

## Módulo 4. Gestión del gasto con enfoque a resultados

### Presentación

Uno de los objetivos principales de la administración pública municipal es generar bienes públicos en la forma de servicios o de infraestructura (obras) utilizando los recursos obtenidos de la recaudación. En este módulo nos enfocaremos en la producción de servicios a la comunidad a través del gasto corriente.

La gestión del gasto corriente, normalmente llevada a cabo por el área de egresos de los estados (entidades federativas) o de los municipios, es uno de los procesos más retadores de la hacienda pública local. A diferencia de otros procesos como la recaudación o el financiamiento, la gestión del gasto requiere de una adecuada colaboración con prácticamente todas las áreas de la administración. Esta cooperación se requiere debido a que son las áreas operativas de la administración, las encargadas de solicitar y ejercer sus necesidades de gasto, con base a su planeación.

Es por esto que el área de egresos en la administración pública debe participar en la gestión del gasto con un doble enfoque:

- ✚ Como controlador presupuestal y de pagos.
- ✚ Como un promotor de la eficiencia y efectividad en el ejercicio del gasto.

El objetivo de este módulo es que usted aprenda a diseñar un sistema de gestión del gasto con enfoque a resultados utilizando las mejores prácticas.

Al final del módulo será capaz de:

- ✚ Replantear el concepto de gasto en sus dos dimensiones: control del ejercicio y mejora de procesos de generación de servicios.
- ✚ Identificar las clasificaciones del gasto y su comportamiento.
- ✚ Conocer el marco legal que rige los egresos.
- ✚ Diseñar un sistema de gestión del gasto con enfoque a resultados utilizando mejores prácticas.
- ✚ Evaluar el comportamiento de los gastos en un municipio y comparar contra otros municipios.

### Temario

#### Tema 1. Marco legal de los ingresos municipales

- 1.1 Ley de Hacienda Municipal
- 1.2 Ley de Ingresos de los Municipios
- 1.3 Código Fiscal del Estado

## **Tema 2. Ingreso de los municipios**

- 2.1. Impuestos
- 2.2 Otros ingresos: derechos, productos y aprovechamientos

## **Tema 3. Transferencias vía participaciones, aportaciones y otros apoyos federales**

- 3.1 Transferencias vía participaciones, aportaciones y otros apoyos federales

## **Tema 4. Planeación y gestión de la administración de ingresos**

- 4.1 Planeación estratégica de ingresos
- 4.2 La organización para la administración de ingresos

## **Tema 5. Análisis de ingresos**

- 5.1 Análisis de ingresos

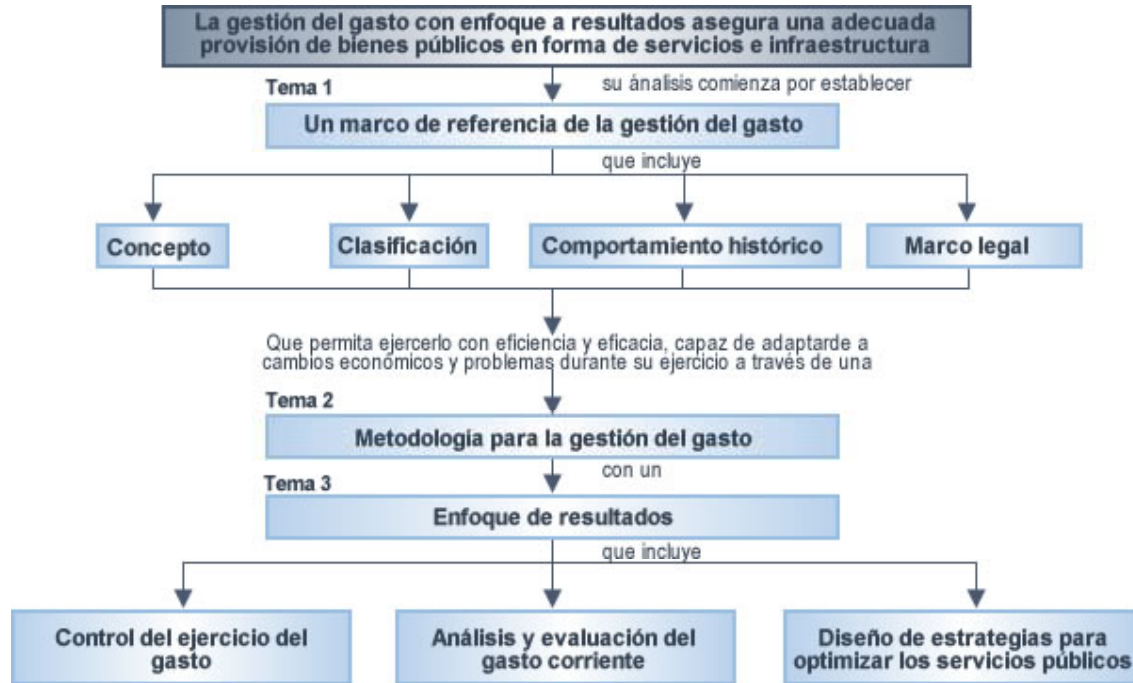
## **Tema 6. Estrategias de recaudación y cobranza coactiva**

