

GASTO BUROCRÁTICO: AUMENTOS Y RECORTES

UN ANÁLISIS DE LAS VARIACIONES DEL GASTO ADMINISTRATIVO ESTATAL (2015-2019)

Febrero 2021



¿Existe una política de recortes estatales? ¹

El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que los recursos que dispongan los distintos entes públicos del país se administrarán con **eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez** para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. En línea con los principios de eficiencia y economía, los poderes ejecutivos estatales plasman año con año en sus presupuestos de egresos, así como en planes o programas, sus intenciones de racionalizar el uso de los recursos públicos (particularmente los destinados a gasto administrativo) con el propósito de reorientarlos a programas o proyectos prioritarios.

Sin embargo, a pesar de los discursos y de las buenas intenciones de los gobiernos estatales, éstos no necesariamente gastan como dicen que van a gastar. La falta de candados legales que acoten las modificaciones o adecuaciones presupuestarias, aunado a la falta de contrapesos por parte de los congresos locales en el ejercicio de los recursos públicos, permite que los gobiernos estatales gasten de forma muy distinta a lo que fue inicialmente aprobado por sus legislaturas.

A partir de los presupuestos de egresos, los informes trimestrales del gasto y cuentas públicas estatales correspondientes a los ejercicios fiscales 2015 a 2019, se analiza **si los gobiernos estatales han sido**

congruentes con sus intenciones. De igual manera se evalúa si las administraciones estatales han ajustado a la baja los recursos que anualmente asignan a rubros como sueldos y salarios, prestaciones de funcionarios, servicios básicos, publicidad oficial, viáticos, ceremonias oficiales, entre otras partidas del gasto administrativo.

El análisis agregado nos permite identificar y exhibir **deficiencias generalizadas en cuanto al manejo de los recursos públicos asignados al gasto administrativo o burocrático** por parte de las 32 administraciones estatales en los últimos tres años:

- Crecimiento injustificado de partidas de gasto administrativo.
- Diferencias significativas entre los montos aprobados y ejercidos.
- Sobreejercicios sistemáticos en el gasto burocrático.
- Falta de contrapesos en el ejercicio de los recursos públicos estatales.

¿Qué es el gasto administrativo?

El gasto **administrativo o burocrático** se define como la suma de los montos destinados a **servicios personales, materiales y suministros, y servicios generales**. De acuerdo con la normatividad financiera y contable², cada uno de estos conceptos se entiende de la siguiente manera:

- **Servicios personales:** Remuneraciones del personal al servicio de los entes públicos, tales como: sueldos, salarios, dietas, honorarios asimilables al salario, prestaciones y gastos de

¹ Notas aclaratorias:

a) Para fines de comunicación, en adelante toda referencia al gasto ejercido se refiere al gasto devengado; es decir, al momento contable que refleja el reconocimiento de una obligación de pago a favor de terceros por la recepción de conformidad de bienes, servicios y obras oportunamente contratados; así como de las obligaciones que derivan de tratados, leyes, decretos, resoluciones y sentencias definitivas.

b) En este documento únicamente se analizan a los poderes ejecutivos estatales. **No se incluye en este análisis el gasto de los poderes Legislativo, Judicial, órganos autónomos y sector paraestatal de las entidades federativas. Para fines de comunicación, se entiende en el presente documento como gobiernos y administraciones estatales o entidades federativas a los poderes ejecutivos estatales.**

c) Toda la información analizada en este documento proviene de los presupuestos de egresos, cuentas públicas e informes trimestrales de

los poderes ejecutivos estatales. **La validez, veracidad y exactitud de dicha información es responsabilidad del ente público que la genera.**

d) Elaboración del reporte a cargo de manuel.guadarrama@imco.org.mx | ana.lambarri@imco.org.mx

² Las definiciones utilizadas en este documento son aquellas establecidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), mismas que permiten comparar el gasto de todos los entes públicos del país obligados al cumplimiento de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Ver Acuerdo por el que se emite el Clasificador por Objeto del Gasto (México: Consejo Nacional de Armonización Contable, 2014). Disponible en: https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_02_006.pdf

seguridad social, obligaciones laborales y otras prestaciones derivadas de una relación laboral; pudiendo ser de carácter permanente o transitorio.

- **Materiales y suministros:** Asignaciones destinadas a la adquisición de toda clase de insumos y suministros requeridos para la prestación de bienes y servicios, y para el desempeño de las actividades administrativas.
- **Servicios generales:** Asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios que se contraten a particulares o instituciones del propio sector público; así como los servicios oficiales requeridos para el desempeño de actividades vinculadas con la función pública.

En pocas palabras, el gasto administrativo (también llamado burocrático u operativo), representa todas aquellas asignaciones de recursos destinadas a la compra de bienes y servicios necesarios para llevar a cabo las funciones del gobierno de manera satisfactoria. Este concepto incluye el pago de sueldos y salarios, honorarios y prestaciones del personal al servicio del Poder Ejecutivo del estado; la compra de insumos y suministros como artículos

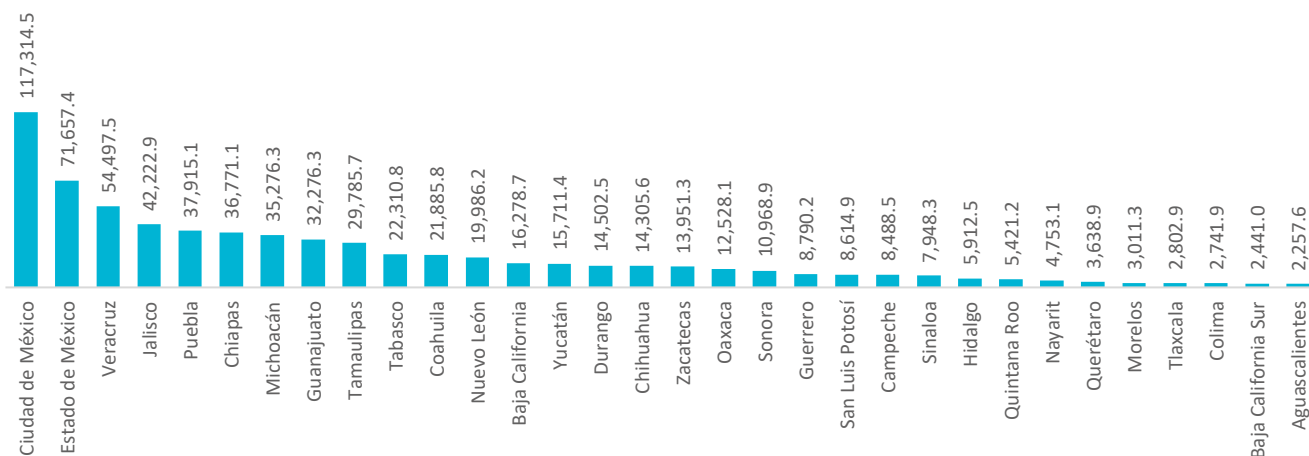
de oficina, materiales de limpieza, alimentos y utensilios, medicinas, suministros médicos, uniformes, gasolina y diésel; además, el pago de servicios básicos (agua, luz, gas, internet, telefonía fija y celular, etc.), servicios profesionales, viáticos, publicidad oficial, ceremonias oficiales, entre otros.

Es importante aclarar que, a diferencia del gasto corriente, el gasto administrativo no incluye las transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas que se otorgan a otros entes públicos o a la ciudadanía con propósitos sociales (pensiones, subsidios, ayudas, donativos, entre otras).

Gasto burocrático estatal en 2019

En los últimos cinco años (2015-2019), los poderes ejecutivos estatales gastaron un total acumulado de 3.13 billones de pesos en servicios personales, materiales y suministros, y servicios generales.³ **Solamente en el ejercicio fiscal 2019, las administraciones estatales destinaron 687,670.3 mdp a gasto administrativo.** Esta cifra equivale a 1.7 veces el gasto total en 2019 de todos los municipios del país (397,075.7 mdp) para los cuales se cuenta con información oficial sobre sus gastos⁴.

Gráfica 1. Gasto administrativo ejercido en 2019. Millones de pesos corrientes.



Fuente: Elaboración IMCO con datos de cuentas públicas estatales e informes trimestrales del ejercicio del gasto (cuarto trimestre) 2019.

³ No considera el gasto de Baja California Sur en 2016, Sinaloa en 2017 y Quintana Roo en 2018 debido a que no se encontró información sobre su cuenta pública en los tiempos establecidos.

⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Estadística de Finanzas Públicas Estatales y Municipales (EFIPEM) 2019. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/default.html>

Como se puede apreciar en la **gráfica 1**, los poderes ejecutivos que gastaron más en términos absolutos en este rubro durante 2019 fueron los de la Ciudad de México (117,314.5 mdp), el Estado de México (71,657.4 mdp) y Veracruz (54,497.5 mdp). Estas tres entidades gastaron en conjunto una tercera parte (35%) del gasto administrativo total. En cambio, los estados de Colima (2,741.9 mdp), Baja California Sur (2,441.0 mdp) y Aguascalientes (2,257.6 mdp) ejercieron de forma conjunta apenas 1.1% en este concepto.

Aunque estas cifras nos dan una idea de las asimetrías en el gasto administrativo de los estados (la Ciudad de México destinó 52 veces más recursos para financiar su burocracia que Aguascalientes), una medida más apropiada para dimensionar las diferencias en los montos destinados al gasto burocrático en las entidades federativas se obtiene al analizar el gasto en ese rubro como porcentaje del gasto total realizado por cada Poder Ejecutivo.

