



RESUMEN del INFORME:

Evolución del gasto de la Ciudad autónoma

Análisis del gasto por finalidad y función del gobierno porteño de 1997 a 2019.

Rafael Gentili

rafael.gentili@lppargentina.org.ar

Resumen Ejecutivo

1. El presente es un resumen del Informe “Evolución del gasto de la Ciudad autónoma. Análisis del gasto por finalidad y función del gobierno porteño de 1997 a 2019”, que se puede consultar en <https://lppargentina.org.ar/evolucion-del-gasto-de-la-ciudad-autonoma-de-buenos-aires-1997-2019/>.
2. En esta oportunidad nos enfocamos en la evolución del gasto a precios constantes (utilizamos a tal fin un índice combinado de inflación que figura en Anexo) y en un ejercicio en el que exponemos cómo han gastado los diferentes gobiernos los excedentes presupuestarios.
3. A los fines comparativos, dividimos el análisis en dos etapas: Etapa 1 (1997-2007) y Etapa 2 (2008-2019). Por otra parte, omitimos las finalidades que tuvieron cambios abruptos o discontinuos -como ser 2-Servicios de Seguridad u 8-Gastos a Clasificar- para que la comparación sea técnicamente válida. Las finalidades bajo análisis concentraron el 95% del gasto promedio de todo el período.
4. La evolución del gasto a precios constantes nos permitió visibilizar con toda su intensidad el fuerte impacto de la crisis devaluatoria de 2002 sobre los niveles del gasto público porteño así como su pronta recuperación.
5. En términos reales, entre 1997 y 2019 el presupuesto porteño más que se duplicó (118%). Se trata del presupuesto que experimentó mayor crecimiento relativo de entre las cinco principales jurisdicciones del país (Estado nacional, CABA y las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe). Ver página 16.
6. La finalidad que más creció fue 5-Deuda Pública, Intereses y Gastos (406%), impulsada por un aumento del stock de deuda en moneda extranjera y las crisis devaluatorias de los últimos años. La que menos creció fue 4-Servicios Económicos (100%). La finalidad 3-Servicios Sociales, por su parte, tuvo un desempeño por debajo del promedio (105%).
7. En cuanto a las funciones con incidencia en el gasto total, las que experimentaron mayor crecimiento, en términos reales, fueron: 1.2-Judicial (2349%), 3.7-Vivienda (2026%), 4.4-Ecología (2012%) y 1.7-Control de Gestión (1513%). En el otro extremo, las funciones 3.1-Salud, 3.4-Educación y 3.5-Cultura fueron las que menos crecieron, con un 33%, 67% y 73%, respectivamente.

8. La finalidad 3-Servicios Sociales concentró, en promedio, el 65% del gasto total. Le siguieron de lejos la finalidad 4-Servicios Económicos (18%) y 1-Administración Gubernamental (14%). Por su parte, la finalidad 5-Deuda Pública, Intereses y Gastos, aún cuando fue la que más creció, representó, en promedio, apenas el 3% del gasto total (impulsada por una participación del 10% en 2019 y del 6,5% en 2018).
9. Las funciones 3.1-Salud y 3.4-Educación concentraron el 51% del gasto total (24% y 27%, respectivamente), seguidas de lejos por 4.9-Servicios Urbanos (12%), Promoción Social (7%), 3.5-Cultura y 1.3-Dirección Ejecutiva (4%), y, finalmente, 1.2-Judicial, 1.8-Administración Fiscal y 4.3-Transporte con el 3% cada una.
10. En los últimos tres años las funciones de salud y educación registraron la menor participación relativa en toda la historia del gobierno autónomo, cerrando el 2019 con el peor registro: 17 y 21 puntos porcentuales, respectivamente.
11. Un dato complementario al anterior es la evolución de la participación del componente "salarios" en ambas funciones. En efecto, en el año 2001, la función 3.1-Salud concentró el 27% del gasto y la función 3.4-Educación, el 29%. En ese año el gasto salarial alcanzó el 73% y el 75% del gasto total de cada una de estas funciones. En el año 2019, con la participación histórica más baja, el gasto salarial lejos de subir, bajó al 66% y 64%, respectivamente. Esto estaría indicando un retraimiento de este gasto.
12. El caso de la función 1.2-Judicial es por demás interesante en tanto se trata de una competencia que comenzó a desarrollarse a partir de la autonomía. Sin embargo, ya en el año 2000 devengó un gasto casi cuatro veces superior al registrado en 1997, mayor incluso que el registrado por la función 1.1-Legislativa. En 2019 representó 5,54pp del gasto total. Se requieren mayores análisis para explicar acabadamente las razones de este crecimiento, pese a las acotadas competencias que aún tiene el Poder Judicial porteño. En ese sentido, se debe prestar especial atención a la evolución del crecimiento del Consejo de la Magistratura y de los diferentes componentes del Ministerio Público.
13. La función 3.2-Promoción y Acción Social comenzó con una participación de 3pp en 1997 para alcanzar en 2019 una participación de 12pp. Nuevamente, se requieren estudios de mayor profundidad para explicar las razones de este crecimiento. De cualquier manera, hay que tener presente que el concepto "transferencias"

representa el principal objeto del gasto. En los últimos años, se imputaron a esta función gastos relacionados con la relocalización de oficinas públicas en Villas y barrios carenciados.

14. De cada \$100 extra que tuvo el gobierno porteño destinó \$ 19 a Promoción y Acción Social, \$15,50 a Educación, \$ 15 a Deuda Pública, Intereses y Gastos, \$11 a Servicios Urbanos, \$ 10 a la función Judicial, \$ 8 a Salud y \$ 7 a Vivienda.
15. Sin embargo, el análisis por etapas arroja algunas diferencias significativas. En la Etapa 1, las funciones Salud, Educación y Servicios Urbanos recibieron \$ 15, \$ 32 y \$ 13 de cada \$ 100 extras, en tanto la función Deuda Pública, Intereses y Gastos generó un ahorro de \$ 5. En la Etapa 2, en cambio, se destinaron \$ 3, \$ 4, \$ 10 y \$ 29, respectivamente. O sea, en esta segunda etapa el gasto en Salud y Educación prácticamente no creció, en términos reales.

Introducción

En este breve documento reproducimos los aspectos más relevantes de nuestro informe “Evolución del gasto de la Ciudad autónoma. Análisis del gasto por finalidad y función del gobierno porteño de 1997 a 2019”, a fin de facilitar su difusión y divulgación. Se puede acceder al documento completo en <https://lppargentina.org.ar/evolucion-del-gasto-de-la-ciudad-autonoma-de-buenos-aires-1997-2019/>.

En primer lugar, analizamos la evolución del gasto devengado¹ por finalidad y función a precios constantes en los primeros veintitrés años de gobierno autónomo en la Ciudad de Buenos Aires². En segundo lugar, hacemos un ejercicio sobre el destino que los diferentes gobiernos le dieron a los ingresos por encima de la inflación que han tenido los presupuestos porteños en muchos de los años analizados. **Con estos análisis podemos tener una idea bastante precisa sobre la evolución en términos reales del presupuesto porteño y de sus principales variables del gasto.**

A fin de facilitar la comprensión de los datos y teniendo en cuenta que una misma fuerza política gobernó de forma ininterrumpida los últimos doce años del período bajo análisis, dividiremos la exposición en dos etapas. La Etapa 1 abarca los primeros once años de autonomía (1997-2007 inclusive) y la Etapa 2 los últimos doce años (2008-2019, inclusive).

Como se sabe, el reconocimiento de la autonomía porteña no implicó la inmediata transferencia de todas las competencias que la Constitución nacional le reconoció al nuevo Estado. Por el contrario, este proceso ha sido paulatino y conflictivo, al punto de que aun hoy el gobierno nacional retiene importantes competencias sin transferir (particularmente, competencias judiciales -algunas competencias penales y la totalidad de las civiles, comerciales, de familia y del trabajo-, la competencia sobre el puerto, sobre el servicio público de electricidad y del sistema público de transporte, entre otras).