- 6.1 La notificación
- 6.2 Requerimiento de pago y embargo
- 6.3 Procedencia y etapas del Procedimiento Administrativo de Ejecución (PAE)
- 6.4 Aplicación del producto del remate al crédito fiscal
- 6.5 Estrategias alternativas para incrementar la recaudación

## **Tema 7. Diagnóstico Estratégico Financiero (DEF3)**

- 7.1 Diagnóstico Estratégico Financiero (DEF3)

MAPA CONCEPTUAL



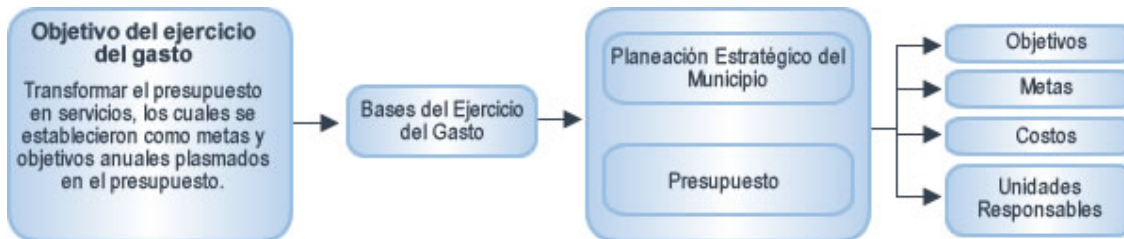
Tema 1. Marco de referencia de la gestión del gasto

1.1 Concepto del gasto público

Si partimos del supuesto de que mediante el ejercicio del gasto la administración pública genera servicios a la comunidad, entonces la gestión del gasto debe encargarse por un lado de la calidad de los servicios y por otro lado del control del ejercicio del gasto. Veamos en detalle la forma en que se debe gestionar el gasto corriente en la administración pública.

La misión de la administración pública es crear valor para la comunidad a través de los servicios ofrecidos. Para producir estos servicios, utiliza dinero pagado por los ciudadanos en forma de impuestos.

Los ciudadanos tienen un mecanismo parecido al de los consumidores para determinar si están de acuerdo con los servicios recibidos. Este mecanismo es el proceso electoral. En este sentido, la administración pública no sólo debe preocuparse por generar calidad en los servicios que brinda a los ciudadanos, sino que también debe preocuparse por hacerlo en una forma eficiente.



## 1.2 Clasificación del gasto

El glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal (Subsecretaría de Egresos, 2001) y el CEFP (CEFP/058/2007) confirman que existen 4 formas básicas de clasificar y presentar el gasto público federal, las cuales también aplican en los ámbitos de gobierno local. La tabla que se muestra a continuación (CEFP/058/2007) contiene la descripción general de las tres principales clasificaciones. Dentro de cada clasificación se ubican varios conceptos.

Económica	Administrativa	Funcional
-----------	----------------	-----------

Estas clasificaciones responden a distintos criterios y necesidades de agrupar el gasto público. Lo normal es encontrar el presupuesto de egresos segmentado por programa, detallando la clasificación **económica** del gasto, que usan principalmente los gobiernos subnacionales o municipales. De hecho, los compendios de finanzas públicas municipales de INEGI presentan el gasto público de estados y municipios por esta clasificación económica. El gobierno federal utiliza más la clasificación **administrativa y funcional**.

Veamos si reconoce estos conceptos y los ubica en su clasificación correcta. Lo invitamos a realizar el siguiente ejercicio.

**EJERCICIO**[Clasificación de los gastos](#)**EJEMPLO**[Ejemplo de esta clasificación del gasto en estados y municipios](#)

## 1.3 Comportamiento histórico del gasto público

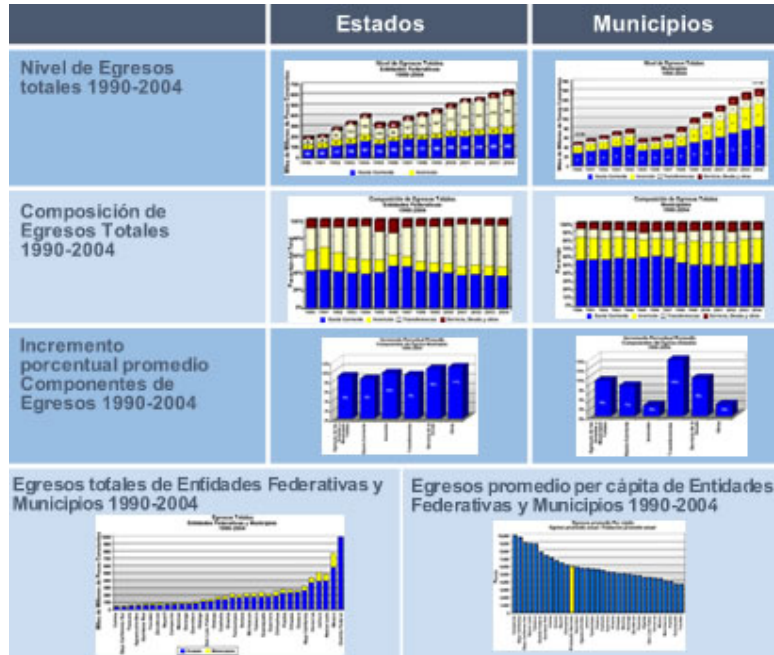
Un elemento importante del marco de referencia del gasto es el análisis del comportamiento del gasto.

