



GASTO SOCIAL EN EL DISTRITO FEDERAL

Conceptos Básicos y Descripción de Bases de Datos

Julio de 2013

Introducción

Los temas asociados con el gasto social son abordados permanentemente en diversos foros, tanto en los ámbitos gubernamental, político y de investigación.

Al respecto, existen discusiones en torno a la definición del gasto social, su composición, distribución, monto y proporción que destinan los gobiernos. Adicionalmente, en años recientes se ha prestado especial interés a medir y evaluar, bajo criterios de eficiencia y eficacia, los efectos que este tipo de gasto ha tenido.

Este documento tiene como objetivo describir las definiciones y los criterios utilizados para generar la base de datos de gasto social en el Distrito Federal, a partir de la información programática y presupuestal disponible en la Secretaría de Finanzas.

Las principales fuentes de información utilizadas en la elaboración de las base de datos son los informes de cuenta pública, informes trimestrales de finanzas públicas y los presupuestos de egresos del periodo comprendido entre 1998 y 2013.

En la primera sección se presentan definiciones de gasto social y se describe la manera en que se contabiliza este gasto en el Gobierno Federal y en el Gobierno del Distrito Federal.

En la segunda sección se describen las tablas generadas y los campos que la componen, precisando los criterios utilizados para su integración.

I. Definiciones de Gasto Social

La definición de gasto social que utilizan los países integrantes de la OECD considera “la provisión de beneficios por parte de instituciones públicas y privadas dirigidas a los hogares e individuos en orden a brindar soporte en circunstancias adversas que afectan su bienestar. Tales beneficios pueden ser transferencias en efectivo o la entrega directa (en especies) de bienes y servicios siempre que no constituyan pagos directos para bienes o servicios específicos ni contratos o transferencias individuales.”¹

Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) “el gasto social es un subconjunto del gasto público que agrupa determinados recursos que el Estado destina directamente para atender el desarrollo y el bienestar de su población.”²

La noción de gasto social adoptada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas, “...es de carácter amplio y que involucra conceptos asociados a las siguientes funciones del gasto público: Educación y cultura, Protección y previsión social, Vivienda y desarrollo urbano, Trabajo y Salud y saneamiento”.³

“Los gastos sociales como porcentaje del PIB son una medida del punto hasta el cual los gobiernos asumen la responsabilidad de sostener el nivel de vida de grupos desfavorecidos o vulnerables.”⁴

¹ Modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe, CEPAL División de Desarrollo Social

² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, El gasto social como herramienta para reducir las inequidades, Informe de Desarrollo Humano para Honduras, 2003, p. 47

³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), El gasto Social en Perú 2000-2005, Instituto de Apoyo, UNICEF, Perú, 2006, p.15

⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Factbook OCDE Estadísticas económicas, ambientales y sociales, 2007

Por su parte, José Ayala Espino define al gasto social como “la parte del gasto público destinada a financiar las actividades relacionadas con la provisión de servicios básicos para la población como educación, salud, alimentación, empleo, vivienda, cultura y servicios públicos”⁵

II. Clasificación del Gasto Social en el Gobierno Federal

El ejercicio del gasto del Gobierno Federal se contabiliza a partir de tres clasificaciones: económica, administrativa y funcional.

El Acuerdo por el que se emite la **Clasificación Administrativa** precisa que ésta “tiene como propósitos básicos identificar las unidades administrativas a través de las cuales se realiza la asignación, gestión y rendición de los recursos financieros públicos, así como establecer las bases institucionales y sectoriales para la elaboración y análisis de las estadísticas fiscales, organizadas y agregadas, mediante su integración y consolidación, tal como lo requieren las mejores prácticas y los modelos universales establecidos en la materia. Esta clasificación además permite delimitar con precisión el ámbito de Sector Público de cada orden de gobierno y por ende los alcances de su probable responsabilidad fiscal y cuasi fiscal”⁶.

Por su parte, la **Clasificación Económica** de las transacciones de los entes públicos “permite ordenar a éstas de acuerdo con su naturaleza económica, con el propósito general de analizar y evaluar el impacto de la política y gestión fiscal y sus componentes sobre la economía en general”⁷.

⁵ José Ayala Espino, Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público, Ed. Diana, México D.F., 2000

⁶ Diario Oficial de la Federación, ACUERDO por el que se emite la Clasificación Administrativa, 7 de julio de 2012

⁷ Diario Oficial de la Federación, ACUERDO por el que se emite la Clasificación Económica de los Ingresos, de los Gastos y del Financiamiento de los Entes Públicos, 7 de julio de 2012

En términos del gasto, éste se clasifica en corriente y de inversión o capital.