1 El devengado es el surgimiento de una obligación de pago, por la recepción en conformidad de bienes o servicios oportunamente contratados o por haberse cumplido los requisitos administrativos dispuestos para los casos de gastos sin contraprestación. Es el momento del gasto en que se considera gastado un crédito y ejecutado el presupuesto por distintos conceptos y es el comienzo de una deuda firme con terceros.

El gasto devengado se expone con precisión en las Cuentas Anuales de Inversión (CAI), también conocidas como Cuentas de Ahorro e Inversión. Las mismas contienen información económica, financiera, patrimonial y de gestión sobre la administración centralizada y descentralizada correspondiente a todo un ejercicio presupuestario. Al finalizar cada ejercicio, el Ejecutivo prepara la cuenta de inversión en la que detalla los resultados económicos y financieros del año, cuáles fueron efectivamente los recursos y gastos realizados, etc.

² Para mayores precisiones sobre el contenido de cada finalidad y función recomendamos recurrir al “Clasificador del Gasto por Finalidad y Función del Sector Público de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, elaborado por la Dirección General de la Oficina de la Gestión Pública y Presupuesto del GCBA, que incluimos como Anexo en nuestro Informe.



Este proceso de traspaso de competencias impacta en la evolución del gasto y en la incidencia que las finalidades y funciones comprometidas tendrán sobre el gasto total, tal como lo veremos a continuación. En particular, el traspaso de las competencias policiales (finalidad 2-Servicios de Seguridad) operativizado en 2016 va a tener un impacto significativo en las cuentas públicas porteñas: entre 1997 y 2006 su participación en el gasto fue de 0,93%; entre 2007-2015, a partir de la creación de la Policía Metropolitana, ascendió a 3,96%; y desde 2016, con la transferencia de la Superintendencia de Seguridad Metropolitana de la Policía Federal Argentina a la jurisdicción porteña, llegará a representar el 14,47% del gasto.

En consecuencia, a fin de mantener la coherencia analítica de una serie de años tan extensa nos vimos obligados a excluir del análisis esta finalidad ya que mantenerla distorsionaría a la baja la incidencia que las otras finalidades tuvieron en el total del gasto a lo largo de toda la serie histórica³.

En síntesis, nuestro análisis del gasto por finalidad durante los veintitrés años de gobierno autónomo se centra en las cuatro finalidades que concentraron, en promedio, el 95% del gasto a lo largo de toda la serie bajo análisis y se ubican por encima de la línea del resultado. Ellas son: 1-Administración Gubernamental, 3-Servicios Sociales, 4-Servicios Económicos y 5-Deuda Pública, Intereses y Gastos⁴.

En muchas ocasiones las rigurosidades de la técnica y el lenguaje presupuestario hace que este tipo de análisis sean de difícil comprensión para el ciudadano medio. A fin de suplir esta falta hemos priorizado la adopción de un lenguaje sencillo de manera de facilitar la comprensión de los datos aquí expuestos, sin abandonar el rigor analítico y técnico. He contado para ello con el asesoramiento permanente y generoso de Rafael Flores, quien cuenta con una amplia experiencia y conocimiento de la técnica presupuestaria, y una particular preocupación por la defensa de lo público y el bien común. Vaya para él mi agradecimiento y, desde ya, como suele decirse en estos casos, las afirmaciones y errores que pudiera contener este informe son de mi exclusiva responsabilidad.

³ Por otras razones, que explicamos debidamente en nuestro Informe, excluimos también del análisis el gasto en las finalidades 8-Gastos a Clasificar y 9-Gastos No Clasificados.

⁴ En los primeros diez años de autonomía este conjunto de finalidades representaron más del 97% del gasto. Entre 2007 y 2015 bajaron un par de puntos, oscilando entre 95 y 96%. En los últimos cuatro años, a partir de la transferencia de las competencias policiales, se ubicaron en torno al 85%.

1. Evolución del gasto a precios constantes

El análisis de la evolución a precios corrientes de las principales finalidades y funciones del gasto del presupuesto de la Ciudad en una serie tan larga como la que aquí tomamos no sirve para analizar el crecimiento real del gasto ni tampoco su verdadera evolución. Para ello es necesario exponer la evolución del gasto a valores constantes, deflactando la inflación resultante de cada año.

Ahora bien, analizar la evolución del presupuesto a precios constantes en una serie de más de veinte años en una economía como la argentina con fuertes fluctuaciones macroeconómicas, requiere de bases estadísticas robustas y confiables. En ese sentido, los acontecimientos políticos, institucionales y prácticas metodológicas que afectaron el funcionamiento del Instituto de Estadísticas y Censos (INDEC) entre 2007 y 2015, en particular en la elaboración del Índice de Precios al Consumidor (IPC), nos impiden contar con una serie estadística respaldada por el citado Instituto para todo el período bajo análisis.

A fin de suplir este vacío y poder llevar adelante nuestro análisis, construimos una serie estadística con las siguientes fuentes de información: IPC-Indec para los años 1997 a 2006; índice elaborado por el Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA) de la CTA, construido a partir de los IPC de un conjunto de provincias⁵, para el período 2007-2012; y, a partir del año 2013 el IPCBA que comenzó a elaborar la Dirección General de Estadísticas y Censo del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (ver Anexo Índice de Inflación).

Con esta información actualizamos los diferentes presupuestos anuales a valores de diciembre de 2019. Por tanto, en los próximos apartados analizaremos la evolución a precios constantes de las diferentes finalidades y funciones.

1.1 Evolución del gasto por finalidad a precios constantes

La primera observación que surge de analizar la información contenida en la Tabla 1 (en nuestro Informe, la Tabla 5) es una significativa reducción de la brecha entre el primer y el último presupuesto de la serie, en relación con lo que surgía en el

⁵ El índice de CIFRA se construyó como un promedio ponderado de los índices de diferentes aglomerados provinciales. Hasta 2011 utilizó los IPC elaborados en base a esos aglomerados por las Direcciones provinciales de Estadística de siete provincias (Chubut, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, Neuquén, Río Negro y Salta). A partir de ese año, dado que Entre Ríos y Río Negro dejaron de calcular o de hacer públicos sus IPC, se descartaron estas dos provincias y se sumaron los IPC de Misiones, San Luis, Santa Fe y Tierra del Fuego, totalizando un universo de nueve provincias. El peso de cada uno en el total se determina según el peso que tiene el gasto de consumo de los hogares de cada provincia. Esta información surge de la Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares.

análisis a precios corrientes. En efecto, el gasto del ejercicio 2019 fue, a precios constantes, un 118% superior a 1997. Se trata de un crecimiento importante: en 23 años de autonomía la Ciudad duplicó su presupuesto de gastos en términos reales. Es más, tal como lo expondremos más adelante, su crecimiento estuvo por encima del registrado por otras jurisdicciones provinciales e incluso el Estado nacional.