Aprovechando que acabamos de identificar las principales clasificaciones del gasto queremos mostrarle cómo ha evolucionado el gasto público en estados (entidades federativas) y municipios analizando información del periodo de 1990 al 2004, tomada de los Cuadernos de Finanzas Públicas Estatales y Municipales del INEGI y agregada para todos los estados (INEGI, 05). Toda la información está en pesos constantes de 2005.

Es muy importante que conozca cómo se ha comportado el gasto en los gobiernos estatales y municipales en México, para que pueda realizar comparaciones y determinar rápidamente posibles áreas de alerta u oportunidad.

En ausencia de un sistema de análisis del gasto más sofisticado, este tipo de comparaciones puede ser su principal herramienta de diagnóstico.

Vaya a la página del curso



#### 1.4 Marco legal del gasto público

En un régimen federal, como es el caso de México, hay una diversidad de ordenamientos legales que rigen el ejercicio y control del gasto público, dado que tenemos leyes y reglamentos federales, estatales y municipales. Sin embargo podemos identificar los siguientes ordenamientos como un estándar que se repite (con variaciones en el nombre) en la mayoría de los estados y municipios.






Vaya a la página del curso



## Tema 2. Metodología para la gestión del gasto

### 2.1 Metodología para la gestión del gasto

La ejecución o gestión del gasto es el mecanismo mediante el cual los recursos públicos son usados para generar los servicios públicos. La ejecución del gasto debe tomar en consideración los siguientes aspectos:

-  Haga clic en las ligas para ver más información
-  Que se ejerza de conformidad con el marco legal,
-  Que se administre de manera eficiente y efectiva.
-  Que se adapte a cambios económicos inesperados.
-  Que resuelva los problemas que surjan durante ejercicio del gasto.

Fuente: (Allen & Tommasi, 2001)

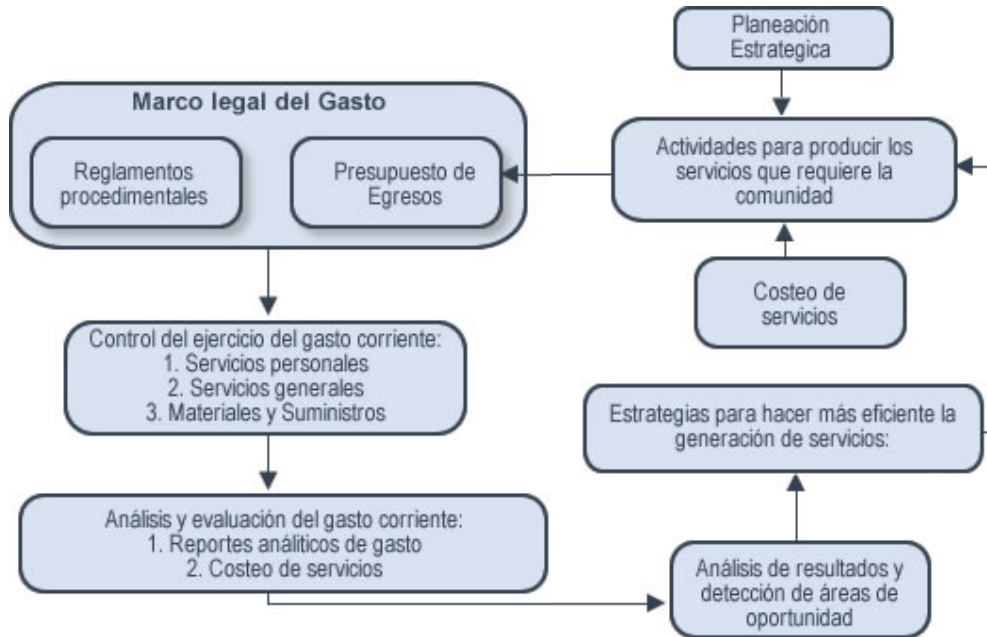
D.R. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, 2008

Se prohíbe la reproducción total o parcial de este documento por cualquier medio sin previo y expreso consentimiento por escrito del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey a cualquier persona y actividad que sean ajenas al mismo.

La metodología que de forma gráfica se presenta a continuación, considera al encargado del gasto no sólo como el que "paga", sino como un responsable de la eficiencia y efectividad en el ejercicio del gasto en toda la administración pública. Para esto es necesario que el área encargada del gasto lo autorice, lo controle y lo evalúe. Lo invitamos a que encuentre las áreas de oportunidad en su área y proponga estrategias para mejorarlas.