Finalmente, la **Clasificación Funcional** “agrupa los gastos según los propósitos u objetivos socioeconómicos que persiguen los diferentes entes públicos. Por tanto, presenta el gasto público de acuerdo la naturaleza de los servicios gubernamentales brindados a la población”⁸.

En esta clasificación el gasto se desagrega en las funciones: gobierno, desarrollo social, desarrollo económico y otras no clasificadas.

En la categoría Desarrollo Social se incluyen “los programas, actividades y proyectos relacionados con la prestación de servicios en beneficio de la población con el fin de favorecer el acceso a mejores niveles de bienestar, tales como: servicios educativos, recreación, cultura y otras manifestaciones sociales, salud, protección social, vivienda, servicios urbanos y rurales básicos, así como protección ambiental”⁹.

III. Clasificación del Gasto Social en el Distrito Federal

La normatividad en torno a la clasificación y contabilización del gasto público en desarrollo social en el Distrito Federal es limitada y relativamente reciente en comparación con la que existe en el ámbito federal.

La entidad adoptó hasta 2012 la Clasificación Funcional del Gasto emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), como parte del proceso de armonización contable que especifica la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

^{8, 9} Diario Oficial de la Federación , ACUERDO por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto, 7 de julio de 2012

En los años previos no se contaba con ninguna clasificación que especificara el monto y porcentaje del presupuesto que era ejercido en funciones asociadas con el desarrollo social.

En términos de las definiciones en torno a este gasto, únicamente el Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (RLDSDF) precisa al Gasto Público de Desarrollo Social del Distrito Federal como: *“El conjunto de recursos de la administración pública del Distrito Federal destinados a la salud, la educación, la alimentación, la vivienda, el empleo, la economía popular, la protección social, el deporte, la promoción de la equidad, la cohesión e integración social y la asistencia, así como los subsidios al transporte, el consumo de agua y las actividades de las organizaciones civiles”*¹⁰.

IV. Base de Gasto Social 1998-2013

En el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social (EVALÚA DF) se iniciaron en 2008 los trabajos de integración de la base de gasto social a partir de la definición que hace el RLDSDF; esto es, considerando el presupuesto ejercido por las unidades administrativas destinado a los rubros que ahí se especifican.

Las fuentes de información utilizadas son: cuentas públicas, informes trimestrales y presupuestos de egresos, disponibles en la página web de la Secretaría de Finanzas. La base de datos se alimentó con la información consolidada del periodo 1998-2010 y el Presupuesto de Egresos 2011.

Durante el primer semestre de 2013 se actualizó y amplió la base de datos con la información de la cuenta pública 2011 y 2012, así como del Presupuesto de Egresos 2013.

¹⁰ Gaceta Oficial del Distrito Federal, Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, 1 de noviembre de 2006

La base de datos incluye los siguientes archivos:

- Finanzas Públicas 1998-2013
- Gasto Social 1998-2013
- Programas Sociales 1998-2012

IV.1. Finanzas Públicas 1998-2013

En este archivo se incluye la información de ingreso total, gasto neto total y gasto programable del Gobierno del Distrito Federal para el periodo 1998-2013.

La información proviene de los informes de cuenta pública e incluyen montos originales y ejercidos para todos los años, con excepción de 2013 en que se considera únicamente la información observada al primer trimestre. Los conceptos son los mismos que se presentan en la Cuenta Pública.

IV.2. Gasto Social 1998-2013

Este archivo incluye la información desagregada del gasto social. Se compone por las siguientes tablas:

IV.2.1. Gasto Neto Total

En el cuadro 1 se incluye el gasto neto total desagregado en gasto programable y no programable.

IV.2.2. Clasificación Administrativa del Gasto Social

En el cuadro 2 se incluye el gasto ejercido por las unidades administrativas destinado a la salud, la educación, la alimentación, la vivienda, el empleo, la economía popular, la protección social, el deporte, la promoción de la equidad, la

cohesión e integración social y la asistencia. La clasificación administrativa es la siguiente:

ÓRGANOS AUTÓNOMOS

Universidad Autónoma de la Ciudad de México

ADMINISTRACIÓN CENTRAL

Dependencias

Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda
Secretaría de Desarrollo Económico
Secretaría de Medio Ambiente
Secretaría de Desarrollo Social
Secretaría de Salud
Secretaría de Educación
Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo
Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades

Órganos Desconcentrados

Instituto para la Atención de los Adultos Mayores

ADMINISTRACIÓN PARAESTATAL

Organismos de Vivienda

Instituto de Vivienda del D.F.