Bajo esta métrica podemos observar que, aunque en 2019 el gasto administrativo representó una fracción importante (30.7%) del gasto total acumulado de los poderes ejecutivos estatales (2.24 billones de pesos), las desviaciones respecto a la media nacional son considerables. Es decir, la proporción del gasto total que cada estado destina a este rubro difiere sustancialmente: los gobiernos de Aguascalientes (8.9%), Querétaro (9.5%) y Morelos (9.7%) destinaron proporciones significativamente menores de sus recursos a gasto burocrático que sus contrapartes de Chiapas

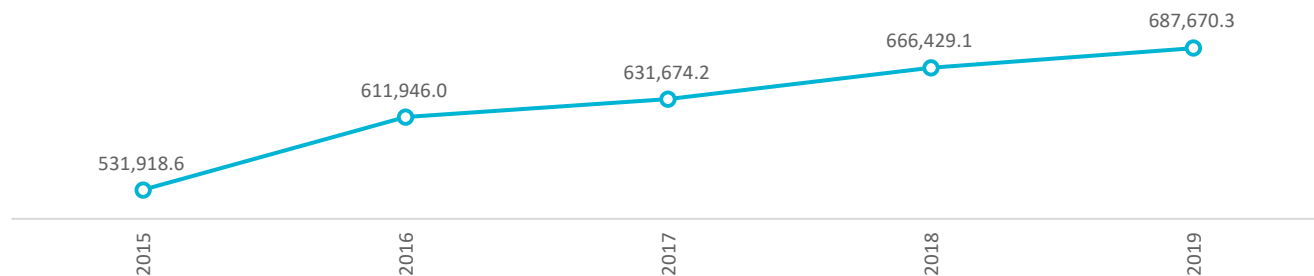
(53.7%), Ciudad de México (50.9%) y Michoacán (45.6%), respectivamente.

Dichas asimetrías son indicativas de ineficiencias en el ejercicio del gasto en el entendido de que algunos gobiernos podrían lograr resultados similares en términos de reducción de la pobreza, acceso a servicios médicos, etc. con menos recursos. Formulándolo de otra manera, podrían alcanzar mejores resultados con los niveles de gasto que actualmente sostienen. Sin embargo, más allá de dichas diferencias, **¿son consistentes los poderes ejecutivos estatales con sus planes de gasto?**

¿Reducción del gasto administrativo?

Como se mencionó al inicio de este documento, un precepto que están obligados a seguir los poderes ejecutivos estatales, al igual que cualquier otro ente público del país, es la racionalización en el uso de los recursos públicos sin comprometer el cumplimiento de sus metas. Sin embargo, en la mayoría de las entidades federativas en los cuales se establece la obligación de ajustar a la baja su gasto administrativo (específicamente su gasto en remuneraciones adicionales y especiales, papelería, servicios básicos, gasolina, viáticos, publicidad oficial, ceremonias, entre muchos otros), algunos ejecutivos locales ejercieron en 2019 montos considerablemente mayores a los observados cinco años antes en este rubro (2015).

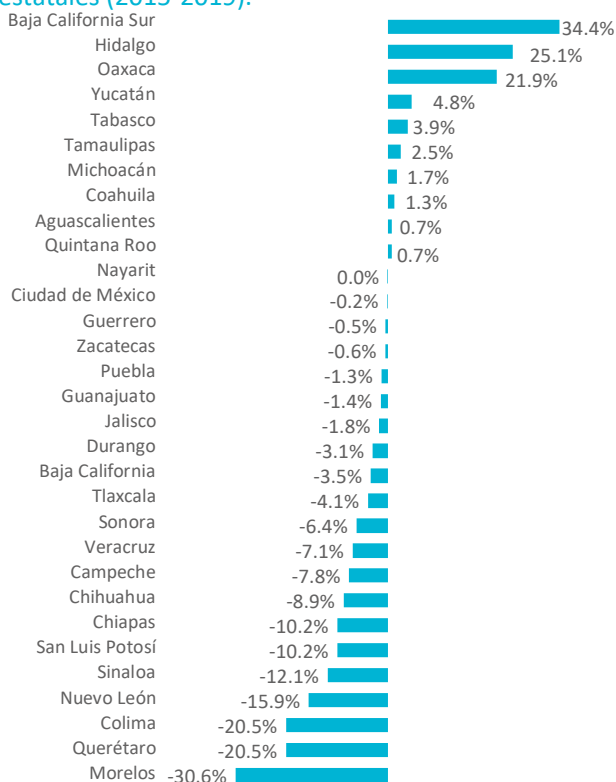
Gráfica 2. Crecimiento del gasto administrativo ejercido por los poderes ejecutivos estatales (2015-2019). Millones de pesos corrientes.



Fuente: Elaboración IMCO con datos de cuentas públicas estatales e informes trimestrales del ejercicio del gasto (cuarto trimestre) – varios años.

En conjunto, entre 2015 y 2019 el gasto administrativo de los poderes ejecutivos estatales aumentó 8.7% en términos reales al pasar de 531,918.6 mdp a 687,670.3 mdp.⁵ Mientras que en dicho periodo 19 estados redujeron su gasto en este concepto (el estado que más redujo su gasto fue Morelos con una caída de 30.6%). Por otro lado, 9⁶ entidades federativas presentaron incrementos inferiores al 10% y 3 cuentan con crecimientos superiores al 20% (Oaxaca con 21.9%, Hidalgo con 25.1% y Baja California Sur con 34.4%).

Gráfica 3. Crecimiento real del gasto administrativo de los poderes ejecutivos estatales (2015-2019).



Fuente: Elaboración IMCO con datos de cuentas públicas estatales e informes trimestrales del ejercicio del gasto (cuarto trimestre).

⁵ La variación en términos reales entre 2015 y 2019 de cada uno de los componentes del gasto administrativo de los poderes ejecutivos estatales fue la siguiente (las cifras se expresan en pesos corrientes):

- Servicios personales:** 7.8% (pasó de 418,964.1 mdp en 2015 a 537,096.4 mdp en 2019).
- Materiales y suministros:** 2.6% (pasó de 27,315.9 mdp en 2015 a 33,349.2 mdp en 2019).
- Servicios generales:** 14.9% (pasó de 85,789.2 mdp en 2015 a 110,658.3 mdp en 2019).

El crecimiento del gasto administrativo entre 2015 y 2019 de 26 poderes ejecutivos estatales fue superior al observado para el Poder Ejecutivo Federal en el mismo periodo (-12%)⁷. Destaca el caso de Baja California Sur al presentar el mayor crecimiento de su gasto burocrático en el periodo analizado. Mientras que en 2015 el gobierno del estado destinó 1,526.2 mdp a este concepto, cinco años después, su gasto ascendió a 2,441.0 mdp; un aumento de 34.4% en términos reales.

Mas allá del discurso, parece ser que las asignaciones presupuestales a conceptos como sueldos y salarios, materiales y servicios en algunas entidades **han adquirido un carácter inercial**. Dichas asignaciones se ajustan como una proporción fija a los ingresos obtenidos (en ocasiones ingresos recaudados en exceso a los originalmente estimados) por los gobiernos estatales sin que dichos incrementos se orienten al mejor cumplimiento de sus funciones o gastos prioritarios.

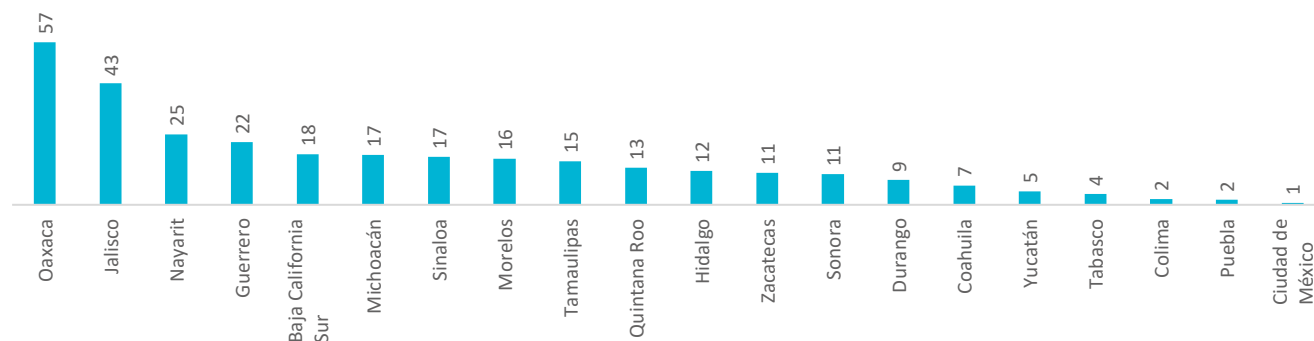
Al analizar las diferencias entre los montos aprobados en los presupuestos de egresos estatales y los montos finalmente ejercidos, podemos notar que se trata de una **reducción a medias**.

Si en 2019 los poderes ejecutivos estatales hubieran gastado lo que dijeron que gastarían en sus presupuestos de egresos (645,377.2 mdp), la reducción en el gasto administrativo observada entre 2015 y 2019 habría sido mucho mayor. **En lugar de un aumento de 8.7% en términos reales, habría aumentado en 2.0%; es decir, la diferencia sería 6.7 puntos porcentuales al observado.**

⁶ No se considera al Estado de México pues no se encontró información suficiente sobre su cuenta pública correspondiente al ejercicio fiscal 2015 para hacer la comparación pertinente.

⁷ De acuerdo a la Cuenta Pública Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2015 y 2019.

Disponible en: <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/>
El gasto administrativo del Poder Ejecutivo Federal pasó de 275,309 mdp en 2015 a 498,013 mdp en 2019.

Gráfica 4. Ahorros adicionales en gasto administrativo. Puntos porcentuales.