En forma gráfica, la metodología para la gestión del gasto sería así:

Vaya a la página del curso



En los siguientes temas entraremos al detalle de algunos puntos.

### Tema 3. Gestión del gasto con enfoque en resultados

Una vez que ha creado un marco de referencia donde puede situar el gasto, entonces nos enfocaremos en una metodología que habla sobre la gestión del gasto enfocado a resultados.



### 3.1 Control del ejercicio del gasto

El primer paso que vamos a estudiar en esta sección del módulo es el control del ejercicio del gasto.

De acuerdo a sus características el gasto corriente se divide en 4 capítulos de gasto:



Hacer esta división es importante debido a que los controles que se requieren para cada grupo son distintos, aunque todos parten del control presupuestal.

Dentro de cada tipo de control aprenderá los mecanismos de control mínimos recomendados para cada categoría.

#### Control del ejercicio del gasto/ servicios personales

Como vio en las gráficas del comportamiento histórico del gasto público, respecto a la composición de egresos totales, el gasto corriente representa alrededor del 40% de los egresos estatales y alrededor del 50% de los egresos municipales.

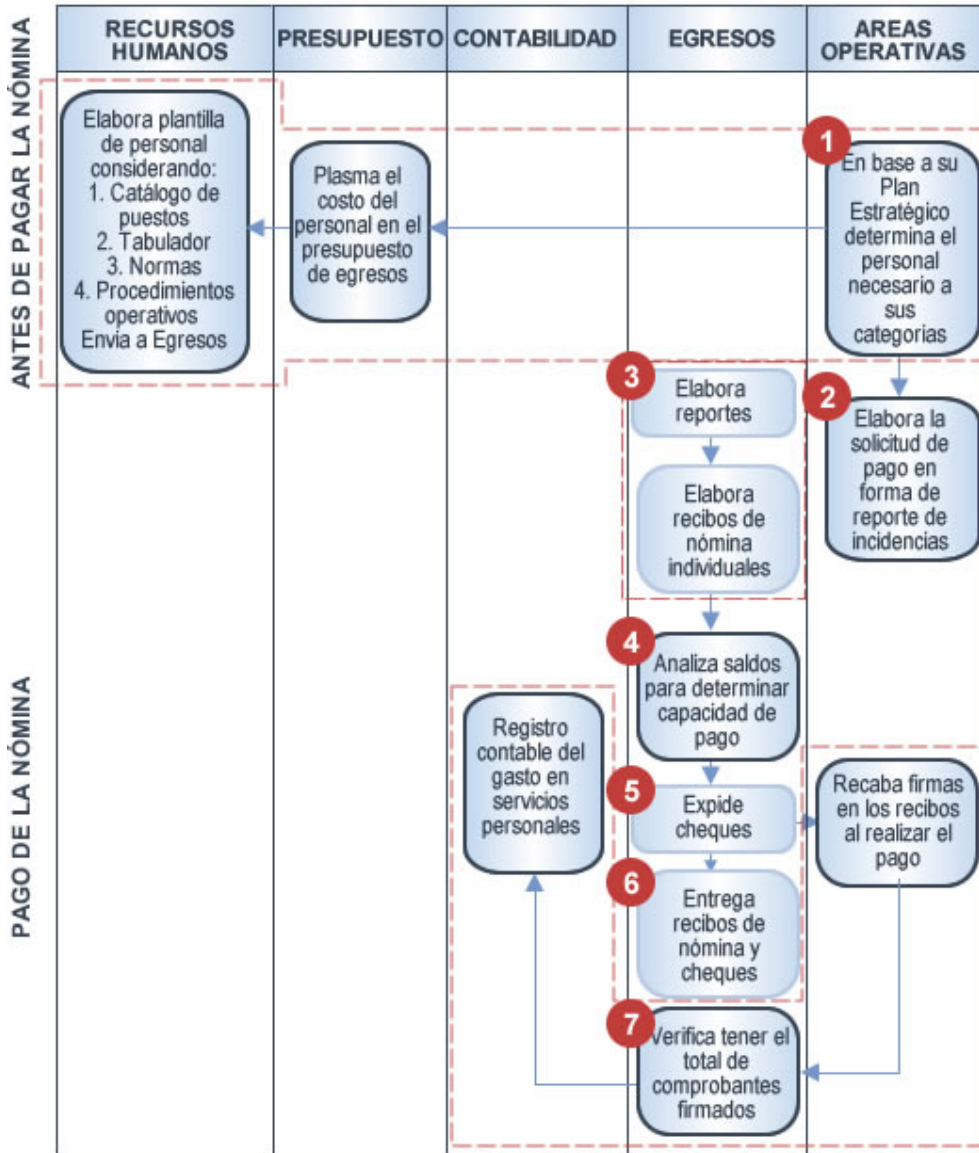
En la tabla 1 y tabla 2 puede ver que el gasto por servicios personales representó un 31% del egreso total promedio de **estados y municipios** del 2001 al 2004.