Tabla 1. GCABA - Clasificación del Gasto por Finalidad - En \$ Constantes

Finalidad	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1. Administración Gubernamental	21.619.556.048	22.644.003.653	25.692.420.675	23.747.122.091	25.177.418.605	15.448.916.161	15.321.240.051	19.507.951.445
3. Servicios Sociales	95.761.306.489	98.194.154.601	106.647.871.835	111.521.580.690	113.051.343.912	80.094.124.725	87.857.703.968	98.516.213.297
4. Servicios Económicos	28.625.767.504	20.522.197.312	23.946.901.807	24.303.510.864	26.250.628.759	15.976.305.087	19.222.480.804	23.435.230.741
5. Deuda Pública – Intereses Y Gastos	6.611.068.630	5.267.010.267	5.995.550.003	4.703.192.601	3.719.329.187	2.232.799.234	5.076.504.799	4.413.063.068
Total	152.617.698.671	146.627.365.833	162.282.744.320	164.275.406.246	168.198.720.463	113.752.145.207	127.477.929.623	145.872.458.550
Finalidad	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1. Administración Gubernamental	22.166.137.430	26.832.219.070	26.989.148.005	29.137.361.055	31.493.415.206	34.203.772.662	38.658.695.141	43.259.413.037
3. Servicios Sociales	118.815.011.250	155.046.868.619	156.629.810.591	156.748.614.322	174.083.940.853	168.499.024.027	191.142.877.020	194.767.849.656
4. Servicios Económicos	31.226.994.875	39.756.943.049	40.301.790.675	52.249.371.723	41.339.499.331	46.039.054.285	45.153.127.388	48.291.101.712
5. Deuda Pública – Intereses Y Gastos	4.252.995.737	5.007.953.001	3.044.376.865	2.589.331.492	4.071.822.653	5.907.351.354	4.678.046.027	4.270.291.797
Total	176.461.139.293	226.643.983.738	226.965.126.136	240.724.678.593	250.988.678.043	254.649.202.327	279.632.745.576	290.588.656.201
Finalidad	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. Porcentual 2019 vs 1997
1. Administración Gubernamental	47.757.924.896	46.465.479.423	53.670.997.844	50.440.582.916	53.300.043.317	48.420.810.090	45.947.003.218	112,53 %
3. Servicios Sociales	203.123.809.448	199.449.266.823	204.435.187.684	204.978.539.494	223.607.024.724	202.134.141.819	195.912.015.388	104,58 %
4. Servicios Económicos	76.237.543.193	74.326.789.491	66.404.641.477	68.389.135.641	75.751.680.294	62.399.615.594	57.200.776.365	99,82 %
5. Deuda Pública – Intereses Y Gastos	5.473.670.236	6.533.419.211	8.275.198.752	13.458.442.991	14.996.317.529	21.654.788.773	33.456.386.798	406,07 %
Total	332.592.947.774	326.774.954.949	332.786.025.757	337.266.701.042	367.655.065.865	334.609.356.275	332.516.181.768	117,88 %

Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas Anuales de Inversión, GCABA.

Nota: Los importes consignados corresponden al Devengado de cada año del Consolidado General actualizados según Índice de inflación: 1997 a 2006: INDEC; 2007 a 2012: CIFRA; 2013 a 2019: IPCBA. Año base: diciembre de 2019.

La exposición del gasto a precios constantes visibiliza con toda su intensidad el fuerte impacto que tuvo la crisis de 2001-2002 sobre la evolución del gasto total y de cada una de las finalidades. Tal es así que en 2002 el gasto total se redujo más del treinta por ciento. A partir del año siguiente comienza un proceso sostenido de recuperación al punto de que ya en el cuarto año (2005) el gasto total se ubicó por encima del gasto registrado en 2001 y siguió creciendo ininterrumpidamente hasta el año 2014 que bajó dos puntos porcentuales. En 2015 el gasto se recupera y vuelve a crecer en los sucesivos dos años para volver a caer en 2018 y 2019.

El análisis de la evolución del gasto por finalidad arroja resultados similares al del gasto total, con un detalle: todas las finalidades, excepto la referida a intereses de la deuda pública, van a registrar un crecimiento promedio entre puntas inferior al promedio de crecimiento del gasto total.

La finalidad 1-Administración Gubernamental va a demorar un año más (2006) para superar el nivel de gasto previo a la crisis devaluatoria de 2002. A partir de allí va a crecer año tras año hasta el 2013, año a partir del cual va a registrar fluctuaciones tipo serrucho: un año crece, el siguiente decrece. Cierra la serie con un nivel de gasto inferior al de ese año.

Las finalidades 3-Servicios Sociales y 4-Servicios Económicos van a registrar los menores crecimientos del gasto entre puntas (105% y 100%, respectivamente) y una evolución similar. Ambas van a recuperar en 2005 el nivel de gasto previo a la crisis. A a partir de allí, la primera de ellas va a crecer todos los años hasta 2013. Y desde 2014 su nivel de gasto tendrá fluctuaciones importante, para cerrar la serie en el mismo nivel de gasto del año 2012.

Los Servicios Económicos, por su parte, crecieron ininterrumpidamente hasta el 2008 para caer al año siguiente y volver a crecer hasta 2015, en que vuelven a caer. Cierran la serie con un nivel de gasto superior al año 2012 pero inferior al año 2013.

Por último, la finalidad 5-Deuda Pública, Intereses y Gastos registró el mayor -y, por otra parte, significativo- gasto entre puntas y una evolución fluctuante hasta 2015, año en que consolida un aumento sostenido. Es la única finalidad que registra al final de la serie un gasto mayor al de todos los años anteriores. Expuesto de otra manera, esta finalidad alcanzará el 10% del gasto total en el año 2019.

4.2 Evolución del gasto por función a precios constantes

El análisis de la evolución del gasto a precios constantes de las diferentes funciones permite observar con mayor claridad cuál fue la evolución real del gasto en cada una de ellas en esta larga serie de años.

En lo que respecta a las **funciones de la finalidad 1-Administración Gubernamental** la Tabla 2a⁶ nos muestra comportamientos disímiles.

En un contexto en el que el promedio general de crecimiento entre puntas del conjunto de las finalidades fue de 113%, la función 1.1-Legislativa, que es la función que expresa el gasto del poder político por excelencia en un sistema democrático, mantuvo el mismo nivel de gasto entre puntas. Recién en el año 2011 va a superar el gasto real registrado en el primer año de autonomía. A partir de allí siguió creciendo hasta que en el año 2019 se ubicó en el mismo nivel que en 1997.

⁶ Corresponde a la Tabla 6a de nuestro Informe.

En esa misma línea, la función 1.6-Administración Fiscal redujo su gasto real. De hecho, solo va a superar el gasto real del inicio en el año 2012. En el resto de los años registró un gasto real inferior.

Tabla 2a. GCABA - Fin Administración Gubernamental - Clasificación del Gasto por Función - En \$ Constantes a diciembre 2019

Función	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1.1 Legislativa	4.549.155.875	2.496.077.952	3.249.262.398	3.187.793.410	3.170.219.685	2.225.747.931	2.516.904.169	2.891.861.534
1.2 Judicial	752.121.114	716.870.866	2.703.629.507	3.392.375.139	4.475.281.531	2.263.926.895	2.280.578.561	3.252.851.544
1.3 Dirección Ejecutiva	6.923.634.449	8.346.579.495	10.526.231.760	6.803.150.066	7.344.599.906	4.624.867.365	3.842.368.561	5.337.243.850
1.4 Relaciones Exteriores	0	0	0	0	0	0	0	0
1.5 Relaciones Interiores	58.038.254	0	0	0	0	0	0	0
1.6 Administración Fiscal	9.070.321.348	10.759.045.678	8.760.562.757	9.280.045.198	8.843.564.090	5.458.628.085	5.432.894.390	6.567.960.557
1.7 Control de la Gestión	266.285.009	325.429.661	452.734.253	1.083.758.277	1.343.753.394	875.745.885	1.248.494.370	1.458.033.960
Total Fin Adm Gubernamental	21.619.556.048	22.644.003.653	25.692.420.675	23.747.122.091	25.177.418.605	15.448.916.161	15.321.240.051	19.507.951.445

Función	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1.1 Legislativa	2.858.915.802	3.705.220.985	3.858.710.059	3.822.292.848	4.228.115.620	4.136.109.170	4.959.093.712	6.039.931.539
1.2 Judicial	3.499.526.593	4.178.656.200	7.939.816.683	8.093.739.113	8.772.513.351	9.937.184.406	11.890.399.233	13.434.547.205
1.3 Dirección Ejecutiva	7.006.366.719	8.428.808.890	6.148.376.021	7.104.232.777	8.540.773.862	9.593.975.890	10.490.785.668	9.778.527.503
1.4 Relaciones Exteriores	0	32.069.042	0	147.287.051	0	0	0	0
1.5 Relaciones Interiores	0	0	0	0	0	0	0	0
1.6 Administración Fiscal	7.184.481.535	8.567.880.886	6.806.260.129	7.668.114.230	7.344.989.221	7.699.865.567	8.042.112.965	10.425.336.696
1.7 Control de la Gestión	1.616.846.781	1.919.583.066	2.235.985.113	2.301.695.036	2.607.023.151	2.836.637.628	3.276.303.563	3.581.070.093
Total Fin Adm Gubernamental	22.166.137.430	26.832.219.070	26.989.148.005	29.137.361.055	31.493.415.206	34.203.772.662	38.658.695.141	43.259.413.037