Fuente: Elaboración IMCO con datos de cuentas públicas estatales.

Dado este escenario en el que los presupuestos asignados en 2019 para gasto administrativo se hubieran seguido cabalmente, 20 administraciones estatales habrían tenido ahorros adicionales a los observados entre 2015 y 2019. **En 13 entidades los ahorros habrían sido superiores en más de 10 puntos porcentuales a los observados.**

El Poder Ejecutivo de Oaxaca, por ejemplo, en vez de presentar un crecimiento de 21.9% en términos reales en su gasto administrativo entre 2015 y 2019, habría tenido una reducción de 35.1% (también en términos reales) en este concepto. Tamaulipas habría pasado de un crecimiento de 2.5% a una reducción de 12.7%. Jalisco, por su parte, aunque presentó una reducción de 1.8%, habría tenido un ajuste a la baja en su gasto burocrático mucho mayor (44.3%).

Los estados que más ahorros adicionales habrían tenido entre 2015 y 2019 son:

- **Oaxaca:** 57 puntos porcentuales (de 21.9% a -35.1%).
- **Jalisco:** 42.5 puntos porcentuales (de -1.8% a -44.3%).

- **Nayarit:** 24.7 puntos porcentuales (de 0% a -24.7%).

En la **gráfica 4** se muestra el ahorro adicional (en puntos porcentuales) que habrían tenido las administraciones estatales⁸ entre 2015 y 2019 si se hubieran apegado a sus presupuestos de egresos aprobados para el ejercicio fiscal 2019.

Pudiendo dar seguimiento a sus presupuestos, la mayoría de las entidades federativas no lo hizo. Una mala ejecución de sus recursos públicos generó que los poderes ejecutivos estatales terminaran gastando más de lo que inicialmente iban a gastar.

Del dicho al hecho... variaciones en el ejercicio del gasto burocrático

Además del crecimiento del gasto administrativo observado en los últimos años en algunas entidades federativas, un aspecto que llama la atención son las diferencias entre los montos autorizados para este concepto en los presupuestos de egresos estatales y los montos finalmente ejercidos al cierre del ejercicio fiscal 2019.

⁸ En la gráfica 4 no se incluye a los siguientes poderes ejecutivos, pues de haber seguido puntualmente sus presupuestos aprobados en 2019, el crecimiento hipotético (en términos reales) de su gasto administrativo entre 2015 y 2019 habría sido mayor al observado:

- Querétaro: 5.2 puntos porcentuales (de -20.5% a -15.3%).
- Chiapas: 4.5 (de -10.2% a -5.7%).
- Nuevo León: 3.5 (de -15.9% a -12.4%).
- Aguascalientes: 2.3 (de 0.7% a 3.1%).

- Veracruz: 2.3 (de -7.1% a -4.8%).
- Baja California: 1.9 (de -3.5% a -1.5%).
- Guanajuato: 1.6 (de -1.4% a 0.2%).
- Chihuahua: 0.8 (de -8.9% a -8.2%).
- Tlaxcala: 0.6 (de -4.1% a -3.5%).
- San Luis Potosí: 0.4 (de -10.2% a -9.8%).
- Campeche: 0.2 (de -7.8% a -7.6%).

De acuerdo con datos de las cuentas públicas de los poderes ejecutivos estatales correspondientes al ejercicio fiscal 2019, las entidades federativas ejercieron en conjunto 42,293 mdp adicionales a lo originalmente presupuestado para gasto administrativo. Aunque estos gobiernos tenían presupuestado un gasto de 645,377 mdp, terminaron gastando 687,670 mdp; es decir, **gastaron 6.7% más de lo que los congresos locales habían autorizado inicialmente.**

En otras palabras, **si los gobiernos estatales hubieran gastado lo que dijeron que gastarían, solamente en 2019 habrían ahorrado por concepto de gasto burocrático un total de 42,293.1 mdp.** Esta cifra equivale a 1.7 veces el gasto total del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) en 2019 (25,431.5 mdp) o a 4.2 veces los recursos que destinó este Consejo a Becas de Posgrado (9,958.6 mdp)⁹.

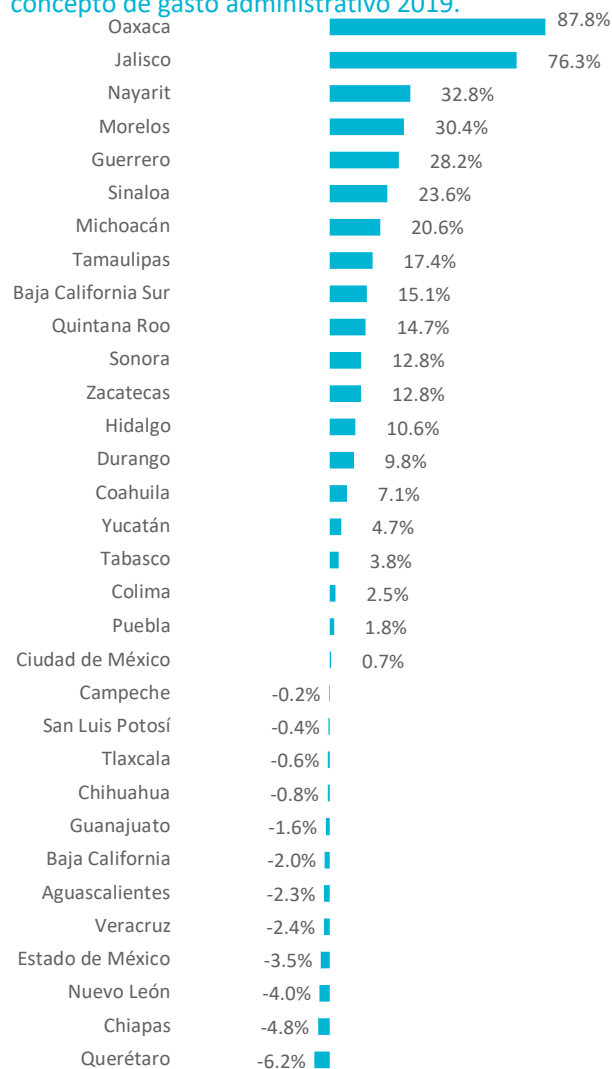
En 2019, prácticamente más de la mitad de los ejecutivos estatales gastaron más de lo aprobado para gasto burocrático: 20 entidades gastaron más de lo que dijeron que iban a gastar y 13 de ellas tuvieron variaciones superiores a 10%.

Los estados de Oaxaca, Jalisco, Nayarit y Morelos tuvieron las mayores variaciones en este rubro. El Poder Ejecutivo de Oaxaca, a pesar de haber presupuestado 6,670.2 mdp en 2019, al cierre de dicho ejercicio fiscal gastó 12,528.1 mdp; es decir, gastó prácticamente el doble (87.8% más) de lo autorizado. En el caso de Jalisco, la diferencia entre lo gastado y lo presupuestado fue de 76.3% (se presupuestaron 23,950.4 mdp y se gastaron 42,222.9 mdp). Por su parte, en Nayarit y Morelos las variaciones fueron de 32.8% y 30.4% respectivamente.

Además de estas entidades, cinco administraciones estatales presentaron variaciones al alza entre 15 y 30%: Baja California Sur (15.1%), Tamaulipas (17.4%), Michoacán (20.6%), Sinaloa (23.6%) y Guerrero (28.2%); cuatro gobiernos (Hidalgo,

Zacatecas, Sonora y Quintana Roo) gastaron entre 10 y 15% más de lo autorizado; y 7 gobiernos tuvieron incrementos menores a 10%. La Ciudad de México fue el Poder Ejecutivo que presentó la menor diferencia entre lo que dijo que iba a gastar y lo que terminó gastando (0.7% más de lo aprobado).

Gráfica 5. Variación porcentual entre el monto aprobado y el ejercido por concepto de gasto administrativo 2019.



Fuente: Elaboración IMCO con datos de cuentas públicas estatales e informes trimestrales del ejercicio del gasto (cuarto trimestre) 2019.

Por el lado contrario, 12 estados (Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, México, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala y Veracruz) disminuyeron sus

⁹Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2019. Disponible en:

https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/Informacion_Consolidada_PE-2019

montos destinados al gasto burocrático en relación con lo aprobado al inicio del año. Querétaro tuvo la mayor variación a la baja (-6.2%).

Al analizar de forma desagregada cada uno de los conceptos que integran el gasto burocrático (servicios personales, materiales y suministros, y servicios generales), podemos observar diferencias aún más notorias entre los montos aprobados y ejercidos. Estas variaciones permiten dimensionar de mejor manera que no existe una reducción en el ejercicio del gasto de los gobiernos estatales.