El alto porcentaje de los egresos totales que representa la nómina se explica porque la administración pública principalmente produce servicios tales como: la seguridad pública o la limpieza en los municipios, o la educación y salud en los estados. Como puede imaginar, brindar dichos servicios implica una gran cantidad de personas y como consecuencia de ello, de costo de mano de obra.

Para el control del ejercicio del gasto en servicios personales existe un proceso que involucra a todas las áreas de la administración pública.

Vaya a la página del curso

PROCESO DE GASTO EN SERVICIOS PERSONALES



Control del ejercicio del gasto/ controles de bienes y servicios

Los gastos de materiales y suministros, servicios generales y bienes muebles, se pueden agrupar debido a que los procedimientos de control para ellos son muy similares.

Materiales y suministros	Servicios generales	Bienes muebles
Materiales de oficina	Servicios básicos (agua, luz, gas natural, etc.)	Mobiliario y equipo
Alimentos	Rentas	Maquinaria
Materias primas	Consultoría	Refacciones y herramientas
Productos químicos	Bancos	Equipo de transporte
Combustibles y lubricantes	Mantenimiento	Armamento
Vestuario	Comunicación	Flora
Municiones	Transporte	Fauna
	Otros	

### Control del ejercicio del gasto/ controles de bienes y servicios

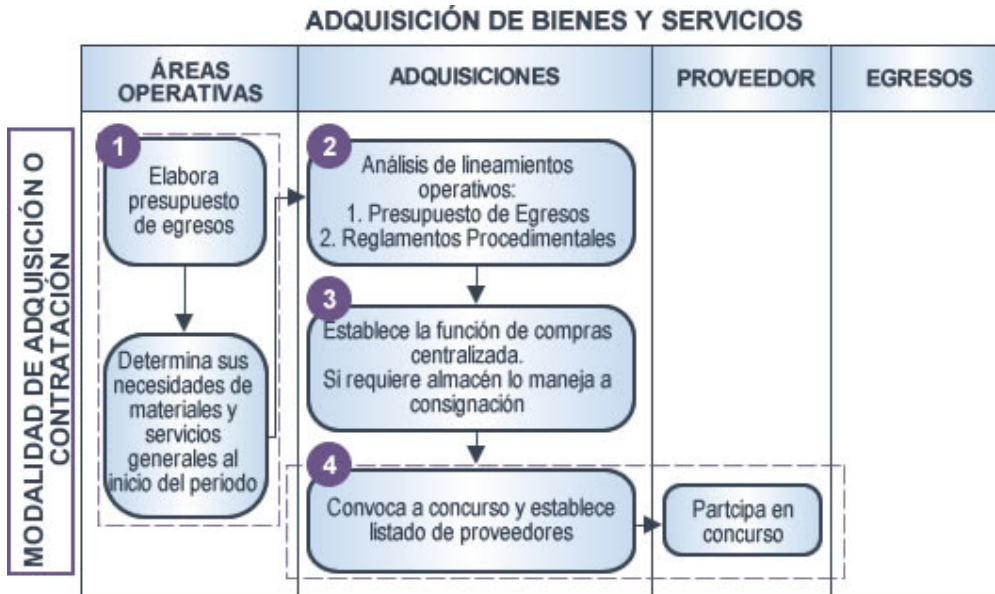
El objetivo del proceso de adquisición de bienes o contratación de servicios es adquirir bienes y servicios de la calidad requerida a un precio competitivo (Allen & Tommasi, 2006). Dicho proceso se segmenta en tres actividades, las cuales tienen una serie de controles para asegurar que se logre el objetivo del proceso de adquisición.