Organismos de Salud y Asistencia Social

Locatel
Instituto de Asistencia e Integración Social
Instituto del Deporte del D.F.
Servicios de Salud Pública del D.F.
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia
Instituto de Educación Media Superior del D.F.
Instituto de la Juventud del D.F.
Procuraduría Social del D.F.
Instituto de las Mujeres del Distrito Federal
Instituto de Ciencia y Tecnología del D.F.
Fideicomiso Educación Garantizada
Fondo para el Desarrollo Social de la Cd. de México
Fondo de Desarrollo Económico
Consejo de Evaluación del Desarrollo Social

DELEGACIONES

Igualdad de género
Educación, cultura, deporte y recreación
Derecho a la salud
Cohesión social y desigualdad económica
Empleo y producción
Derecho a la vivienda

La información de las delegaciones se obtuvo a partir del informe de Avance de Ejes que contiene la Cuenta Pública, en la cual se presentan los recursos ejercidos por actividad institucional y las unidades responsables.

Cabe resaltar que la información es agregada para el total de las delegaciones por lo que no es posible conocer el gasto por delegación ni su avance físico y presupuestal.

IV.2.3. Gasto Social sin Subsidios

En los cuadros 3 a 8 se resume la información de la clasificación administrativa del gasto social, al desagregar en: órganos autónomos, administración central, administración paraestatal y delegaciones.

IV.2.4. Gasto Neto Total, Gasto Programable y Gasto Social sin Subsidios

En el cuadro 9 se compara el monto anual del gasto social sin subsidios con el gasto programable y el gasto neto total, con el fin de conocer qué proporción representa.

IV.2.5. Subsidio del Agua

En el cuadro 10 se presentan los datos del subsidio estimado del agua. El subsidio resulta de restar al presupuesto ejercido por el Sistema de Aguas del DF la recaudación por derechos y accesorios por los siguientes conceptos: prestación

de servicios por el suministro de agua, servicios de construcción y operación hidráulica y por la autorización para usar las redes de agua y drenaje

El subsidio se presenta en términos absolutos y como proporción del presupuesto total ejercido por el organismo.

IV.2.6. Subsidio del Transporte

En el cuadro 11 se presenta la estimación del subsidio al transporte y su proporción con respecto al presupuesto ejercido por los organismos de transporte.

Para estimar el subsidio al transporte se sumaron las aportaciones y transferencias del Gobierno del Distrito Federal, las cuales se especifican en los informes de cuenta pública de cada entidad paraestatal (Sistema Transporte Colectivo, Servicio de Transportes Eléctricos, Red de Transportes de Pasajeros, Metrobús, Promoción del Transporte Público).

IV.2.7. Estimación Total del Subsidios

En el cuadro 12 se incluye el total de subsidios por agua y transporte para cada año. Las cifras se retoman de los cuadros 10 y 11.

IV.2.8. Gasto Social con Subsidios

En el cuadro 13 se incluye la información del gasto social en su clasificación administrativa agregada, incluyendo los subsidios al transporte y al agua.

IV.2.9. Gasto Neto Total, Gasto Programable y Gasto Social con Subsidios

En el cuadro 14 se compara el monto anual del gasto social con subsidios con el gasto programable y el gasto neto total, con el fin de conocer la proporción que representa.

IV.2.10. Gasto Social a Precios Constantes

En los cuadros 1B a 14B se presenta la misma información en términos constantes, con valores de la primera quincena de 2013.

IV.3. Programas Sociales Ejercidos 1998-2012

En este archivo se incluye la información del presupuesto original y ejercido por actividad institucional durante el periodo 1998-2012.

La fuente es, en todos los casos, la Cuenta Pública de cada año.

Bibliografía

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *El gasto social como herramienta para reducir las inequidades*, Informe de Desarrollo Humano para Honduras, 2003, p. 47.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *El gasto Social en Perú 2000-2005*, Instituto de Apoyo, UNICEF, Perú, 2006, p.15.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Factbook OCDE Estadísticas Económicas, Ambientales y Sociales*, 2007

José Ayala Espino, *Diccionario Moderno de la Economía del Sector Público*, Ed. Diana, México D.F., 2000.

Diario Oficial de la Federación, ACUERDO por el que se emite la Clasificación Administrativa, 7 de julio de 2012

Diario Oficial de la Federación, ACUERDO por el que se emite la Clasificación Económica de los Ingresos, de los Gastos y del Financiamiento de los Entes Públicos, 7 de julio de 2012.

Diario Oficial de la Federación, ACUERDO por el que se emite la Clasificación Funcional del Gasto, 7 de julio de 2012.

Gaceta Oficial del Distrito Federal, Reglamento de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal, 1 de noviembre de 2006.