Discrecionalidad en el pago de "Servicios personales"

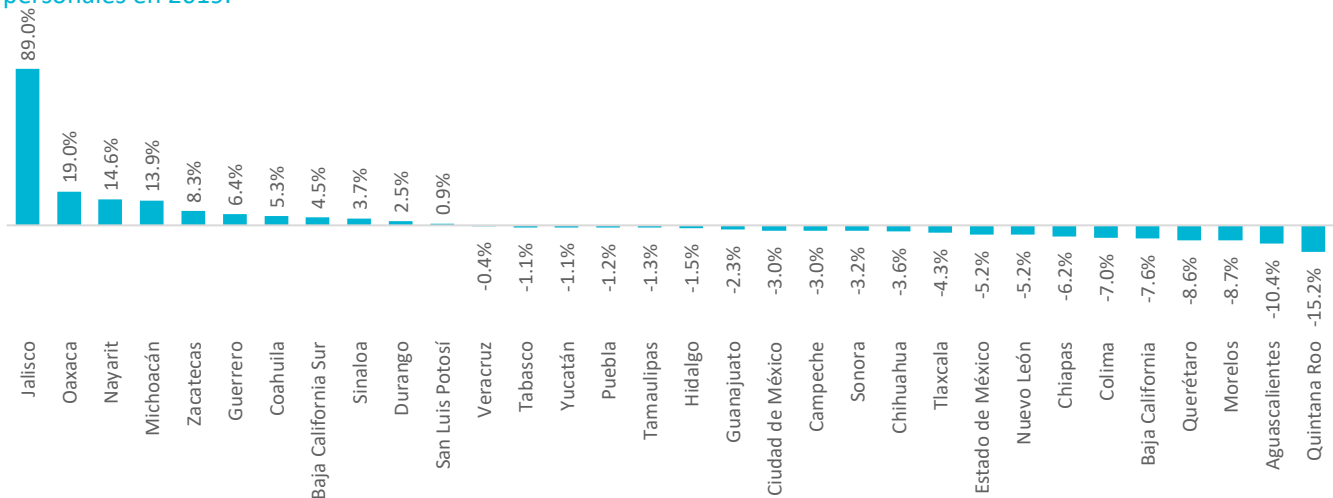
Como se mencionó al inicio de este capítulo, en el concepto de **servicios personales** se agrupan todas las remuneraciones (sueldos y salarios, honorarios, prestaciones, aportaciones de seguridad social, entre otras) al personal de carácter transitorio o permanente que se encuentra al servicio de cada ente público; en este caso, de los poderes ejecutivos estatales.

componentes del gasto administrativo (materiales y suministros, y servicios generales), las administraciones estatales en general respetaron sus presupuestos aprobados para el pago de sueldos y salarios. En total, 21 entidades redujeron ligeramente su gasto en este concepto en relación con los montos originalmente autorizados. Además, solamente cuatro gobiernos estatales (Jalisco, Oaxaca, Nayarit y Michoacán) tuvieron variaciones al alza superiores al 10%.

Destacan los estados de Aguascalientes (-10.4%) y Quintana Roo (-15.2%) al presentar una reducción de más del 10% en su gasto en comparación con lo aprobado para 2019.

No obstante, la buena planeación de la mayoría de los estados, Jalisco sobresale por su mala planeación al gastar en este rubro prácticamente el doble (89.0%) de lo aprobado. Este gastó 35,769.0 mdp, a pesar de que solamente tenía aprobados 18,930.0 mdp.

Gráfica 6. Variación porcentual entre el monto aprobado y el ejercido por concepto de servicios personales en 2019.



Fuente: Elaboración IMCO con datos de cuentas públicas estatales.

Inicialmente, los poderes ejecutivos estatales tenían autorizados 526,082.2 mdp para el pago de servicios personales. Sin embargo, al cierre de 2019 dichas entidades gastaron en conjunto, 11,014.2 mdp adicionales (2.1% más). A diferencia de los otros dos

En la **gráfica 7** se presentan las diferencias observadas entre los montos aprobados y ejercidos en 2019 para cada una de las siete partidas de gasto que integran el rubro de servicios personales. Como se puede observar, todas las partidas (salvo las

correspondientes a provisiones¹⁰) presentaron ampliaciones. Las partidas con las mayores variaciones al alza fueron las correspondientes a otras prestaciones sociales y económicas (9.6%); remuneraciones al personal de carácter transitorio (7.2%); remuneraciones adicionales y especiales (4.6%); seguridad social (3.7%); remuneraciones al personal de carácter permanente (3.3%); y pago de estímulos a servidores públicos (1.4%).

A continuación, se analizan con mayor detalle algunas partidas que integran el concepto de servicios personales:

Gráfica 7. Variación porcentual entre el monto aprobado y el ejercido por partida que integra el concepto de servicios personales en 2019.



Fuente: Elaboración IMCO con datos de cuentas públicas estatales.

Remuneraciones al personal de carácter permanente

En la mayoría de los planes y programas de los gobiernos estatales se incluye la reducción de salarios a funcionarios de alto rango, así como límites a la contratación de personal. Sin embargo, dichas medidas no se tradujeron necesariamente en un ajuste a la baja del gasto en este concepto. En el caso específico de Jalisco, el gobierno del Estado gastó casi el doble (93.6%) de lo aprobado (tenía aprobados 8,640.4 mdp y terminó ejerciendo 16,727.5 mdp).

Remuneraciones adicionales y especiales

Este concepto abarca todas las percepciones extraordinarias que reciben los funcionarios públicos: primas vacacionales, gratificaciones de fin de año, entre otras. Aunque en 2019 las administraciones estatales presupuestaron 113,836.6 mdp para este concepto, terminaron ejerciendo 5% más de lo aprobado (119,054.0 mdp). Una vez más, Jalisco no respetó el monto aprobado por su congreso y en 2019 tuvo un gasto adicional de 4,334.3 mdp (variación de 145.9%).

Los poderes ejecutivos de Veracruz y Guerrero tampoco se ajustaron a su presupuesto y gastaron 53.7% y 33.1% más de lo autorizado.

Otras prestaciones sociales y económicas

El monto ejercido para cubrir prestaciones al personal como indemnizaciones, prestaciones y haberes de retiro, capacitaciones al personal, entre otras, ascendió a 101,674.3 mdp (9.6% más de lo aprobado por los congresos locales). El Poder Ejecutivo de Guerrero tuvo la mayor ampliación (122.4%) entre su gasto presupuestado (471.1 mdp) y ejercido (1,047.7 mdp).

¹⁰ Asignaciones destinadas a cubrir las medidas de incremento en percepciones, prestaciones económicas, creación de plazas y, en su caso, otras medidas salariales y económicas que se aprueben en el Presupuesto de Egresos. Las partidas de este concepto no se ejercen de forma directa, sino a través de partidas que correspondan a los demás

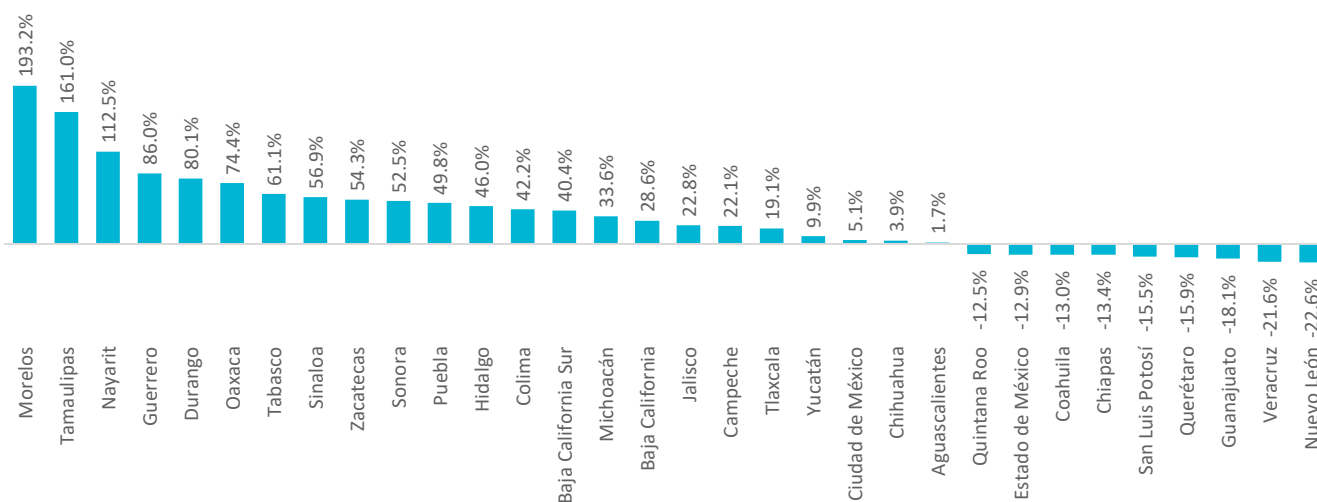
conceptos del capítulo de servicios personales que sean objeto de traspaso de estos recursos.

Discrecionalidad en el pago de “Materiales y suministros”

Otro de los rubros que integran el gasto burocrático es el de **materiales y suministros**. Este concepto incluye todos aquellos insumos necesarios para el adecuado funcionamiento de las administraciones estatales: materiales de oficina, alimentos y utensilios, uniformes, materiales de construcción, equipo de seguridad, suministros médicos, entre otros.

La Ciudad de México y Chihuahua presentaron incrementos de 5.1% y 3.9% respectivamente. Aguascalientes es la entidad que más se apega al presupuesto aprobado con un incremento de 1.7%. Destacan los poderes ejecutivos de Nuevo León (-22.6%) y Veracruz (-21.6%) ya que redujeron su gasto en este concepto.

Gráfica 8. Variación porcentual entre el monto aprobado y el ejercido por concepto de materiales y suministros en 2019.



Fuente: Elaboración IMCO con datos de cuentas públicas estatales.

A pesar de tener aprobados 29,192.4 mdp al inicio del año, en conjunto, las administraciones estatales ejercieron 14.2% más recursos en la compra de materiales e insumos administrativos (4,156.7 mdp adicionales). En total, 23 entidades gastaron más de lo autorizado inicialmente en sus presupuestos de egresos. Destacan los casos de Morelos (193.2%), Tamaulipas (161.0%), Nayarit (112.5%), Guerrero (86.0%) y Durango (80.1%) al ejercer más del 80% de lo aprobado.