### Control del ejercicio del gasto/ controles de bienes y servicios

#### Selección de modalidad: adquisición o contratación

Vaya a la página del curso

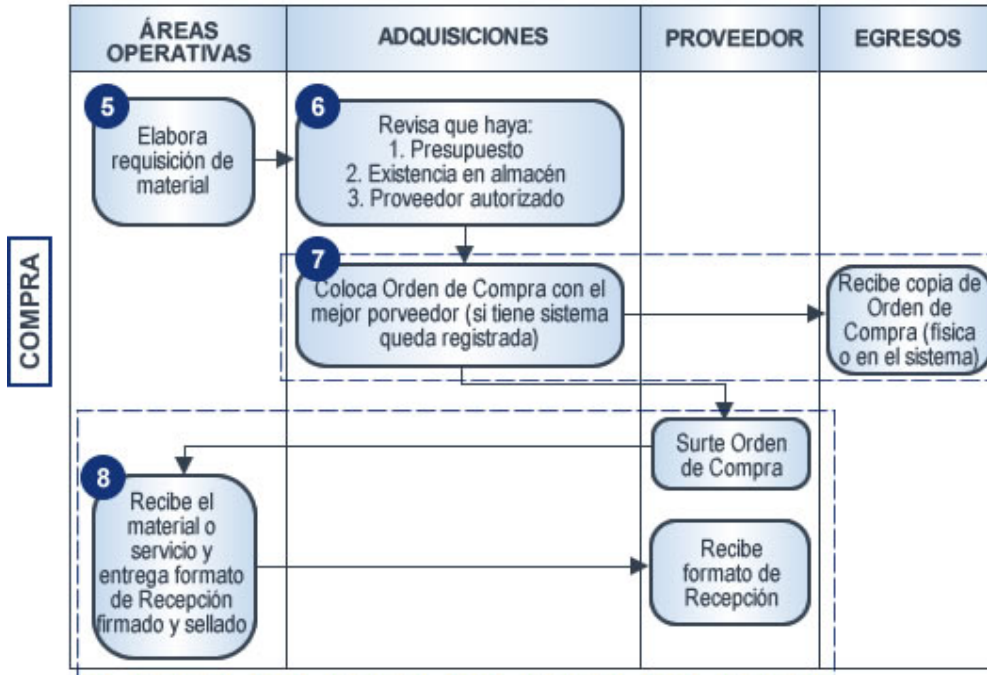


### Control del ejercicio del gasto/ controles de bienes y servicios

#### Selección de modalidad: compra

Vaya a la página del curso

ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

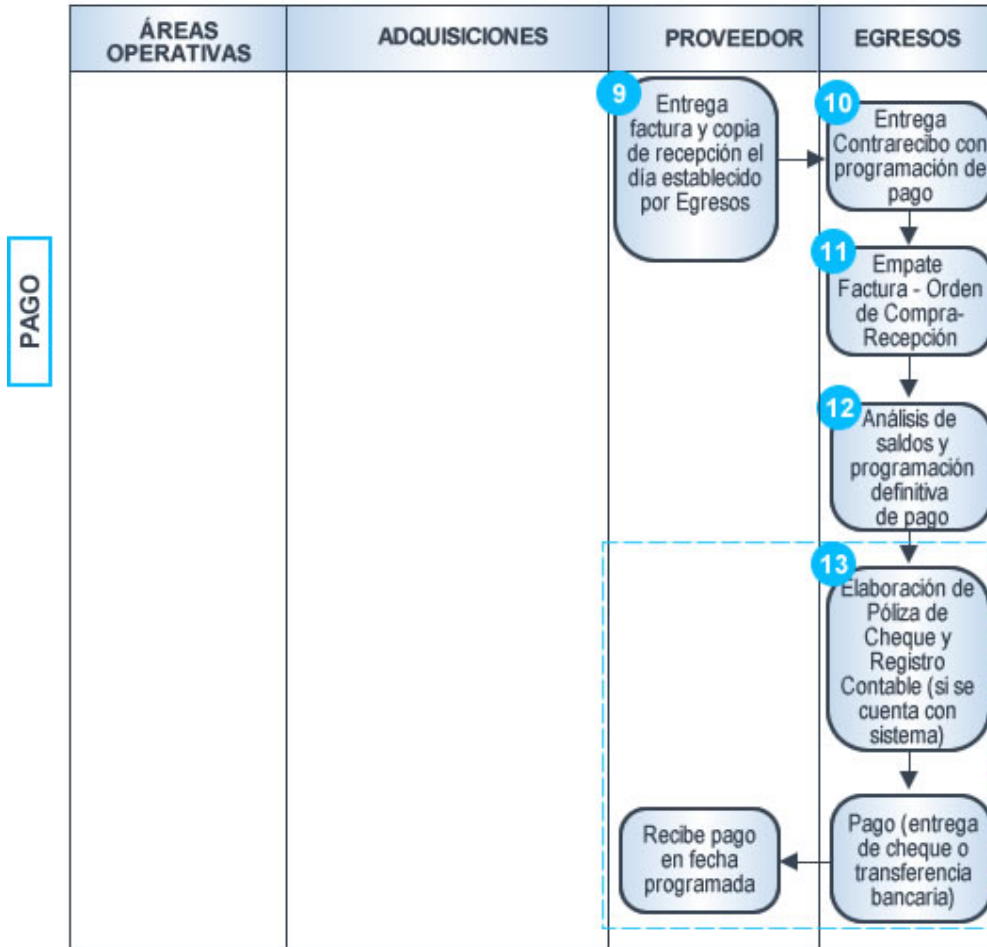


Control del ejercicio del gasto/ controles de bienes y servicios

Selección de modalidad: pago

Vaya a la página del curso

ADQUISICIÓN DE BIENES Y SERVICIOS



Se ha preguntado:

¿Qué estrategias se podrían implementar para el control en el gasto corriente?

Lo invitamos a ver y leer las experiencias de un ExAlcalde y ExTesorero, quienes nos comparten algunas recomendaciones respecto a este tema.

