis, el cual instituye que cada entidad federativa establecerá un consejo de armonización contable, los cuales auxiliarán al Consejo en el cumplimiento de lo dispuesto por la Ley. Esta reforma amplia y fortalece el Sistema Nacional de Contabilidad Gubernamental, esto conlleva la instauración de 32 consejos estatales de armonización contable, además de sus atribuciones.

Entre las más importantes atribuciones que tendrán dichos consejos están: brindar asesoría a los entes públicos de su entidad federativa y de los municipios, establecer acciones de coordinación entre el gobierno de su entidad federativa con los municipios, requerir información a los entes públicos de su entidad federativa y de los municipios, analizar la información que reciban de los entes públicos de su entidad federativa y de los municipios, entre otras. Esta reforma tiene un impacto importante en la composición



institucional del CONAC, además de que los consejos estatales tendrán una coordinación más cercana en términos de asesoría con los municipios que conforman cada estado.

La cuarta reforma realizada el 27 de abril de 2016 se puede considerar de alcance específico, pues está relacionada con la difusión de la información pública y con el derecho de las personas a tener acceso a información generada por los entes públicos; solo implicó adicionar que el secretario técnico publicará información en una página de internet, la cual deberá ser accesible para la población en general. En ese mismo año se presentó la quinta reforma el 18 de julio, que implicó dos modificaciones al párrafo primero y último del artículo 70, donde se añade que los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios y alcaldías de la Ciudad de México deberán observar la integración de la información financiera relativa a los recursos federales transferidos, así como coadyuvar con la fiscalización de los recursos públicos federales. Para ello, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) verificará que los recursos federales que reciban las entidades federativas, los municipios y alcaldías de la Ciudad de México se ejerzan conforme a los calendarios previstos. Esto implicará una coordinación con los organismos de fiscalización estatales.

La última reforma se llevó a cabo el 19 de enero de 2018 y se considera de mayor impacto en el ámbito municipal; se reformó el artículo 48 en lo relativo a los ayuntamientos de los municipios, administración pública paraestatal municipal y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y señala que los sistemas deberán producir, como mínimo, la información contable y presupuestaria. Esta reforma viene a incidir de manera directa en el ámbito municipal; se considera que provocó un impacto positivo en los años subsecuentes a su implementación (2019 y 2020).

IV. AVANCES Y RETOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LGCG

El objetivo de este trabajo es presentar los avances que ha tenido la implementación de la LGCG en los municipios de Sonora y mostrar el nivel de cumplimiento en los años 2019 y 2020. Al respecto, los informes de resultados de las cuentas públicas hasta el 2018 mostraban un incumplimiento generalizado de la Ley, por lo que los avances empiezan a ser más notorios a partir de la reforma del 2018, que obliga de manera más específica a los municipios a armonizar sus estados contables y financieros.

Según datos proporcionados por el Instituto Mexicano para la Competitividad en 2019, los tres estados con mayor cumplimiento en el reporte de su contabilidad gubernamental son Puebla (96 %), Sonora (94 %) y Campeche (91 %). Los de menor cumplimiento son Tlaxcala (56 %), Michoacán (37 %) y Ciudad de México (35 %); este era el escenario en el ámbito subnacional para el año 2019.⁶

⁶ Ana Lambarri, "Cuentas claras, amistades largas", *IMCO*, 16 de diciembre de 2020. <https://imco.org.mx/cuentas-claras-amistades-largas/>

De acuerdo con el estudio realizado por Laura Sour, la LGCC ha tenido un impacto positivo y se encuentran avances en el grado de armonización financiera. A partir de su promulgación, se observan esfuerzos continuos para la generación de una nueva información financiera gubernamental armonizada.⁷

En el caso de los municipios de Sonora, estos enfrentaron dificultades para armonizar sus estados contables y financieros. Hasta el año 2018, antes de la última reforma a la LGCG, en los informes de resultados de las cuentas públicas se presentaba un incumplimiento generalizado de la Ley. A partir de 2019 se puede observar un mayor cumplimiento en algunos municipios grandes y un poco menos en los municipios pequeños.

El estudio comprendió 15 municipios del estado de Sonora segmentados en tres grupos: grandes, mayores de 100 mil habitantes; medianos, menores a 100 mil y mayores a 25 mil; y el tercer grupo, menores a 25 mil. Los dos últimos grupos corresponden a la clasificación que hace el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), la población de estos 15 municipios distribuidos en todo el estado representa más del 80 % de la población total.