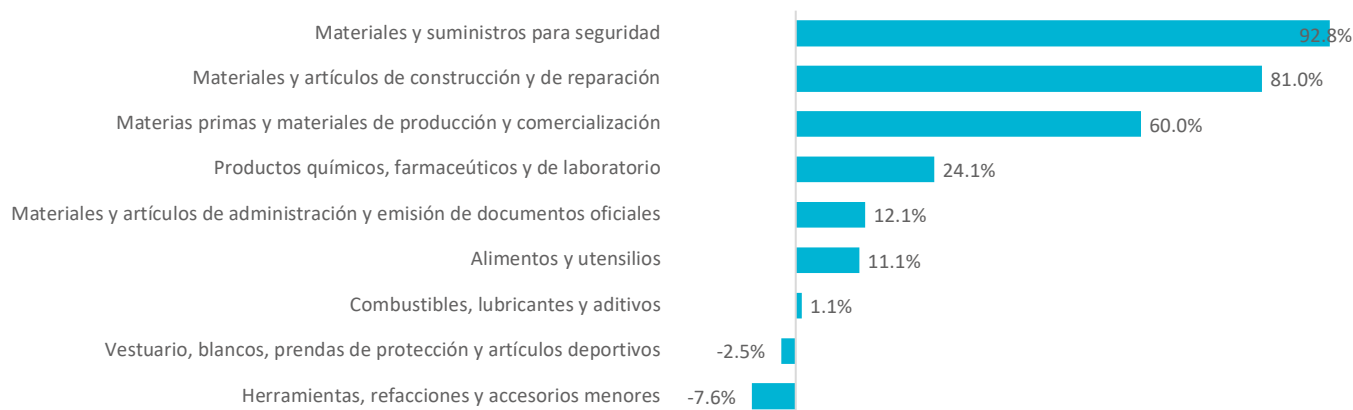
Al cierre de 2019, los gobiernos de Oaxaca, Tabasco, Sinaloa, Zacatecas y Sonora presentaron variaciones al alza de 74.4%, 61.1%, 56.9%, 54.3% y 52.5% respectivamente. Los estados de Puebla, Hidalgo, Colima, Baja California Sur, Michoacán, Baja California, Jalisco, Campeche y Tlaxcala presentaron incrementos en sus presupuestos entre 50% y 15%.

En la **gráfica 9** se señalan las variaciones observadas entre los montos aprobados y ejercidos en 2019 para cada una de las nueve partidas de gasto que componen el rubro de materiales y suministros.

Como se puede observar en dicha gráfica, únicamente las partidas de vestuario, blancos, prendas de protección y artículos deportivos (-2.5%); y herramientas, refacciones y accesorios menores (-7.6%) tuvieron un ajuste a la baja en relación con el monto aprobado originalmente.

Las partidas con las mayores variaciones al alza fueron las de materiales y suministros para seguridad (92.8%); materiales y artículos de construcción y de reparación (81.0%); y materias primas, materiales de producción y comercialización (60.0%).

Gráfica 9. Variación porcentual entre el monto aprobado y el ejercido por partida que integra el concepto de materiales y suministros en 2019.



Fuente: Elaboración IMCO con datos de cuentas públicas estatales.

A continuación, se analizan con mayor detalle algunas partidas que integran el concepto de materiales y suministros:

Materiales y artículos de construcción y de reparación

Aunque en 2019 se tenían aprobados 1,912.9 mdp para la adquisición de materiales y artículos de construcción y de reparación, se ejercieron 3,461.7 mdp (una variación del 81%). Morelos (2769.9%) y Oaxaca (1726.0%) presentaron incrementos en este rubro por más del 1000% a lo aprobado por sus congresos locales. A su vez, Guerrero y Chihuahua presentaron incrementos de 986.4% y 981.5% respectivamente.

Destacan los estados de Colima (-23.2%), Guanajuato (-28.2%), Veracruz (-42.1%) y Jalisco (-63.3%) por presentar recortes de más de 20%. El Estado de México (-0.5%) y Tlaxcala (-14.3%) también disminuyeron su gasto en este concepto.

Materiales de administración, emisión de documentos y artículos oficiales

La mayoría de los poderes ejecutivos estatales considera indispensable la implementación de medidas orientadas a la racionalización en el uso de artículos de oficina (papelería, útiles de escritorio, equipos de impresión, productos de limpieza, entre otros). Aunque en principio dichas medidas deberían verse reflejadas en una reducción de los

montos ejercidos en esta partida, en la práctica eso no sucede.

En 2019, los poderes ejecutivos estatales gastaron 693.8 mdp más de lo aprobado (5,722.1 mdp) al inicio del año y terminaron ejerciendo 6,415.9 mdp. Morelos tuvo una diferencia de 1780.5% entre el monto aprobado y el ejercido. Además, cuatro entidades tuvieron variaciones entre el 100 y 500%: Tamaulipas (344.9%), Sinaloa (241.3%), Sonora (110.1%) y Nayarit (109.9%).

Alimentos y utensilios

El monto destinado a los alimentos y utensilios para el apoyo de las actividades de los servidores públicos ascendió a 7,217.9 mdp (722.951 mdp más de lo aprobado por los congresos locales).

El Poder Ejecutivo de Baja California presentó una variación al alza de 939.2% (aprobó 7.4 mdp y ejerció 76.8 mdp). Solamente diez entidades ejercieron menos de lo establecido en sus presupuestos de egresos: Sonora (-3.4%), Puebla (-7.2%), Chihuahua (-9.4%), Sinaloa (-16.2%), Aguascalientes (-21.1%), Coahuila (-22.2%), Querétaro (-28.3), Veracruz (-35.1%), Nuevo León (-35.7%) y Guerrero (-42.8%).

Discrecionalidad en el pago de "Servicios generales"

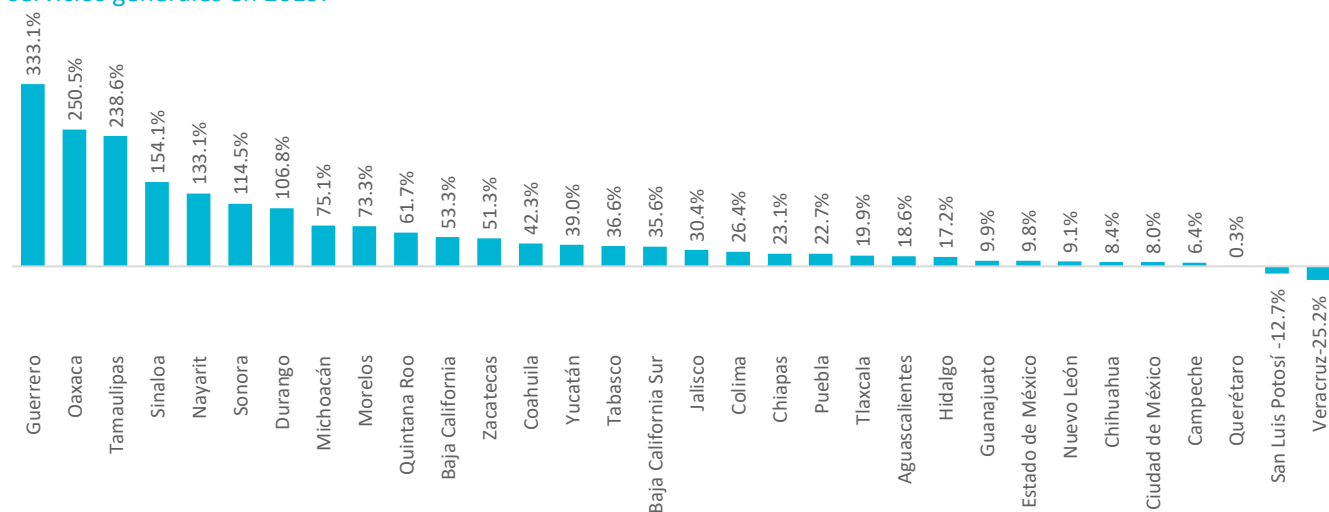
El tercer y último concepto que integra el gasto operativo de los gobiernos estatales es el de **servicios generales**. Este rubro de gasto incluye los montos destinados al pago de servicios básicos

(agua, luz, gas, telefonía fija y celular, etc.), de arrendamiento, profesionales y financieros, así como gastos de comunicación social, viáticos,

la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en ese mismo año (27,163.3 mdp)¹¹.

En total, 30 entidades gastaron más de lo aprobado;

Gráfica 10. Variación porcentual entre el monto aprobado y el ejercido por concepto de servicios generales en 2019.



servicios oficiales (ceremonias), entre otros.

Fuente: Elaboración IMCO con datos de cuentas públicas estatales.

Aunque en 2019 los ejecutivos estatales tenían aprobados 90,102.6 mdp para este concepto, terminaron ejerciendo 30.1% más recursos (117,224.8 mdp). En conjunto, los poderes ejecutivos estatales tuvieron un gasto adicional de 27,122.2 mdp; monto equivalente al gasto total de

además, 7 de ellas ejercieron más del doble de lo autorizado.

Sobresale el estado de Guerrero al destinar a servicios generales casi cuatro veces más de lo que presupuestó originalmente (gastó 1,658.8 mdp, aunque presupuestó 383.0 mdp). Al igual que para otros conceptos de gasto administrativo, solo San Luis Potosí (-12.7%) y Veracruz (-25.2%) redujeron su gasto en este rubro en relación con los montos

Gráfica 11. Variación porcentual entre el monto aprobado y el ejercido por partida que integra el concepto de servicios generales en 2019.



¹¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2019. 2020. Disponible en: <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/2019>

originalmente aprobados por sus respectivos congresos.

Fuente: Elaboración IMCO con datos de cuentas públicas estatales.

En la **gráfica 11** se presentan las variaciones observadas entre los montos aprobados y ejercidos en 2019 para cada una de las nueve partidas de gasto que conforman, a su vez, el concepto de servicios generales.