Función	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. Porcentual 2019 vs 1997
1.1 Legislativa	6.734.717.033	6.519.116.210	6.774.475.138	5.844.126.758	5.843.181.043	4.999.903.927	4.498.785.040	-1 %
1.2 Judicial	15.574.604.257	15.330.443.163	19.800.688.767	17.856.916.475	19.560.401.125	17.380.522.413	18.417.861.866	2.349 %
1.3 Dirección Ejecutiva	13.640.104.128	13.690.315.216	14.863.620.838	14.442.612.759	15.882.931.263	15.686.243.851	12.643.931.124	83 %
1.4 Relaciones Exteriores	0	0	0	0	0	0	0	0 %
1.5 Relaciones Interiores	0	136.823.694	129.509.082	32.565.565	0	0	0	-100 %
1.6 Administración Fiscal	7.782.588.063	6.611.332.189	7.406.263.089	7.136.094.190	6.954.849.567	5.890.868.273	6.091.839.967	-33 %
1.7 Control de la Gestión	4.025.911.416	4.177.448.951	4.696.440.929	5.128.267.169	5.058.680.320	4.463.271.626	4.294.585.221	1.513 %
Total Fin Adm Gubernamental	47.757.924.896	46.465.479.423	53.670.997.844	50.440.582.916	53.300.043.317	48.420.810.090	45.947.003.218	113 %

Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas Anuales de Inversión, GCABA.

Nota: Los importes consignados corresponden al Devengado de cada año del Consolidado General actualizados según Índice de inflación: 1997 a 2006: INDEC; 2007 a 2012: CIFRA; 2013 a 2019: IPCBA. Año base: diciembre de 2019.

En el otro extremo, las funciones 1.2-Judicial y 1.7-Control de Gestión registraron un crecimiento exponencial del gasto real de 2349% y 1513%, respectivamente.

La función 1.2-Judicial es un caso por demás interesante. Se trata de una competencia que comenzó a desarrollarse a partir de la autonomía y que aun tiene un alcance acotado dado que -como vimos- la mayoría de las competencias judiciales siguen en cabeza del Estado nacional. Sin embargo, ya en el año 2000 devengó un gasto tres veces y media superior al de 1997, mayor incluso que la función Legislativa. En 2002 va a sufrir el impacto de la crisis devaluatoria de ese año, al punto de que va a reducir su gasto casi en un 50%. A partir de allí crecerá sostenidamente año tras año hasta

rozar los veinte mil millones de pesos de gasto real en 2015. En los últimos cuatro años el gasto, en términos reales, oscilará entre los diecisiete y los diecinueve millones de pesos, consolidándose como el principal gasto de esta finalidad. Expuesto en términos de participación, en el año 2000 representó el 2% del gasto total, en 2015 alcanzó un pico de 6pp y en los últimos años parece haberse consolidado por encima de los 5pp.

La función 1.7-Control de Gestión, por su parte, va a crecer sostenidamente año tras año, excepto en los años 2002 y 2003 en los que el gasto real se va a resentir como consecuencia de la crisis devaluatoria de 2001/2002. Incluso es la función que más rápido va a recuperar su nivel de gasto real previo a dicha crisis. En efecto, en 2004 ya había superado el gasto real del 2001 y a partir de allí creció año tras año hasta 2017, que comenzó un ciclo de descenso del gasto real que llegó hasta el último año de la serie.

La evolución del gasto real de esta función está asociada a la implementación de organismos creados por la Constitución porteña, como el Ente Único de Servicios Públicos y la Auditoría General que concentran, junto con la Defensoría del Pueblo, la mayor parte del gasto devengado de la función.

Por último, 1.3-Dirección Ejecutiva va a registrar en 1999 un gasto real mayor a los diez mil millones de pesos que recién va a volver a alcanzar en 2011. En 2012 va a sufrir una pequeña retracción para volver a crecer a partir de 2013, consolidándose en una banda ente los doce y los quince mil millones de pesos. Por supuesto, también va a sufrir el impacto de la crisis del 2002, al punto de que recién va a superar los niveles previos de gasto en el año 2006.

Se necesitan estudios de mayor profundidad para poder relacionar la evolución de estos gastos con los diferentes hitos de desarrollo y crecimiento de cada una de estas funciones. En el caso del gasto Judicial, por ejemplo, resultaría interesante correlacionar el aumento del gasto con la evolución de las competencias jurisdiccionales (creación del Tribunal Superior de Justicia, juzgados y salas en ambos fueros y desarrollo del Ministerio Público) y el crecimiento de las áreas de administración (Consejo de la Magistratura, por caso).

En cuanto a las competencias asociadas a la función de control de gestión sería relevante analizar si la evolución positiva del presupuesto de los organismos mencionados implicaron un fortalecimiento de los objetivos que les impuso la constitución porteña. Existen algunos indicios que parecieran reflejar que, en algunas

oportunidades, estas estructuras se utilizaron para canalizar acuerdos políticos antes que para robustecer esas funciones de contralor.

En cuanto a las **funciones de la finalidad 3-Servicios Sociales**, los datos se exponen en la Tabla 2b⁷.

Tabla 2b. GCABA - Fin Servicios Sociales - Clasificación del Gasto por Función - En \$ Constantes a diciembre 2019

Función	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
3.1 Salud	42.830.213.697	42.441.537.196	44.282.164.863	45.730.374.026	45.813.886.690	33.635.403.656	35.099.764.806	37.417.997.722
3.2 Promoción y Acción Social	4.850.474.409	4.351.498.952	5.579.438.906	6.194.258.575	7.325.117.928	5.866.109.751	7.738.206.173	9.567.991.109
3.4 Educación	41.944.609.689	43.028.422.731	47.163.853.953	49.302.304.217	48.998.095.724	34.602.362.872	37.399.240.843	41.166.994.228
3.5 Cultura	5.459.080.027	6.034.635.007	6.796.433.861	7.799.773.834	7.404.520.580	4.753.578.674	5.208.187.915	5.650.433.461
3.6 Trabajo	45.753.550	49.375.674	617.855.855	353.290.005	515.011.741	380.499.557	556.481.244	874.904.544
3.7 Vivienda	631.175.117	620.657.794	1.133.653.976	1.264.423.418	1.511.291.114	563.922.136	1.446.940.051	3.210.900.493
3.8 Agua Potable y Alcantarillado	0	1.668.027.246	1.074.470.421	877.156.616	1.483.420.135	292.248.079	408.882.937	626.991.740
Total Fin Ser Sociales	95.761.306.489	98.194.154.601	106.647.871.835	111.521.580.690	113.051.343.912	80.094.124.725	87.857.703.968	98.516.213.297

Función	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
3.1 Salud	41.894.149.116	55.299.852.679	53.904.400.297	53.868.560.129	62.072.029.658	57.973.185.332	65.854.412.382	69.847.948.258
3.2 Promoción y Acción Social	11.823.256.133	16.122.980.097	18.334.624.479	18.211.831.093	18.848.535.234	19.036.745.604	21.436.577.572	20.557.582.811
3.4 Educación	49.384.513.471	62.741.022.488	65.512.975.793	66.808.143.932	71.919.255.540	70.245.161.418	80.030.528.163	81.116.242.625
3.5 Cultura	6.987.501.838	8.527.970.957	8.850.478.507	8.935.037.845	10.642.254.735	9.713.322.043	11.225.495.394	10.527.922.450
3.6 Trabajo	893.484.790	1.096.749.957	937.791.199	506.755.703	537.494.886	1.028.581.239	1.812.293.851	1.977.408.995
3.7 Vivienda	6.615.769.808	9.102.957.613	6.861.180.071	6.016.821.553	4.911.588.833	4.049.082.112	5.394.731.025	7.817.626.439
3.8 Agua Potable y Alcantarillado	1.216.336.094	2.155.334.827	2.228.360.244	2.401.464.068	5.152.781.968	6.452.946.278	5.388.838.633	2.923.118.078
Total Fin Ser Sociales	118.815.011.250	155.046.868.619	156.629.810.591	156.748.614.322	174.083.940.853	168.499.024.027	191.142.877.020	194.767.849.656