Vaya a la página del curso

<p>Testimonio Alcalde de San Pedro Garza García, Administración 2003-2006 /Alcalde de Santa Catarina, Administración 1997-2000, Nuevo León</p>		<p>Testimonio del Tesorero Municipal de San Pedro Garza García, NL Administración 2003-2006</p>	
<u>Texto</u>	<u>Video</u>	<u>Texto</u>	<u>Video</u>

### 3.2 Análisis y evaluación del gasto corriente

En la sección anterior aprendió una metodología básica para controlar los cuatro capítulos de gasto corriente: servicios personales, adquisición de materiales y suministros, contratación de servicios generales, y adquisición de bienes muebles. Esta metodología la puede aplicar no sólo al iniciar la administración gubernamental, sino en cualquier periodo.

Las herramientas básicas para el análisis y evaluación de gasto corriente son:



#### Reporte analítico de gasto corriente

El control del gasto corriente está estrechamente ligado a los temas de "sistemas contables y sistemas de evaluación del desempeño". Pero en este módulo vamos a enfocarnos en la elaboración de un reporte de gastos que compare el gasto real contra el presupuesto.

Para poder elaborar un reporte analítico de variaciones presupuestales del gasto corriente es necesario:



Hay que empezar por el registro de cada una de las transacciones de egreso en un sistema (manual, hoja de cálculo, o sistema contable). El sistema debe permitirte registrar el concepto del gasto, la fecha y el monto.

Concepto	Fecha	Monto



Para que el reporte analítico de variaciones en gasto corriente sea relevante es necesario que lo elabore al menos una vez al mes y que esté actualizado a tiempo real. Para lograrlo es necesario que el presupuesto se calendarice de manera mensual para que se puedan generar reportes con dicha periodicidad.



Reporte analítico mensual



Se debe verificar en tiempo real, en cualquier momento, la disponibilidad de presupuesto previo a una erogación. Este control se realiza con el apoyo de un sistema de cómputo.

D.R. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, 2008

Se prohíbe la reproducción total o parcial de este documento por cualquier medio sin previo y expreso consentimiento por escrito del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey a cualquier persona y actividad que sean ajenas al mismo.




Para la elaboración del reporte mensual, es necesario clasificar tanto el presupuesto de egresos mensual como el gasto realmente ejercido por:

1. Dependencia 2. Capítulo de gasto 3. Concepto 4. Partida

Elaborar este reporte mensual, le permitirá detectar disponibilidades presupuestales antes de comprometer alguna erogación.

Dependencia	Capítulo de gasto	Concepto	Partida	Fecha	Monto

 PUNTOS DE REFLEXIÓN	<p>✚ El tener disponible reportes de variaciones de las partidas presupuestales facilita la gestión del presupuesto de egresos y permite identificar la responsabilidad entre las diferentes dependencias de la administración pública. Si la Dirección de Promoción Humana gasta por encima del monto presupuestado, sabemos a quién acudir para pedir cuentas y para diseñar estrategias de solución.</p>
---	---

### Costeo de servicios

#### ¿Qué pasa con los servicios que son la razón de ser de la administración pública?

Por ejemplo:

- ✚ ¿Cuál es el costo de cada metro cuadrado de limpieza de calles y áreas públicas?
- ✚ ¿Cuál es el costo de un policía?
- ✚ ¿Cuál es el costo de una luminaria encendida?
- ✚ ¿Es posible determinar el costo de producir una unidad de servicio?

Es muy ambicioso pretender realizar el costeo para todos los servicios que produce una administración, por lo que le recomendamos que se enfoque en aquellos servicios que sean más representativos e importantes.

Ahora bien, ¿cómo costear los servicios?

El costeo es una técnica sencilla que permite determinar lo que cuesta la generación de una unidad de producto o servicio.

Vaya a la página del curso

- 1 **Análisis de las actividades que forman parte del servicio**
- 2 **Determinación de costos de los insumos**
- 3 **Determinación del costo del servicio**
- 4 **Análisis del costo de un servicio**

Hemos llegado a una parte práctica. En la siguiente actividad analizará un caso práctico, utilizando los datos del Municipio La Esperanza, y después realizará un ejercicio que le permitirá costear un servicio público y elaborar un Reporte Analítico de Variaciones Presupuestales, que a su vez le permita evaluar el Ejercicio del Gasto Corriente contra el Presupuesto de Egresos.

Lo invitamos a realizar la siguiente actividad.

 **ACTIVIDAD** Actividad 7. Caso de análisis de gasto

### 3.3 Diseño de estrategias de optimización de servicios públicos

En la sección anterior seleccionó e identificó ciertos servicios públicos relevantes, analizó su costo y propuso estrategias para disminuirlo. En esta sección va a conocer ejemplos de estrategias comunes para la optimización de procesos. Dichas estrategias, pueden aplicarse con excelentes resultados en organizaciones gubernamentales.



#### **Outsourcing / Privatización / Tercerización**

Es la contratación de terceros (empresas de la iniciativa privada) para realizar servicios que no estén señalados en los ordenamientos legales como responsabilidad exclusiva de la administración pública.

El grado de tercerización puede variar.