Como se puede apreciar en dicha gráfica, cada una de las partidas que integran el gasto en servicios generales presentó ampliaciones. Las partidas con las mayores variaciones al alza fueron las de servicios financieros, bancarios y comerciales (72.9%) y servicios de comunicación social y publicidad (50.6%).

A continuación, se analizan con mayor detalle algunas partidas que integran el concepto de servicios generales:

Servicios oficiales

En relación con el gasto asignado a la celebración de actos y ceremonias oficiales, se encontró que en 2019 los poderes ejecutivos estatales gastaron, en conjunto 29.0% más de los recursos asignados originalmente a este concepto (tenían aprobados 2,874.7 mdp y terminaron ejerciendo 3,708.1 mdp).

Preocupa la mala planeación de Guerrero, entidad que presupuestó únicamente 57,358 pesos para la celebración de actividades oficiales, pero al cierre de 2019 gastó 53,813.1 mdp: una diferencia de 93,719%. Asimismo, destacan los casos de Durango (1,205.3%), Oaxaca (530.2%), Tamaulipas (305.0%) y Colima (233.6%). Chihuahua (-39.7%), el Estado de México (-49.1%), Michoacán (-59.5%) y Yucatán (-61.3%) gastaron menos del 25% de lo aprobado para este concepto.

Servicios de traslado y viáticos

Este concepto se refiere al gasto en pasajes aéreos y terrestres, así como al pago de alimentación, hospedaje y arrendamiento de vehículos a

funcionarios públicos que requieran trasladarse a lugares distintos al de su adscripción. Aunque a inicios de 2019 los poderes ejecutivos estatales presupuestaron 2,134.4 mdp para cubrir este tipo de servicios, tuvieron un gasto adicional de 381.2 mdp (17.9% más).

A pesar de que 17 entidades redujeron su gasto en este concepto (variaciones entre -65.3% y -5.5%) en relación con los montos autorizados, dichos ajustes a la baja no fueron suficientes para compensar los incrementos del resto de las entidades federativas. Guerrero, por ejemplo, ejerció al cierre del año 372.7 mdp a pesar de tener aprobados únicamente 40.6 mdp (gastó 817.9% más).

Servicios básicos

Los gobiernos estatales en general consideran fundamental para generar ahorros la reducción en el gasto asignado a servicios básicos (agua, luz, gas, telefonía fija y celular, entre otros). Sin embargo, en 2019 las entidades gastaron 1,009.7 mdp más de lo originalmente aprobado en sus presupuestos de egresos (tenían aprobados 17,938.0 mdp y ejercieron 18,947.7 mdp); es decir, 5.6% adicional.

En total, 18 entidades gastaron más de lo aprobado. Destaca Yucatán, al ser la entidad con el incremento más grande de esta partida (127.0%). De igual manera, los estados de Zacatecas (50.6%), Nuevo León (64.7%), Oaxaca (67.5%), Jalisco (68.3%) y Michoacán (88.8%), destacan por tener incrementos por arriba del 50%.

Finalmente, dentro del concepto de servicios generales se encuentra también incluido el gasto en servicios de comunicación social y publicidad. Por la relevancia de este concepto, a continuación, se desarrolla un apartado específico que analiza las variaciones observadas en esta partida de gasto.

Gasto en publicidad oficial: el costo de una “buena imagen”

En los últimos cinco años (2015-2019), los 32 poderes ejecutivos estatales gastaron en servicios de comunicación social y publicidad¹² un total

¹² De acuerdo con la normatividad financiera y contable, se entiende por servicios de comunicación social y publicidad a las "asignaciones destinadas a cubrir los gastos de realización y difusión de

mensajes y campañas para informar a la población sobre los programas, servicios públicos y el quehacer gubernamental en general; así como la

acumulado de 41,521.5 mdp¹³. Solo en 2019, las distintas administraciones estatales destinaron 7,299.8 mdp al pago de publicidad oficial (monto que equivale a 1.2 veces el presupuesto para la Secretaría de Economía en 2020 (6,255.6 mdp).¹⁴

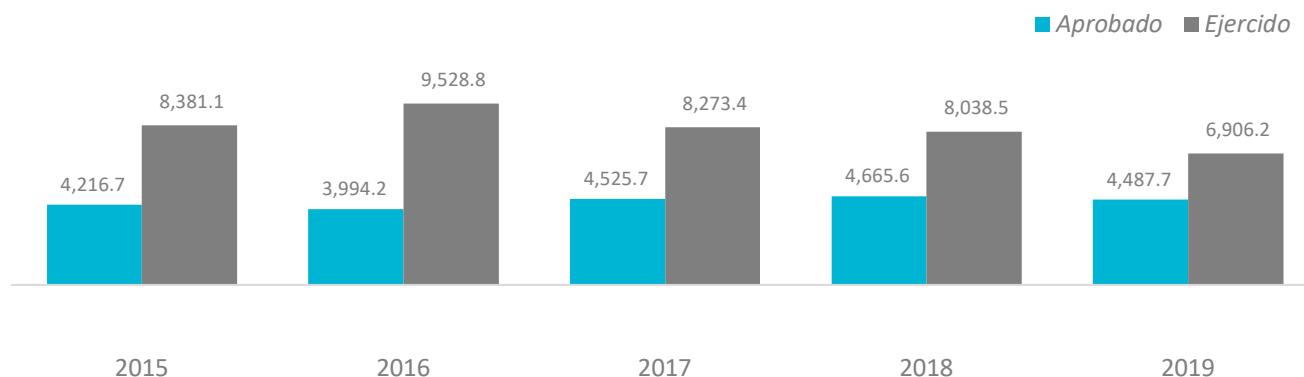
Al igual que para otros conceptos de gasto administrativo, los gobiernos estatales terminaron ejerciendo montos considerablemente mayores a los que sus congresos locales aprobaron inicialmente. De acuerdo con datos de las cuentas públicas de los poderes ejecutivos estatales correspondientes al ejercicio fiscal 2019, las 32 entidades federativas con información disponible gastaron en conjunto 2,454.1 mdp adicionales a los originalmente aprobados en sus presupuestos de egresos (4,845.7 mdp); es decir, 50.6% más recursos. Aunque esta diferencia entre los montos aprobados y ejercidos para publicidad es menor a las variaciones observadas en 2015 y 2016 (en 2015 la diferencia fue de 102.8%, mientras que en 2016 fue de 138.6%¹⁵), ciertamente refleja la falta de planeación por parte de la mayoría de los gobiernos estatales.

decir, **prácticamente un tercio de los ejecutivos estatales gastaron al menos el doble de lo aprobado en 2019 para publicidad.**

Destaca el estado de Tamaulipas al presentar un incremento de 14,135.3% en comparación con lo aprobado por su congreso local (gastó 689.0 mdp, a pesar de tener aprobados únicamente 4.8 mdp). Le sigue Sinaloa (1,444.4%), entidad que gastó 347.4 mdp y presupuestó 22.5 mdp. En el caso de Veracruz, la diferencia entre lo gastado y lo presupuestado fue de 636.9% (se presupuestaron 31.6 mdp y se gastaron 232.9 mdp). Por otra parte, en Durango la variación fue de 306.5%.

Además de estas cuatro entidades, seis poderes ejecutivos presentaron variaciones al alza entre 100% y 250%: Sonora (206.4%), Yucatán (164.7%), Hidalgo (138.3%), Morelos (136.5%), Quintana Roo (129.6%) y Guanajuato (120%). Los poderes ejecutivos de Baja California Sur (98.9%), Zacatecas (92.7%), Chiapas (76.4%), Nayarit (71.2%), Nuevo León (62.2%), Oaxaca (49.0%) y Campeche (20.6%) presentaron incrementos entre el 20% y el 100%.

Gráfica 12. Montos aprobados y ejercidos por concepto de servicios de comunicación oral y publicidad de los poderes ejecutivos estatales (2015-2019). Millones de pesos corrientes.



Fuente: Elaboración IMCO con datos de cuentas públicas estatales.

En total, 20 entidades gastaron más de lo que dijeron que iban a gastar y 10 de ellas tuvieron variaciones superiores al 100% en este concepto. Es

publicidad comercial de los productos y servicios que generan ingresos para los entes públicos [...]".

¹³ No considera el gasto de Chiapas y el Estado de México en 2015; Baja California Sur en 2016; Sinaloa en 2017 y Quintana Roo en el 2018.

¹⁴ Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2020. 2021.

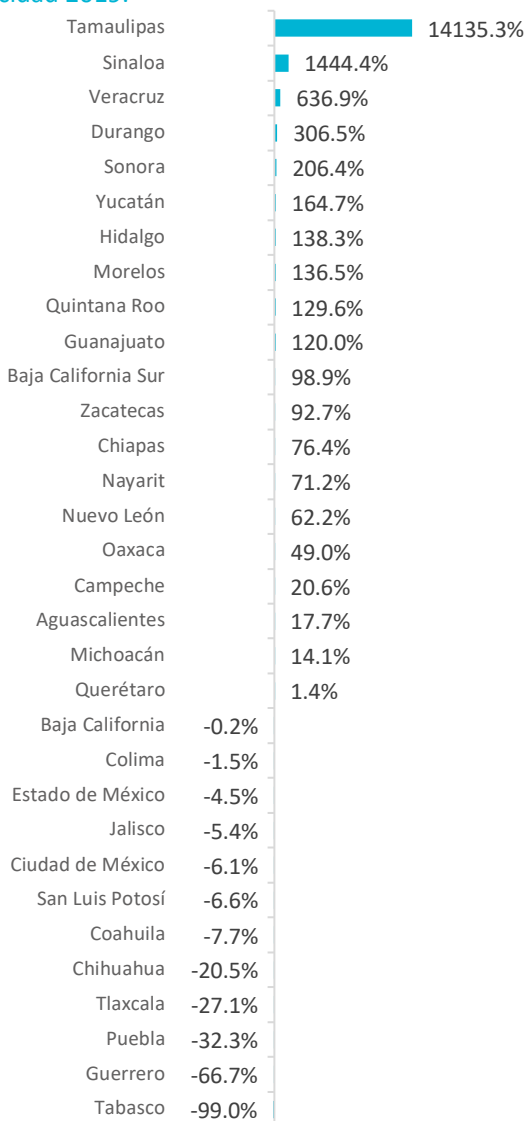
Disponible en:

<https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2020/home>

¹⁵ En 2015 se aprobaron 4,216.7 mdp y se gastaron 8,552.2 mdp. En 2016 el monto aprobado fue de 3,994.2 mdp y se ejercieron 9,528.8 mdp.