Función	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. Porcentual 2019 vs 1997
3.1 Salud	71.601.759.504	67.044.914.905	70.280.627.515	67.716.077.164	68.760.323.104	59.603.427.530	57.119.109.330	33 %
3.2 Promoción y Acción Social	25.782.361.373	29.845.790.255	31.472.834.913	31.022.414.786	35.326.181.837	31.553.158.318	38.517.442.035	694 %
3.4 Educación	81.117.841.644	79.125.918.780	80.573.336.131	78.606.388.474	81.423.309.700	70.950.506.752	69.893.343.611	67 %
3.5 Cultura	13.118.113.176	10.944.935.614	10.832.651.738	12.160.396.839	16.048.084.815	18.000.389.547	9.440.734.001	73 %
3.6 Trabajo	2.185.314.293	3.505.696.578	2.931.939.274	3.005.789.586	3.024.929.884	2.850.551.231	2.683.483.655	5.765 %
3.7 Vivienda	6.976.325.290	5.823.337.176	5.475.520.624	8.452.485.219	12.804.216.394	13.974.968.563	13.420.408.008	2.026 %
3.8 Agua Potable y Alcantarillado	2.342.094.169	3.158.673.516	2.868.277.490	4.014.987.425	6.219.978.991	5.201.139.879	4.837.494.747	-%
Total Fin Ser Sociales	203.123.809.448	199.449.266.823	204.435.187.684	204.978.539.494	223.607.024.724	202.134.141.819	195.912.015.388	105 %

Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas Anuales de Inversión, GCABA.

Nota: Los importes consignados corresponden al Devengado de cada año del Consolidado General actualizados según Índice de inflación: 1997 a 2006: INDEC; 2007 a 2012: CIFRA; 2013 a 2019: IPCBA. Año base: diciembre de 2019.

⁷ Equivalente a la Tabla 6b de nuestro Informe.

La primera observación que surge del análisis de dicha tabla es que las funciones 3.1-Salud, 3.4-Educación y 3.6-Cultura fueron las que tuvieron los menores crecimientos del gasto entre puntas, que en buena medida se explica por la pérdida de peso relativo que experimentaron en los últimos doce años. Volveremos sobre esto más adelante.

Salud registró un crecimiento moderado a lo largo de los primeros cinco años de autonomía, sufrió el impacto de la crisis devaluatoria de 2002 y recién en 2006 superó el nivel de gasto previo a esta crisis. A partir de allí registró oscilaciones del gasto, en términos reales, con un pico de setenta y un mil millones de pesos en 2013. En 2018 y 2019 sufrirá una constricción del gasto real de 13% y 17%, respectivamente, en relación con 2017. En otras palabras, en el último año de nuestra serie observará el mismo nivel de gasto que en 2010.

Promoción y Acción Social, por su parte, tuvo un crecimiento moderado pero constante del gasto real en los primeros años de nuestra serie hasta el año 2002 que disminuyó significativamente su gasto, pero, a diferencia del resto de las funciones, ya al año siguiente recuperó todo lo perdido e inició un proceso de crecimiento sostenido (con excepción de los años 2012 y 2018 en los que sufrió pequeñas retracciones). En 2019 representó el 67% del gasto en Salud y el 55% del gasto en Educación (contra el 11 y el 12% de 1997, respectivamente). Este desempeño la ubicó como la tercera función más importante, en lo que se refiere al gasto, de esta finalidad⁸.

Educación tuvo un crecimiento sostenido hasta 2001 para caer al año siguiente casi un 30%. A partir de allí volvió a registrar un alza ininterrumpida del gasto real (con ajustes a la baja en torno al 2% en algunos años) hasta 2017. Al igual que Salud, en 2018 y 2019 sufrirá una constricción del gasto, en términos reales, del orden del 13% y 14%, respectivamente. También cierra el período bajo análisis con el mismo nivel de gasto real que en el ejercicio 2010.

Cultura tendrá un comportamiento inicial similar a las otras funciones y también sufrió el impacto de la crisis devaluatoria, para iniciar luego un proceso lento de recuperación. En 2006 logró superar el gasto previo a dicha crisis. A partir de 2009 consolidó un nivel de gasto promedio superior a los diez mil millones de pesos anuales hasta que en los años 2017 y 2018 registrará un crecimiento de 32% y 48%,

⁸ La función Promoción y Acción Social concentra en promedio el 60% de su gasto en transferencias en ayuda social (directa e indirecta). En los últimos años presupuestarios se incluyeron aquí las obras relacionadas con la relocalización de edificios públicos (ministerios) en Villas y barrios carencias. Esto podría explicar el incremento que -a precios constantes- ha experimentado esta función en los años 2017 y 2019.



respectivamente, en relación con el ejercicio 2016, para cerrar la etapa en un nivel de gasto similar al registrado en 2010.

Trabajo fue la función que experimentó -junto a Agua Potable y Alcantarillado- el mayor crecimiento entre puntas ya que comenzó con un gasto real muy pequeño para luego crecer, aunque con fluctuaciones. Incluso ya en el año 2003 había recuperado el nivel de gasto previo a la crisis de 2002. A partir de 2011 seguirá experimentando fluctuaciones constantes del gasto real anual, aunque en un nivel de gasto sensiblemente superior, en torno a los dos mil seiscientos millones de pesos de gasto real anual promedio (en los años previos el promedio de gasto real anual había sido de ochocientos millones de pesos).

La función 3.7-Vivienda también experimentó un crecimiento importante entre puntas aunque con un impacto presupuestario muy superior al de la función Trabajo analizada anteriormente. Eso llevó a que su participación en el gasto total creciera significativamente entre 1997 y 2019. Sin embargo, en el medio experimentó fluctuaciones importantes. Se recuperó rápido de la crisis de 2002. Entre 2005 y 2015 su gasto promedio anual se ubicó, en términos reales, en torno a los seis mil millones de pesos, con picos de nueve mil millones en 2006 y cuatro mil millones en 2010. En 2016 creció a más de ocho mil millones, para ubicarse, a partir del año, en un promedio de gasto real en torno a los trece mil millones de pesos, casi el doble del promedio registrado en los primeros ocho años de la Etapa 2.

Agua Potable y Alcantarillado registró sus primeros gastos en 1998 aunque con una participación marginal. La crisis devaluatoria de 2002 relegó significativamente su gasto real. Asimismo, se observan a lo largo de todo el período importantes fluctuaciones. En los últimos cuatro años parece haber estabilizado un nivel de gastos promedio en torno a los cinco mil millones de pesos (similar al registrado en el trienio 2009-2011). Es probable que estas fluctuaciones estén asociadas al ritmo de ejecución de las obras para prevenir las inundaciones que con relativo éxito ha encarado la Ciudad desde los primeros años de su autonomía.

Volviendo a la merma en la participación de las funciones de Salud y Educación es interesante señalar que al analizar la incidencia del gasto salarial en estas dos funciones, observamos que, entre 2001 y 2019, representó, en promedio, el 68,6% del gasto de 3.1-Salud y el 66,8% de 3.4-Educación. Ahora bien, en el año 2001, en el que estas funciones concentraron el 27,24% y el 29,13% del gasto total, respectivamente, el gasto salarial representó el 73,1% en Salud y el 74,6% en

Educación. En 2019, en cambio, con una participación en el gasto total sensiblemente inferior (de 17,18pp y 21,02pp), la incidencia del gasto salarial se redujo a 66,3% y 63,6%, respectivamente.

Hacen falta mayores análisis para poder determinar el impacto de esta realidad. En concreto, si ese retraimiento afectó el ingreso real de las trabajadoras y los trabajadores de estas áreas o si, por el contrario, solo implicó una mayor disponibilidad de gastos para otros fines.

Por último, la evolución del gasto en términos reales de las **funciones de la finalidad 4-Servicios Económicos** se expone en la Tabla 2c⁹.