Los informes de resultados muestran que los municipios considerados grandes tuvieron un nivel de cumplimiento del 64.8 % en el 2019, donde los municipios de Cajeme y San Luis R. C. cumplían con el 90 %, y el de menor cumplimiento fue Hermosillo con el 31 %. Para el año 2020, hubo un avance significativo, se pasó de un promedio del 64.8 % a un 93.4 % con una diferencia de 28.6 % con respecto al año anterior, como se puede observar en la tabla 2 y en la gráfica 1.

Tabla 2

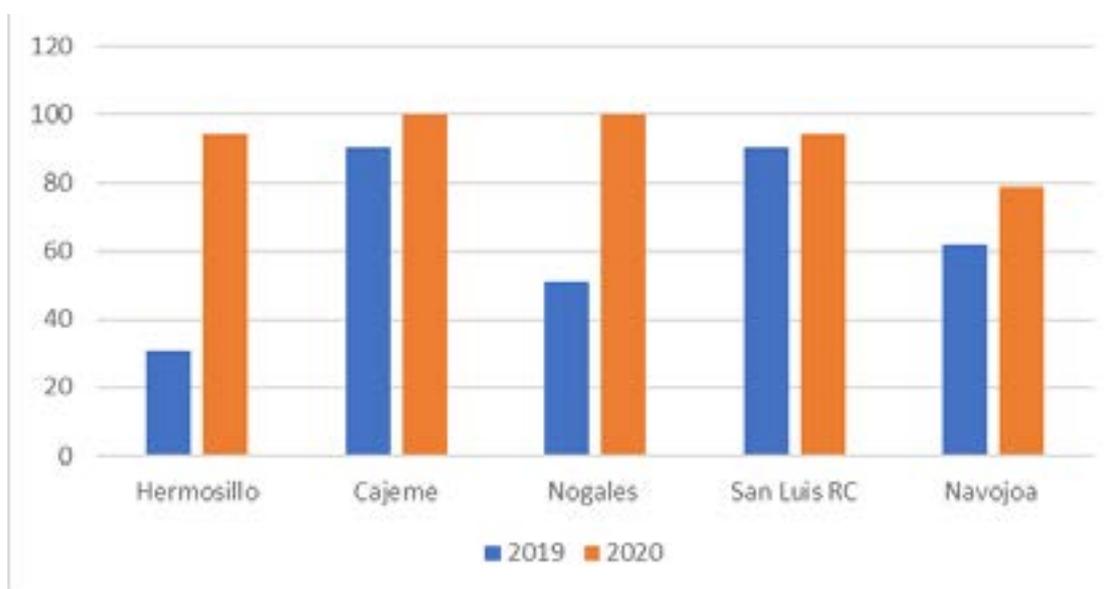
Municipios grandes (% de cumplimiento de la LGCG)

	2019	2020	Avance
Hermosillo	31	94	63
Cajeme	90	100	10
Nogales	51	100	49
San Luis R. C.	90	94	4
Navojoa	62	79	17
Promedio %	64.8	93.4	28.6

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de resultados

7 Laura Sour, "Avances en la cantidad de la información financiera del sector público en México a raíz de la LGCG", *Contaduría y Administración*, vol. 62, núm. 2 (2027): 419-441. <http://www.cya.unam.mx/index.php/cya/article/view/968>



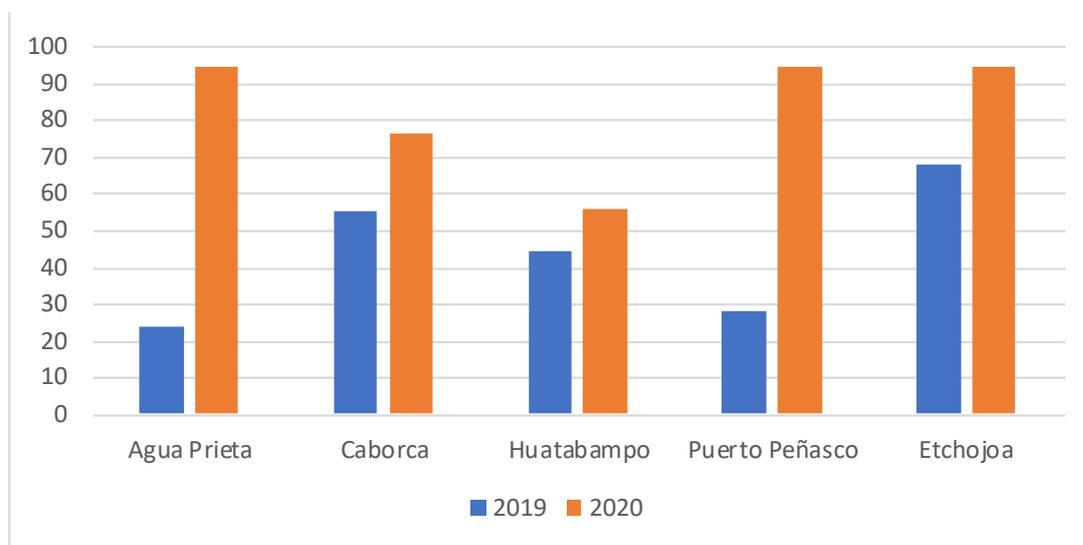
Gráfica 1*Cumplimiento de la LGCG (Municipios grandes)*