Querétaro fue el Poder Ejecutivo que mejor ajustó su gasto a los montos autorizados por su congreso (gastó 1.4% más). Tabasco fue la entidad que más recortó su presupuesto en comparación con lo aprobado al gastar 99% menos.

Gráfica 13. Variación porcentual entre el monto aprobado y el ejercido por concepto de comunicación social y publicidad 2019.



Fuente: Elaboración IMCO con datos de cuentas públicas estatales e informes trimestrales del ejercicio del gasto (cuarto trimestre) 2019.

Sobreejercicios sistemáticos en el gasto burocrático

Como se puede notar a partir de las variaciones descritas en la sección anterior, las buenas

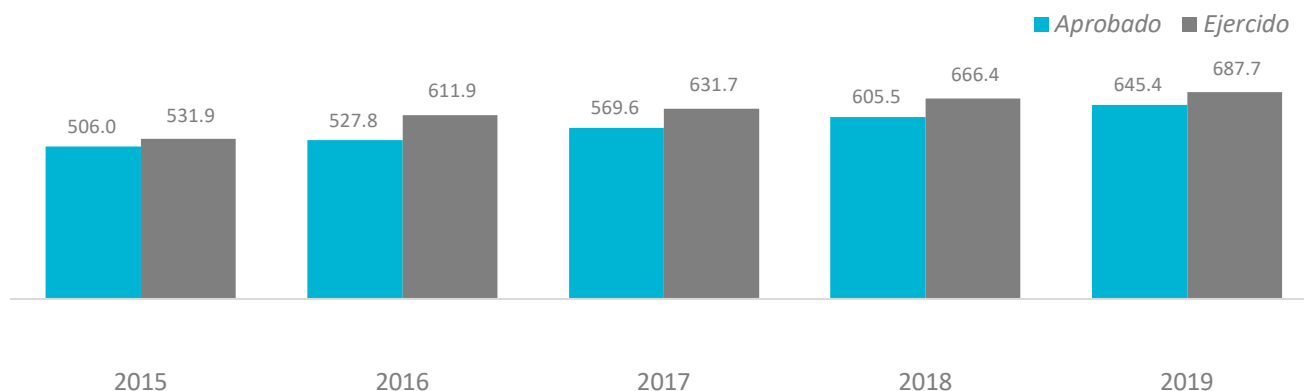
intenciones (recortes a gastos como prestaciones, combustibles, viáticos, servicios oficiales, publicidad oficial, entre otros) de la mayoría de los gobiernos estatales no son acompañadas de acciones que demuestren su compromiso de hacer un uso correcto de los recursos. Además, las variaciones antes señaladas no son un fenómeno que se limite a un año en particular, sino que son consistentes a lo largo del periodo analizado (2015-2019). En lugar de ajustarse al gasto aprobado, los gobiernos estatales gastan más de la cuenta de forma sistemática.

Aunque los poderes ejecutivos estatales han planteado de forma recurrente en sus presupuestos de egresos de los últimos cinco ejercicios fiscales una reducción de su gasto burocrático, en general dichos gobiernos no han sido consistentes con sus planes de gasto. **En lugar de reducir su gasto administrativo como lo plantean en sus respectivos presupuestos, los gobiernos estatales han gastado consistentemente más de lo aprobado.**

Como se puede observar en la **gráfica 14**, en 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019 los poderes ejecutivos estatales, en conjunto, presupuestaron cantidades relativamente parecidas para gasto administrativo (506.0 mmdp en 2015, 527.8 mmdp en 2016, 569.6 mmdp en 2017, 605.5 mmdp en 2018 y 645.4 mmdp en 2019). Sin embargo, terminaron gastando 5.1%, 15.9%, 10.9%, 10.1% y 6.6% más de lo aprobado, respectivamente (531.9 mmdp en 2015, 611.9 mmdp en 2016, 631.7 mmdp en 2017, 666.4 mmdp en 2018 y 687.7 mmdp en 2019).

A pesar de que en 2016 los estados plantearon en sus presupuestos una reducción de su gasto burocrático en 4,096.4 mdp en relación con el monto ejercido el año anterior (2015), terminaron gastando 80,027.4 mdp más. Dicho fenómeno se repite para 2019. Este año, los estados estimaron gastar 21,051.9 mdp menos de lo observado en 2018 pero terminaron gastando 21,241.2 mdp adicionales a lo aprobado.

Gráfica 14. Montos aprobados y ejercidos por concepto de gasto administrativo de los poderes ejecutivos estatales (2015-2019). Miles de millones de pesos corrientes.



Fuente: Elaboración IMCO con datos de cuentas públicas estatales.

El gobierno de Jalisco, por ejemplo, gastó recursos superiores en 107.2%, 99.1%, 91.3%, 83.6% y 76.3% a los montos aprobados por concepto de gasto de operación en 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019 respectivamente. Por su parte, el gobierno de Guerrero gastó 106.0%, 106.9%, 44.0%, 52.7% y 28.2% más recursos de los autorizados originalmente en esos cinco años. De igual forma, seis entidades (Colima, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca y Quintana Roo) presentaron variaciones entre los montos aprobados y los montos finalmente ejercidos superiores al 15% durante los cinco años aquí analizados.

Solamente los estados de Aguascalientes, Baja California, Durango, Guanajuato, San Luis Potosí, Yucatán y el Estado de México fueron consistentes en el ejercicio de sus recursos públicos en los tres años al presentar variaciones de los montos aprobados y ejercidos en un rango de -10 y 10%.

Estimar mal un año se encuentra altamente correlacionado con estimar mal el siguiente. Cuando variaciones en el mismo sentido y en magnitudes similares ocurren durante tres años consecutivos, podemos concluir que reflejan deficiencias estructurales en el ejercicio de los recursos públicos estatales. Las estimaciones de gasto consistentemente poco realistas son reflejo de

un inadecuado proceso de planeación y ejecución por parte de las secretarías de finanzas estatales, así como de la nula intervención de los congresos locales para limitar variaciones excesivas que contravienen el sentido original del gasto establecido en los presupuestos de egresos estatales.

Sin contrapesos: el ejercicio del gasto burocrático

La responsabilidad en la falta de seguimiento de los presupuestos de egresos no recae solamente en los poderes ejecutivos estatales, sino también en los congresos locales. Aunque en la actualidad la mayoría de las administraciones estatales remite informes trimestrales¹⁶ sobre sus finanzas públicas a sus respectivos congresos, las diferencias sistemáticas entre los montos aprobados y ejercidos que se documentan en este capítulo evidencian la ausencia de contrapesos por parte de los poderes legislativos locales en el seguimiento del gasto estatal.

Si la mayoría de los congresos locales tienen a su disposición información sobre el avance del gasto estatal en tiempo y forma, ¿por qué no hicieron algo para evitar que al final del año las entidades gastaran significativamente más recursos de lo que autorizaron inicialmente? ¿Qué habría pasado si los legisladores locales en estas entidades hubieran

¹⁶ A partir de los cuales los diputados locales pueden conocer el nivel de avance en el ejercicio de partidas como servicios personales, materiales y suministros, y servicios generales.

notado estas variaciones en el transcurso del ejercicio fiscal correspondiente?

Las preguntas anteriores no son repentinas. Son sintomáticas de la falta de contrapesos a los poderes ejecutivos por parte de los legislativos estatales en el ejercicio de los recursos públicos que limiten las variaciones excesivas en el ejercicio del gasto público estatal.

Como se señala en el **Informe Legislativo 2019**¹⁷ elaborado también por el **área de Gobierno y Finanzas del IMCO**, los congresos locales no cumplen con su función de fiscalizar adecuadamente los informes trimestrales y las cuentas públicas de los poderes ejecutivos estatales. Desafortunadamente estas deficiencias en el seguimiento puntual de los presupuestos estatales por parte de los congresos locales se traducen en las variaciones, en muchas ocasiones injustificadas, que se describen en este documento.

Al analizar de forma desagregada el grado de avance trimestral durante 2019 de cada una de las partidas que integran el gasto administrativo se refuerza el argumento de que **la aprobación de los presupuestos de egresos es una mera formalidad**, pues no se tiene la intención de dar seguimiento a los montos aprobados en ellos.

Avance trimestral del gasto en servicios personales

La buena planeación en el pago de sueldos y salarios por parte de las secretarías de finanzas estatales se refleja en que la mayoría (21) de los poderes ejecutivos gastaron poco menos o exactamente lo establecido en sus presupuestos para este concepto.