Tabla 2c. GCABA - Fin Servicios Económicos - Clasificación del Gasto por Función - En \$ Constantes a diciembre 2019

Función	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
4.3 Transporte	3.311.376.984	3.569.959.102	3.798.217.293	3.926.845.196	5.902.277.593	3.494.967.546	3.974.624.727	4.303.908.354
4.4 Ecología	376.851.476	2.143.458.278	2.563.378.893	2.554.198.839	2.476.840.865	1.359.530.289	2.253.827.214	2.603.342.066
4.5 Turismo	62.447.144	203.260.517	237.508.614	200.824.207	172.685.699	99.892.738	121.683.776	144.113.020
4.6 Industria y Comercio	121.782.453	71.319.962	30.597.114	1.445.388.038	1.376.150.686	1.011.237.115	1.043.748.364	1.157.965.832
4.8 Seguros y Finanzas	5.231.117.399	0	0	0	0	0	0	0
4.9 Servicios Urbanos	19.522.192.047	14.534.199.452	17.317.199.893	16.176.254.584	16.322.673.915	10.010.677.398	11.828.596.722	15.225.901.469
Total Fin Ser Económicos	28.625.767.504	20.522.197.312	23.946.901.807	24.303.510.864	26.250.628.759	15.976.305.087	19.222.480.804	23.435.230.741

Función	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
4.3 Transporte	6.013.683.544	7.362.272.399	4.654.606.166	7.485.877.732	3.556.060.196	6.924.388.804	9.473.343.942	6.814.431.909
4.4 Ecología	4.268.535.466	6.219.461.608	5.111.881.558	1.580.975.214	5.729.224.013	7.744.504.641	5.945.365.214	6.878.493.743
4.5 Turismo	189.329.144	179.199.372	173.465.582	207.912.117	225.632.536	230.214.204	244.759.222	273.888.037
4.6 Industria y Comercio	1.135.779.247	1.359.781.189	1.102.690.658	902.169.954	1.153.981.378	808.338.200	986.841.490	1.044.589.838
4.8 Seguros y Finanzas	0	0	0	0	10.308.534	15.928.373	16.628.366	21.236.841
4.9 Servicios Urbanos	19.619.667.474	24.636.228.481	29.259.146.711	42.072.436.707	30.664.292.674	30.315.680.063	28.486.189.153	33.258.461.343
Total Fin Ser Económicos	31.226.994.875	39.756.943.049	40.301.790.675	52.249.371.723	41.339.499.331	46.039.054.285	45.153.127.388	48.291.101.712

Función	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. Porcentual 2019 vs 1997
4.3 Transporte	29.533.283.605	15.117.519.904	13.331.826.262	14.950.123.065	16.376.770.993	8.935.702.368	7.984.642.291	141 %
4.4 Ecología	7.607.274.637	8.169.015.182	7.846.190.939	9.018.964.782	10.910.030.994	7.531.225.741	7.960.776.398	2.012 %
4.5 Turismo	346.269.365	1.072.334.642	1.281.532.859	473.257.975	621.112.329	409.548.587	319.479.439	412 %
4.6 Industria y Comercio	991.991.538	1.309.548.594	1.279.427.091	1.245.697.651	1.522.054.189	1.283.617.857	964.606.711	692 %
4.8 Seguros y Finanzas	26.914.698	29.469.323	55.610.098	38.063.613	1.495.015	0	0	-100 %
4.9 Servicios Urbanos	37.731.809.351	48.628.901.846	42.610.054.228	42.663.028.555	46.320.216.775	44.239.521.041	39.971.271.525	105 %
Total Fin Ser Económicos	76.237.543.193	74.326.789.491	66.404.641.477	68.389.135.641	75.751.680.294	62.399.615.594	57.200.776.365	100 %

Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas Anuales de Inversión, GCABA.

Nota: Los importes consignados corresponden al Devengado de cada año del Consolidado General actualizados según Índice de inflación: 1997 a 2006: INDEC; 2007 a 2012: CIFRA; 2013 a 2019: IPCBA. Año base: diciembre de 2019.

⁹ Corresponde a la Tabla 6c de nuestro Informe.

El análisis de dicha tabla arroja, por un lado, que tres funciones (4.5-Turismo, 4.6-Industria y 4.8-Seguro y Finanzas) tuvieron durante todo el período un incidencia marginal en el gasto total, por lo que no requieren mayores análisis. En el otro extremo, una sola función, 4.9-Servicios Urbanos (recolección de residuos), concentró dos tercios del gasto real registrado por esta finalidad en toda la etapa, con dos excepciones opuestas: en el año 2008 alcanzó el 80% del gasto de la finalidad en tanto en 2013 se contrajo al 50%, como consecuencia de la participación extraordinaria de la función 4.3-Transporte (impulsada por la construcción del Metrobus de la 9 de Julio).

Nuevamente, se requieren estudios particulares para dilucidar las causas de estas variaciones, aunque es probable que la evolución del gasto de esta función se relacione estrechamente con los gastos extraordinarios asociados a los procesos de renegociación del precio y/o modificación de las condiciones de prestación del servicio (compra de flotas completas de camiones y/o pago de indemnizaciones laborales y/o implementación de la política de contenerización, etc).

Por su parte, la función 4.3-Transporte (que comprende, entre otros, los gastos en el sistema público de bicicletas públicas y en el sistema de carriles exclusivos para colectivos denominado "Metrobus") registró durante los primeros cuatro años de gobierno autónomo cierta estabilidad del gasto, en términos reales, en torno a los tres mil quinientos millones de pesos. En 2001, último año de la convertibilidad, experimentó un aumento del 50% y al año siguiente, como consecuencia de la crisis devaluatoria, volvió al nivel de gasto que había registrado en esos primeros cuatros años de autonomía. Entre 2005 y 2012 experimentó una evolución fluctuante del gasto con un promedio de seis mil quinientos millones de pesos y picos de tres mil quinientos millones y nueve mil cuatrocientos millones de pesos en 2009 y 2011, respectivamente. En 2013 sucedió el gasto extraordinario que mencionamos anteriormente y entre 2014 y 2016 el gasto real se estabilizó en torno a los quince mil millones de pesos promedio. En los últimos dos años sufrió nuevamente una reducción significativa.

La función 4.4-Ecología concentra los gastos en el sistema de recuperadores urbanos, centros verdes y otras políticas de recuperación y tratamiento de reciclables. Comenzó con un gasto real marginal, pero ya al segundo año tuvo un crecimiento significativo que sostuvo a lo largo de los años, con excepción del año 2002. En 2008 sufrió una reducción significativa para volver al año siguiente a los valores de los años previos con una tendencia alcista, estabilizando un piso de gasto real en torno a los siete mil

seiscientos millones de pesos, con un pico de casi once mil millones de pesos en 2017. El recorrido descrito ubica a esta función como la que experimento mayor crecimiento del gasto, en términos reales, medido de punta a punta (2.000%).

2. Crecimiento real acumulado del gasto

Como se puede apreciar del análisis de la evolución del presupuesto a precios constantes, el presupuesto porteño acumuló de punta a punta de la serie bajo análisis un incremento real del gasto superior al ciento por ciento.

Antes de analizar la evolución particular de cada finalidad y función resulta interesante comparar la evolución del presupuesto porteño con la de las otras jurisdicciones presupuestarias principales del país. Me refiero a los presupuestos del Estado nacional y de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.

A tal fin tomamos el presupuesto devengado del año 2004 ya que no todas las jurisdicciones publican datos de años anteriores. Actualizamos esos valores con nuestro índice de inflación. Para la CABA tomamos el devengado de cada año tal como lo venimos utilizando aquí (sin Seguridad) y también con todas las finalidades (con Seguridad). Ello a fin de ser absolutamente transparente en la exposición de la información. De cualquier manera, para nuestra comparación utilizamos el presupuesto de CABA sin seguridad.

Así la Tabla 3 muestra que, entre los años 2004 y 2019, la Ciudad de Buenos Aires registró el mayor crecimiento del gasto real de las cinco jurisdicciones analizadas: 128%. En el otro extremo, la provincia de Buenos Aires registró el menor crecimiento: 67%. La Nación y la provincia de Córdoba registraron crecimientos similares (114% y 113%, respectivamente) y la provincia de Santa Fe se ubico unos puntos por debajo con un crecimiento de 108%.