En cuanto a los municipios medianos, en el 2019 tuvieron un cumplimiento promedio de 43.8 %; para el año 2020, casi duplicaron esa cifra, llegando hasta 82.8 %, lo cual puede considerarse importante, sin embargo, todavía se encuentra lejos del cumplimiento total, como debería ser. Agua Prieta tuvo el mayor avance, pasó de un 24 % en 2019 a 94 % en el 2020; el de menor fue Huatabampo, que pasó de un 44% en 2019 a un 56% en 2020 con un mínimo avance del 12%. Ver tabla 3 y gráfica 2.

Tabla 3*Municipios medianos (% de cumplimiento de la LGCG)*

	2019	2020	Avance
Agua Prieta	24	94	70
Caborca	55	76	21
Huatabampo	44	56	12
Puerto Peñasco	28	94	66
Etchojoa	68	94	26
Promedio %	43.8	82.8	39

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de resultados

Gráfica 2*Cumplimiento de la LGCG (Municipios medianos)*

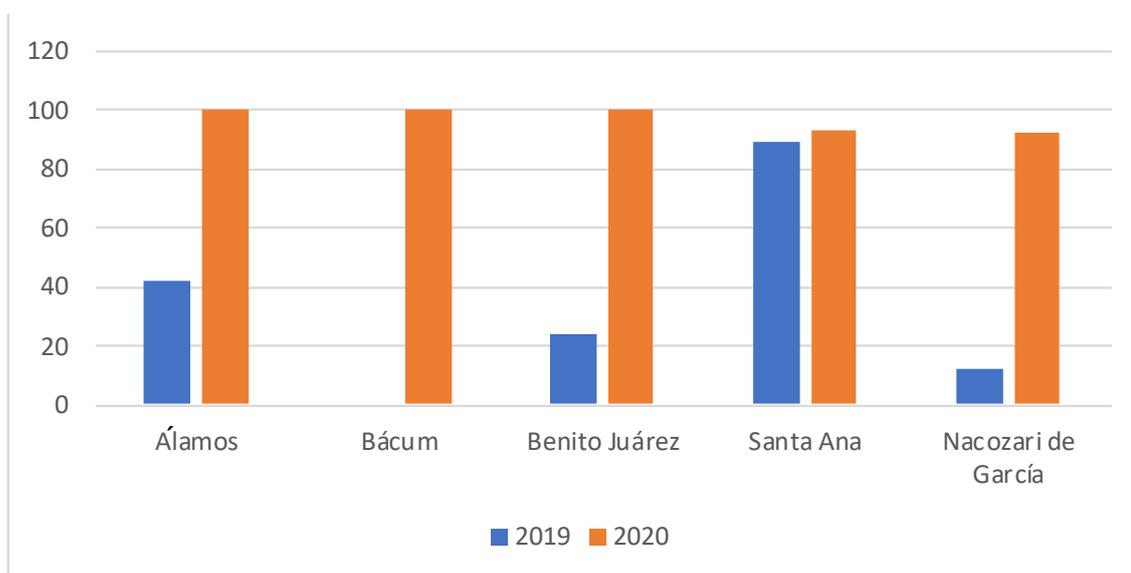
Los municipios pequeños, con menos de 25 mil habitantes, iniciaron en el 2019 con un cumplimiento del 33 % en promedio, fue el menor de los tres grupos, sin embargo, para el 2020 su cumplimiento alcanzó el 97 % en promedio; el municipio que más avanzó fue Bácum, pasando de 0 al 100 % del cumplimiento, el de menor avance fue Nacozari de García, pasando de 12 % al 92 %. Se precisa que para los municipios menores los lineamientos y criterios para cumplir son menos estrictos de acuerdo con el CONAC.