Sin embargo, existen casos atípicos como el de Jalisco. Al 31 de marzo de 2019 el poder ejecutivo de este estado ya había ejercido casi el 40% del presupuesto asignado a sueldos y salarios para todo el año. Sin poder ajustarse en los siguientes meses al presupuesto autorizado, para finales de diciembre

el estado terminó gastando 89% más del presupuesto aprobado (16,839.0 mdp adicionales).

Avance trimestral del gasto en materiales y suministros

A 30 de junio de 2019 los poderes ejecutivos de Morelos y Tamaulipas habían ejercido más del 100% (149.7% y 109.5%, respectivamente) del gasto total programado en dicho ejercicio fiscal para la compra de materiales e insumos. Habían ejercido más del presupuesto anual para la compra de insumos requeridos para el desempeño de sus actividades administrativas. Como consecuencia de la falta de contrapesos y monitoreo del avance en el ejercicio del gasto en estas entidades, dichos estados terminaron gastando montos considerablemente mayores a los aprobados: Morelos (193.2%) y Tamaulipas (161.0%).

Al cierre del año solamente nueve poderes ejecutivos estatales gastaron menos de lo aprobado: Nuevo León (-22.6%), Veracruz (-21.6%), Guanajuato (-18.1%), Querétaro (-15.9%), San Luis Potosí (-15.5%), Chiapas (-13.4%), Coahuila (-13.0%), Estado de México (-12.9%) y Quintana Roo (-12.5%).

Avance trimestral del gasto en servicios generales

Al igual que en el caso del pago de salarios y la compra de materiales, los estados no dieron seguimiento puntual a los montos autorizados inicialmente para la contratación de servicios generales.

Al 31 de marzo de 2019, los Poderes Ejecutivos de Sinaloa (64.4%) y Tamaulipas (58.2%) habían gastado más de la mitad del presupuesto asignado para todo el año en servicios generales. A mediados de 2019—a seis meses de concluir el ejercicio fiscal—(30 de junio), dichas entidades ya habían ejercido más del monto total aprobado por su congreso.

El verdadero costo del gasto burocrático

Más allá del costo monetario que implica en sí mismo el gasto en servicios personales, materiales y suministros o servicios generales, en la práctica

¹⁷ Instituto Mexicano para la Competitividad. Informe legislativo 2019. 2020. Disponible en: <http://imco.org.mx/finanzaspublicas/informe-legislativo>

existe también un costo de oportunidad. Este equivale a los beneficios sociales que se dejan de obtener al no destinar dichos recursos a otras partidas o rubros de gasto que tienen un impacto directo y más claro en la población (ej. programas de combate a la pobreza, becas, entre otros) y/o que contribuyen a incrementar el patrimonio público (ej. inversión en infraestructura).

El gasto operativo tiene por objeto financiar los recursos humanos y materiales necesarios para el correcto funcionamiento del aparato burocrático de los poderes ejecutivos estatales (pagar a maestros, médicos, policías y dotarlos de herramientas para cumplir adecuadamente sus funciones). Sin embargo, el gasto excesivo (en relación con los montos aprobados) en ciertas partidas "no prioritarias" como comunicación social, servicios oficiales, viáticos, entre otras, acarrea un elevado costo de oportunidad que se incrementa de forma directamente proporcional al carácter "suntuario" "innecesario" de cada partida.

En el caso particular del gasto en comunicación social (que en principio tiene por objeto cumplir un propósito de difundir campañas de vacunación, planificación familiar, protección civil, evitar conductas de riesgo en adolescentes, entre otros temas), su costo de oportunidad se incrementa cuando, en la práctica, este mecanismo de difusión se utiliza como una plataforma de promoción personal de funcionarios públicos.

Un ejemplo del costo de oportunidad asociado al gasto en comunicación social lo representa el Poder Ejecutivo de Coahuila. En 2019, dicha administración destinó a publicidad oficial un monto (455.6 mdp) que se aproxima al gasto total del estado en seguridad pública¹⁸ (725.8 mdp). Lo anterior significa que el gobierno del estado pudo haber duplicado su gasto en seguridad; sin embargo, optó por asignar recursos a publicidad. En este caso, el beneficio del gasto en comunicación social

claramente no es proporcional o comparable a la necesidad de fortalecer las instituciones de seguridad pública en un estado en el que el 45% considera a la inseguridad como el problema primordial que enfrenta dicha entidad¹⁹.

En otras entidades el costo de oportunidad del gasto burocrático no es menor. Al comparar el gasto destinado a ciertas partidas como viáticos, combustibles y servicios oficiales en 2019 contra el asignado a conceptos o rubros "prioritarios", podemos notar la falta de claridad en las prioridades de los gobiernos estatales. A continuación, se mencionan algunos ejemplos:

- El Poder Ejecutivo de Tamaulipas destinó 689.1 mdp a servicios de comunicación social y publicidad. Este monto representa 3 veces el presupuesto asignado a protección ambiental (232.8 mdp).
- El Estado de México ejerció 301.1 mdp más en alimentos y utensilios (970.8 mdp) que al desarrollo de ciencia, tecnología e innovación (669.7 mdp).
- El gasto de Veracruz en el pago de estímulos a servidores públicos (4,206.4 mdp) equivale al 98% de su gasto en justicia (4,274.0 mdp).
- El Poder Ejecutivo de Baja California destinó 79.1 mdp a servicios de comunicación social y publicidad: monto que representa 3 veces el gasto en recreación, cultura y otras manifestaciones sociales (26.2 mdp).
- Zacatecas ejerció 144.5 mdp en combustibles, lubricantes y aditivos; cifra que equivale al 65% de su gasto en proyectos de inversión (220.4 mdp).
- Oaxaca asignó 199.2 mdp más a comunicación social (357.2 mdp) que a la protección ambiental

¹⁸ Corresponde a la función 1.7 "Asuntos de orden público y de seguridad interior de la Clasificación Funcional del Gasto. Ver Acuerdo por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto (México: Consejo Nacional de Armonización Contable, 2010). Disponible en: https://www.conac.gob.mx/work/models/CONAC/normatividad/NOR_01_02_003.pdf

¹⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019. 2020. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2019/default.html>

de la entidad (158.0 mdp).

- Tamaulipas destinó 261.8 mdp más al pago de servicios de traslado y viáticos (677.6 mdp) que al desarrollo de servicios de turismo (329.6 mdp).

Conclusiones

La situación actual en México ha hecho que los distintos niveles de gobierno propongan la aplicación de medidas de reducción en el gasto para lograr ahorros que les permitan redireccionar recursos a partidas prioritarias, así como para enfrentar de mejor manera los riesgos de sus finanzas. Sin embargo, más allá de lo plasmado en sus presupuestos de egresos, el análisis de las variaciones entre los montos aprobados y ejercidos de los distintos conceptos que conforman el gasto administrativo nos dice que, en la mayoría de los gobiernos estatales, **es más un elemento discursivo que una realidad**.

A pesar de que la mayor parte de los gobiernos estatales se ha comprometido a hacer un uso eficiente de los recursos públicos, éstos no se reflejan en una reducción en el gasto que destinan a servicios personales; materiales y suministros; y servicios generales o, al menos, en su contención en términos reales entre 2015 y 2019. En los últimos cinco años aumentó 8.7% en términos reales el gasto burocrático de los estados, por lo que **se trata de una reducción a medias**. Desafortunadamente, dichas variaciones no se limitan a un año, sino que son sistemáticas.

El carácter sistemático de las variaciones entre los montos aprobados y ejercidos evidencia deficiencias estructurales en la planeación, ejecución y seguimiento de los recursos públicos estatales. Si bien es cierto que los presupuestos aprobados son susceptibles a modificaciones a lo largo del año y que en ocasiones éstas tienen una justificación técnica (algún desastre natural o alguna otra contingencia), también es cierto que las variaciones sistemáticas y significativas entre los montos aprobados y ejercidos en conceptos de gasto administrativo (servicios personales, materiales y suministros y servicios generales) como las que se describen en este documento son sintomáticas de

un proceso atropellado de planeación y/o ejecución de los recursos públicos por parte de las secretarías de finanzas estatales.

Las variaciones observadas son posibles gracias a los amplios márgenes de discrecionalidad asociados a la falta de contrapesos por parte de los congresos locales que deberían fiscalizar el ejercicio de los recursos públicos. Al no darles seguimiento, **los presupuestos de egresos se han convertido en una mera formalidad, a partir de los cuales la mayoría de los gobiernos estatales pueden gastar montos significativamente distintos a los aprobados**.

Además, las variaciones observadas en el gasto burocrático dejan también a la vista las verdaderas "prioridades" de las administraciones estatales. En un contexto de recursos limitados, al optar por asignar recursos a partidas como viáticos, publicidad oficial, ceremonias, entre otras, los gobiernos estatales distraen recursos de rubros que tienen un impacto mucho más significativo en la población (ej. programas de combate a la pobreza, becas, entre otros) y/o que contribuyen a incrementar el patrimonio público (ej. inversión en infraestructura).

Lo anterior no significa que se deba eliminar el gasto burocrático, el cual es indispensable, pero sí replantear su tamaño desde la perspectiva del costo de oportunidad que este tipo de gasto representa en un contexto de recursos limitados.

Para lograr ahorros sustanciales que fortalezcan las finanzas públicas estatales y permitan liberar recursos para programas o proyectos prioritarios, las administraciones estatales deben comprometerse con los presupuestos aprobados y con las medidas de reducción propuestas por ellos mismos. Al final de cuentas, **las prioridades reales de los gobiernos estatales se evidencian a partir del seguimiento, o no, de sus compromisos iniciales de gasto**.

Para mayor información sobre el Informe Estatal del Ejercicio del Gasto 2020 consultar www.imco.org.mx/finanzaspublicas o al correo: finanzaspublicas@imco.org.mx

IMCO