Tabla 3 - Comparativo Devengado 2004 vs 2019 de las Cinco Jurisdicciones Presupuestarias Principales

Concepto	CABA (sin Seguridad)	CABA (con Seguridad)	Nación	Buenos Aires	Córdoba	Santa Fe
Devengado año 2004	4.219.700.000	4.278.979.146	64.275.400.000	16.064.427.917	2.994.769.500	4.880.196.774
Devengado 2004 actualizado al 2019	145.875.029.000	147.924.309.074	2.222.000.578.000	555.347.273.091	103.529.181.615	168.708.402.492
Devengado 2019	332.516.200.000	384.880.020.538	4.762.089.389.196	929.466.429.724	220.767.889.000	350.647.471.023
Crecimiento %	128 %	160 %	114 %	67 %	113 %	108 %

Fuentes: CABA: Cuentas Anuales de Inversión, GCABA; Nación: Oficina Nacional de Presupuesto; Buenos Aires: Contaduría General de la PBA; Córdoba: Ministerio de Finanzas; Santa Fe: Ministerio de Economía.

Ahora bien, el incremento global del gasto porteño es, en rigor, el resultado de la evolución de los diferentes gastos a lo largo de todo el período, con algunos años en los que el presupuesto fue, en términos constantes, superior al año anterior y otros en los que fue inferior. En cualquier caso, el resultado final fue un crecimiento positivo acumulado de \$179.898.483.097.

Como se puede observar en la Tabla 3a¹⁰, este crecimiento se distribuyó entre las distintas finalidades de la siguiente manera: Administración Gubernamental concentró el 14%, Servicios Sociales el 56%, Servicios Económicos, un 16% y el pago de intereses de la deuda pública y gastos, el 15%.

Tabla 3a. GCABA - Crecimiento Acumulado del Gasto - En \$ Constantes

Finalidad / Función	Período Total (1997-2019)	
1. Administración Gubernamental	24.327.447.170	13,52 %
1.1 Legislativa	-50.370.835	-0,03 %
1.2. Judicial	17.665.740.752	9,82 %
1.3. Dirección Ejecutiva	5.720.296.676	3,18 %
1.4. Relaciones Exteriores	0	0,00 %
1.5. Relaciones Interiores	-58.038.254	-0,03 %
1.6. Administración Fiscal	-2.978.481.380	-1,66 %
1.7. Control de la Gestión	4.028.300.211	2,24 %
3. Servicios Sociales	100.150.708.899	55,67 %
3.1. Salud	14.288.895.634	7,94 %
3.2. Promoción y Acción Social	33.666.967.626	18,71 %
3.4. Educación	27.948.733.922	15,54 %
3.5. Cultura	3.981.653.974	2,21 %
3.6. Trabajo	2.637.730.105	1,47 %
3.7. Vivienda	12.789.232.891	7,11 %
3.8. Agua Potable y Alcantarillado	4.837.494.747	2,69 %
4. Servicios Económicos	28.575.008.861	15,88 %
4.3. Transporte	4.673.265.307	2,60 %
4.4. Ecología	7.583.924.922	4,22 %
4.5. Turismo	257.032.295	0,14 %
4.6. Industria y Comercio	842.824.258	0,47 %
4.8. Seguros y Finanzas	-5.231.117.399	-2,91 %
4.9. Servicios Urbanos	20.449.079.478	11,37 %
5. Deuda Pública – Intereses Y Gastos	26.845.318.168	14,92 %
5.1. Deuda Pública – Intereses Y Gastos	26.845.318.168	14,92 %
Total	179.898.483.097	100,00 %

Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas Anuales de Inversión, GCABA.

Nota: Los importes consignados corresponden al Devengado de cada año del Consolidado General.

Si tomamos como referencia de análisis las funciones, observamos que cuatro de ellas tuvieron crecimiento negativo, tres funciones tuvieron un crecimiento de entre cero y cero coma cincuenta por ciento. El resto de las funciones registraron un crecimiento

¹⁰ Equivalente a la Tabla 7a del Informe.

superior al uno por ciento e inferior al diecinueve por ciento, destacándose las funciones 3.2-Promoción y Acción Social, 3.4-Educación, 5.1-Deuda Pública, Intereses y Gastos y 4.9-Servicios Urbanos como las funciones que más participación tuvieron en el crecimiento del gasto.

Por último, es interesante analizar cuál fue y cómo se distribuyó el crecimiento registrado en cada una de las etapas en las que dividimos nuestro análisis. En efecto, de la Tabla 3b¹¹ se observa que el crecimiento real acumulado en la Etapa 1 fue de \$ 74.347.427.465 y en la Etapa 2 de \$ 105.551.055.632. Esto evidencia que el 60% del crecimiento real del gasto se concentró en la Etapa 2.

Tabla 3b. GCABA - Crecimiento Acumulado del Gasto por Etapas - En \$ Constantes

Finalidad / Función	Etapa 1 (1997-2007)		Etapa 2 (2008-2019)	
1. Administración Gubernamental	5.369.591.957	7,22 %	18.957.855.213	17,96 %
1.1 Legislativa	-690.445.816	-0,93 %	640.074.981	0,61 %
1.2. Judicial	7.187.695.569	9,67 %	10.478.045.183	9,93 %
1.3. Dirección Ejecutiva	-775.258.428	-1,04 %	6.495.555.104	6,15 %
1.4. Relaciones Exteriores	0	0,00 %	0	0,00 %
1.5. Relaciones Interiores	-58.038.254	-0,08 %	0	0,00 %
1.6. Administración Fiscal	-2.264.061.218	-3,05 %	-714.420.162	-0,68 %
1.7. Control de la Gestión	1.969.700.104	2,65 %	2.058.600.108	1,95 %
3. Servicios Sociales	60.868.504.102	81,87 %	39.282.204.797	37,22 %
3.1. Salud	11.074.186.600	14,90 %	3.214.709.033	3,05 %
3.2. Promoción y Acción Social	13.484.150.070	18,14 %	20.182.817.556	19,12 %
3.4. Educación	23.568.366.105	31,70 %	4.380.367.817	4,15 %
3.5. Cultura	3.391.398.480	4,56 %	590.255.494	0,56 %
3.6. Trabajo	892.037.649	1,20 %	1.745.692.456	1,65 %
3.7. Vivienda	6.230.004.954	8,38 %	6.559.227.937	6,21 %
3.8. Agua Potable y Alcantarillado	2.228.360.244	3,00 %	2.609.134.504	2,47 %
4. Servicios Económicos	11.676.023.172	15,70 %	16.898.985.689	16,01 %
4.3. Transporte	1.343.229.183	1,81 %	3.330.036.125	3,15 %
4.4. Ecología	4.735.030.082	6,37 %	2.848.894.840	2,70 %
4.5. Turismo	111.018.438	0,15 %	146.013.857	0,14 %
4.6. Industria y Comercio	980.908.205	1,32 %	-138.083.947	-0,13 %
4.8. Seguros y Finanzas	-5.231.117.399	-7,04 %	0	0,00 %
4.9. Servicios Urbanos	9.736.954.663	13,10 %	10.712.124.815	10,15 %
5. Deuda Pública – Intereses Y Gastos	-3.566.691.765	-4,80 %	30.412.009.933	28,81 %
5.1. Deuda Pública – Intereses Y Gastos	-3.566.691.765	-4,80 %	30.412.009.933	28,81 %
Total	74.347.427.465	100,00 %	105.551.055.632	100,00 %

Fuente: Elaboración propia en base a Cuentas Anuales de Inversión, GCABA.

Nota: Los importes consignados corresponden al Devengado de cada año del Consolidado General.

Al analizar cómo se distribuyó ese excedente entre las diferentes finalidades observamos que Servicios Sociales concentraron el 82% del gasto real acumulado

¹¹ Corresponde a la Tabla 7b de nuestro Informe.

mientras que Deuda Pública, Intereses y Gastos, tuvo un crecimiento negativo. En la Etapa 2, por el contrario, la primera de estas finalidades concentró solo el 37% del crecimiento real del gasto y la segunda aumentó su participación hasta el 30% de dicho crecimiento.