Tabla 4*Municipios pequeños (% de cumplimiento de la LGCG)*

	2019	2020	Avance
Álamos	42	100	58
Bácum	0	100	100
Benito Juárez	24	100	76
Santa Ana	89	93	4
Nacozari de García	12	92	80
Promedio %	33.4	97	63.6

Fuente: Elaboración propia con datos de los informes de resultados



Gráfica 3*Cumplimiento de la LGCG (Municipios pequeños)*

Los resultados generales muestran que los municipios de Sonora para el año 2019 cumplían con la LGCG en un 47.3 % en promedio, es decir, había un cumplimiento poco significativo, menor al 50 %; para el 2020, se alcanzó el 91 % en los municipios que se tomaron como estudios de caso, esto es, a dos años de la última reforma realizada en el 2018 a la LGCG. Podríamos decir que se había iniciado la armonización contable que permitiría comparar y evaluar las cuentas públicas municipales en dos aspectos fundamentales: en la parte contable el registro homogéneo y en la parte financiera siguiendo los mismos criterios que permiten comparar el desempeño financiero.

Aún con estos avances significativos, hay retos importantes que en el corto plazo los entes municipales deberán asumir, entre los más importantes están mantener actualizados sus inventarios de bienes muebles e inmuebles con el fin de tener información veraz sobre la evolución patrimonial de los ayuntamientos, y el cumplir con las normas de consolidación de los estados financieros y los postulados básicos de contabilidad gubernamental.

V. CONCLUSIONES

A partir de la entrada en vigor en el 2009 de la LGCG, existen avances en la armonización en los tres ámbitos de gobierno, no obstante, la evidencia de los trabajos analizados llega hasta 2019, los estudios en el ámbito municipal todavía son incipientes. Aunque la mayoría de los estados tuvieron avances importantes, todavía hay estados con rezagos.

Las modificaciones de la LGCG han pasado del ámbito federal a los estados y, por último, a los municipios. La última reforma del 2018 tuvo un efecto directo en los municipios; en el caso de Sonora, los municipios tenían un cumplimiento promedio de 47.3 % antes del 2019, y a partir de este año se alcanzó el 91 %.

A pesar de estos avances, existen retos de orden institucional, como es el caso de los consejos estatales de armonización contable, los cuales requieren fortalecer sus capacidades institucionales para ayudar a los municipios a cumplir con los requerimientos de la LGCG, realizar periódicamente evaluaciones sobre el cumplimiento en el ámbito estatal y municipal, entre otras.

En este sentido, el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) deberá coordinarse con los consejos estatales y con los organismos fiscalizadores en los estados para vigilar el cumplimiento de tres aspectos fundamentales:

1. La implementación de los acuerdos emitidos por el CONAC.
2. Establecer un sistema de contabilidad con los requerimientos establecidos en la Ley.
3. Los ayuntamientos realicen dos levantamientos físicos durante el ejercicio fiscal.

Los principios de transparencia y rendición de cuentas deben ser los pilares de todo gobierno, para ello se requiere que se genere información contable confiable y comparable, es decir, que las cuentas públicas tengan información armonizada en los tres ámbitos de gobierno. Los entes y servidores públicos están obligados a informar, explicar y responsabilizarse sobre el uso y destino de los recursos. Teniendo como base lo anterior, la rendición de cuentas puede llegar a ser más efectiva.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Gámez, Luis, Roberto Joya y María Ortiz, "Una mirada a la Ley General de Contabilidad Gubernamental Mexicana", *Revista Retos de la Dirección*, vol. 9, núm. 2 (2015): 35-48. <http://scielo.sld.cu/pdf/rdir/v9n2/rdir03215.pdf>

Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización. "Informes de resultados de las cuentas públicas municipales 2018, 2019 y 2020". Acceso del 5 de enero de 2022. <https://isaf.gob.mx/auditorias/informes-de-resultados>

Lambarri, Ana. "Cuentas claras, amistades largas". *IMCO*, 16 de diciembre de 2020. <https://imco.org.mx/cuentas-claras-amistades-largas/>

Ley General de Contabilidad Gubernamental. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 2008, última reforma publicada el 19 de enero de 2018. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG_300118.pdf



Sour, Laura, "Avances en la cantidad de la información financiera del sector público en México a raíz de la LGCG", *Contaduría y Administración*, vol. 62, núm. 2 (2027): 419-441. <http://www.cya.unam.mx/index.php/cya/article/view/968>

Subsecretaría de Egresos. *Manual de contabilidad gubernamental para el poder ejecutivo federal*. México: SHCP, 2019. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/471840/MCGPEF_2019_03_II_Aspectos_Generales.pdf