- ✚ En algunos casos, la participación del tercero puede incluir solamente la operación del servicio, mientras que la administración es realizada por la administración pública.
- ✚ En otros casos, el servicio completo (gente, proceso y sistemas) puede pasar a ser totalmente responsabilidad de la empresa contratada.

#### **Algunos puntos importantes**

D.R. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México, 2008

Se prohíbe la reproducción total o parcial de este documento por cualquier medio sin previo y expreso consentimiento por escrito del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey a cualquier persona y actividad que sean ajenas al mismo.

- ✚ La decisión de tercerizar debe partir de un análisis y costeo de servicios. Una vez que ha identificado el servicio a tercerizar es necesario elaborar un análisis preliminar, en el cual detalla las características del servicio. Este estudio preliminar debe ser enviado a los proveedores potenciales para su revisión.
- ✚ Un elemento esencial de una negociación de tercerización es el precio. Por lo general, estos proyectos se realizan con el objetivo de lograr un ahorro en gasto al contratar a un especialista en el servicio en cuestión, además de que logran eficiencias mayores que las que podría alcanzar la administración municipal.
- ✚ El otro elemento esencial de una negociación de tercerización es el acuerdo de nivel de servicio en el que se deben plasmar las condiciones de prestación del servicio a entera satisfacción de ambas partes. El no definir claramente el acuerdo de nivel de servicio es el principal motivo de que los proyectos de tercerización fracasen.



✚ Algunos procesos que tradicionalmente han sido tercerizados por muchas administraciones locales son la recolección y confinamiento de basura y los parquímetros.

### Concesión de uso de bienes públicos para la iniciativa privada

Una estrategia parecida a la tercerización es la concesión. La diferencia es que en una concesión, el servicio se sigue realizando por la administración pública, pero se permite a una empresa privada el uso de cierto bien público para fines tales como publicidad (como en el caso de análisis del Municipio La Esperanza).

El permiso se otorga a cambio de una contraprestación económica que por lo general se etiqueta para cubrir los costos de operación del servicio del cual forma parte el bien concesionado.

### Reingeniería de servicios



Consiste en:

- ✚ Analizar y documentar los servicios actuales de la administración;
- ✚ Detectar áreas de oportunidad; y
- ✚ Rediseñarlos buscando lograr mejoras en eficiencia y eficacia.

El último paso, y el más difícil es lograr la implementación de los nuevos servicios, dicho de otra forma, lograr que el personal adquiera una nueva forma de trabajar. Como el resto de las estrategias descritas en esta sección, la reingeniería busca una reducción en gasto y ésta suele provenir en gran medida de una reducción de personal, por lo que no suele ser una estrategia popular, a pesar de los resultados.

La reingeniería de servicios puede ser tan compleja como rediseñar la operación completa del servicio de

seguridad pública, o tan sencilla como analizar un servicio específico y proponer mejoras técnicas tales como:

-  Cambiar el tipo de lámparas en las luminarias para obtener un ahorro de energía.
-  Instalar un sistema de GPS en camiones recolectores de basura para rastrearlos y controlar su ruta, velocidad y eficiencia.

### **Planeación estratégica**

En principio, la planeación estratégica parece muy sencilla. Consiste en definir la misión, visión, objetivos e indicadores, y las estrategias para alcanzarlos que utilizará la organización en general; para después replicar el ejercicio en cada una de sus dependencias o procesos, siempre alineados a los objetivos generales. El tener esta claridad en cuanto a los objetivos que se persiguen es un gran paso hacia una verdadera rendición de cuentas.

Sin embargo, lejos de ser una herramienta abstracta para la rendición de cuentas, la planeación estratégica debe plasmar entre sus objetivos los ahorros en gasto; suele existir renuencia por parte de los mandos intermedios en definir objetivos e indicadores claros por el temor a no cumplirlos y el costo político que éste puede representar.

### **Sistema de evaluación del desempeño (Tableros de control)**

Esta estrategia representa la extensión operativa de un ejercicio de planeación estratégica. Una vez que se sabe qué se quiere lograr, cómo se va a medir y qué se va a hacer para lograrlo, lo lógico es tener un sistema que periódicamente (semanal o mensualmente) indique a los responsables, el desempeño de las áreas operativas encargadas del logro de los objetivos de la organización. Existe una máxima en administración, que establece, que por el sólo hecho de medir y publicar los resultados, cualquier indicador tiende a mejorar, aun antes de implementar estrategias de mejora. Sin un buen sistema de evaluación del desempeño la planeación estratégica se convierte en un ejercicio inútil.

El término "Tablero de control" se utiliza para nombrar una metodología de evaluación del desempeño que consiste en seleccionar un grupo de indicadores financieros y operativos que tengan mayor influencia en el rumbo de la organización (Indicadores Críticos de Desempeño). Estos indicadores deben ir muy enfocados en el servicio al cliente. La clave para el uso del "Tablero de control" es la publicación periódica frecuente de los indicadores, unidos a juntas de responsables para analizar la causa de cualquier desviación de un Indicador Crítico de Desempeño y proponer una solución inmediata antes de que la desviación se convierta en un problema.