Asimismo, al analizar la distribución entre las diferentes funciones surge que Salud y Educación recibieron el 15% y el 32%, respectivamente, del crecimiento real en el Etapa 1 y solo el 3% y el 4%, respectivamente, en la Etapa 2.

Expresándolo en forma sencilla, lo expuesto significa que de cada cien pesos extra que tuvo el gobierno porteño, en la Etapa 1 destinó \$15 a Salud y \$ 32 a Educación; y en la Etapa 2, \$3 y \$4, respectivamente. La función Deuda Pública, Intereses y Gastos, por el contrario, expresa el comportamiento opuesto: en la Etapa 1 generó un ahorro de \$5 sobre el presupuesto real y en la Etapa 2 concentró \$29 de cada cien pesos extra¹².

El ejercicio precedente nos ilustra sobre cuáles fueron las preferencias de las diferentes gestiones a cargo del gobierno porteño a lo largo de nuestra serie de análisis, al definir en qué gastar el dinero adicional que ingresaba a tesorería. No necesariamente implicaron un desfinanciamiento de las funciones que registraron evoluciones negativas o comparativamente menores que otras. Lo que está señalando es qué gastos se priorizaron con el dinero extra que se acumuló en cada etapa.

Conclusiones

Como dijimos al comienzo, el análisis del clasificador por finalidad y función nos permite identificar, más allá de los debates de cada coyuntura, las prioridades del gasto fijadas por los diferentes gobiernos que tuvo la Ciudad en sus primeros veintitrés años de gobierno autónomo.

En ese sentido, la evolución del gasto a precios constantes nos permitió visibilizar con toda su intensidad el fuerte impacto de la crisis devaluatoria de 2002 sobre los niveles del gasto público porteño así como su pronta recuperación. Al mismo tiempo, comprobamos que el gasto público porteño se duplicó en una proporción mayor al crecimiento registrado por los presupuestos de las otras cuatro principales

¹² Si hiciéramos el análisis sobre el crecimiento real del gasto primero (esto es, sin la finalidad Deuda Pública, Intereses y Gastos tendríamos algunas variaciones. Ver al respecto Tabla Anexa.



jurisdicciones. Pareciera que aquí no ha habido mayores diferencias entre las fuerzas políticas gobernantes.

En cuanto a las finalidades, observamos la creciente presión que las políticas de endeudamiento en moneda extranjera han ejercido sobre el gasto (aun cuando puedan estar en niveles sostenibles en la ratio deuda/ingresos). La combinación de aumento de stock de deuda en moneda extranjera con fuertes devaluaciones de nuestra moneda ha llevado a que los intereses de la deuda representen el 10% del gasto corriente. Al mismo tiempo, se necesitan análisis de mayor calado para dilucidar en qué medida esta política de endeudamiento sirvió para financiar inversiones de capital y en qué medida gastos corrientes.

El análisis a precios constantes también permitió dimensionar, por un lado, la pérdida de participación relativa de las funciones de Salud y Educación en el gasto total; y, por otro lado, el crecimiento relativo del gasto en Promoción y Acción Social. En ambos casos, la tendencia se acentuó en los últimos cuatro años.

También pudimos observar la evolución creciente de la función 1.2-Judicial, al punto de ubicarse como el principal gasto de la finalidad 1-Administración Gubernamental. Ello en un contexto en el que las competencias jurisdiccionales del Estado porteño aún siguen siendo bastante acotadas. En ese sentido, llamamos la atención sobre la necesidad de profundizar el análisis en torno a las estructuras administrativas del Consejo de la Magistratura y del Ministerio Público.

Otra de las funciones sobre las que pusimos el foco fue 1.7-Control de Gestión, que agrupa a los organismos de control de la Administración y de defensa y protección de los derechos de las ciudadanas y los ciudadanos que habitan y transitan por la Ciudad. Más allá de que su incidencia en el gasto total es menor, se trata de organismos claves en un estado autodefinido como democracia participativa (artículo 1 de la Constitución porteña). En ese sentido, llamamos la atención sobre la necesidad de asociar la evolución de este gasto y la incidencia que los citados organismos tuvieron en, por un lado, el control de los gobernantes y, por el otro, en proteger adecuadamente los derechos de los y las ciudadanas. En suma, en mejorar la calidad del sistema democrático porteño.

Por su parte, el gasto en el servicio de recolección de residuos (función 4.9-Servicios Urbanos) se sostuvo con una participación promedio superior al 10% del gasto total, consolidándose como el principal contrato público de la Ciudad, más allá del signo político de la fuerza política que este a cargo del gobierno. Este dato justifica por sí

sólo la necesidad de una evaluación rigurosa sobre la eficiencia de este gasto, en particular la relación gasto/mejoras en condiciones de limpieza de espacios públicos y sistema de recolección de residuos.

La función 4.3-Transporte ha sostenido una participación en el gasto total en torno a los tres puntos porcentuales, con un pico extraordinario de 8pp en 2013, que se explica por el desarrollo del Metrobus 9 de Julio. Ahora bien, hay que tener presente que este nivel de gasto es bajo en relación con el verdadero costo del sistema de movilidad urbano, que sigue siendo sostenido por el Estado nacional (vía subsidios, principalmente).

Por último, la distribución de ese crecimiento positivo del gasto, esto es, por encima de la inflación, refleja también prioridades diferentes del gasto a lo largo de los años. Acá sí pareciera identificarse una diferencia entre las diferentes fuerzas políticas que gobernaron la Ciudad en cada etapa. Así, de cada \$ 100 extra que tuvo el gobierno porteño, destinó \$ 19 a Promoción y Acción Social, \$ 15,5 a Educación, \$ 11 a Servicios Urbanos, \$ 10 a Justicia, \$ 8 a Salud y \$ 7 a Vivienda.

Ahora bien, desagregado por etapas, se observa que las prioridades no han sido las mismas. En efecto, en la Etapa 1 (1997-2007) se distribuyeron \$ 32 a Educación, \$ 18 a Promoción y Acción Social, \$ 15 a Salud, \$ 13 a Servicios Urbanos, \$ 10 a Justicia y \$ 8 a Vivienda.

En la Etapa 2 (2008-2019), en cambio, cada \$ 100 pesos extras que tuvo el erario porteño se distribuyó \$ 19 en Promoción y Acción Social, \$ 10 en Justicia y otros \$ 10 en Servicios Urbanos, \$ 6 en Vivienda, \$ 4 en Educación y \$ 3 en Salud.

Confiamos que en el futuro se puedan sumar nuevos trabajos sobre los temas aquí expuestos a fin de enriquecer el debate democrático y consolidar aquella aspiración de nuestros constituyentes de construir una democracia participativa.

Buenos Aires, septiembre de 2021

Anexo - Índice de Inflación. Base 1996 = 100

Año	Inflación Anual	Índice	Diferencias
1996	—	100	—
1997	0,30 %	100,30	52,31
1998	0,70 %	101,00	51,95
1999	-1,10 %	99,89	52,53
2000	-0,90 %	98,99	53,00
2001	-1,10 %	97,90	53,59
2002	40,90 %	137,95	38,04
2003	3,70 %	143,05	36,68
2004	6,10 %	151,78	34,57
2005	12,30 %	170,44	30,78
2006	9,80 %	187,15	28,04
2007	18,30 %	221,40	23,70
2008	27,00 %	281,17	18,66
2009	14,60 %	322,22	16,28
2010	23,00 %	396,33	13,24
2011	23,40 %	489,08	10,73
2012	24,20 %	607,43	8,64
2013	26,60 %	769,01	6,82
2014	38,00 %	1061,24	4,94
2015	26,90 %	1346,71	3,90
2016	41,00 %	1898,86	2,76
2017	26,10 %	2394,46	2,19
2018	45,50 %	3483,94	1,51
2019	50,60 %	5246,81	—
2020	—	—	—

Fuentes: 1997 a 2006: INDEC; 2007 a 2012 CIFRA (elaborado en base a IPC 7 Provincias hasta 2010 e IPC 9 Provincias en 2011 y 2012); 2013 a 2019: IPCBA, GCBA.