

# Presupuestos de gastos y cálculo de recursos

*Alberto Valle*

**S**e reconoce que el sistema presupuestario gubernamental debe estar preparado para atender dos grandes desafíos: a) servir como un medio eficaz para la administración global del gasto público en función de las posibilidades de financiamiento; y b) garantizar que las instituciones públicas obtengan los medios financieros necesarios para proveer bienes y servicios públicos de buena calidad, con la más alta cobertura posible y con un criterio de justicia distributiva (Martirene, 2006). Se trata, en síntesis, de un instrumento crítico para la eficacia de la acción de gobierno.

La Ciudad de Buenos Aires cuenta con presupuestos de gastos y cálculo de recursos desde una etapa temprana de su funcionamiento como Capital Federal de la República Argentina. A partir de la posibilidad de disponer de esta información, se procedió a compilar la mayor parte de la misma, correspondiente a sesenta y dos de los setenta y cuatro años que van entre 1936 y 2010 –en el caso de los recursos, la serie de datos presupuestarios se inicia en 1940–. Si bien la federalización de la Ciudad data de 1880, se entiende que el período comprendido en este estudio (1936-2010) resulta suficiente para indagar acerca de varios factores que explican el presente, pues desde la crisis internacional iniciada en octubre de 1929 se fueron estableciendo en la Argentina las bases de un modelo de desarrollo con profundas diferencias respecto del modelo agroexportador vigente hasta entonces. Se trata, entonces, de un período muy rico en acontecimientos políticos, económicos e institucionales, incluyendo la etapa de autonomía de la Ciudad dispuesta por la reforma de la Constitución Nacional de 1994.

Además de los Presupuestos de la Ciudad, para elaborar este trabajo se ha compilado también la información sobre ejecución presupuestaria publicada por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (1983-2008) y la *Cuenta de Inversión* disponible en la Dirección General de Contaduría de la Ciudad de Buenos Aires (1972-2007).

Con el objeto de poner en perspectiva histórica el análisis que se aborda en este capítulo, en el primer apartado se hace una breve referencia a la cuestión de la autonomía de la Ciudad. Los siguientes apartados se dedican a describir la evolución de los gastos públicos de la Ciudad, de los recursos presupuestarios y del endeudamiento. En lo que hace a la ejecución presupuestaria, solo se cuenta con información para el período 1973-2008, la cual es presentada en el último apartado, incluyéndose los datos resultantes del proceso de compensación financiera con la Nación, volcados en el presupuesto de la Ciudad del año 2007, y el estado de cumplimiento de las metas de Responsabilidad Fiscal comprometidas con el Gobierno Nacional a partir de 2006. Por último, se presentan unas breves reflexiones finales sobre el análisis realizado.

## Autonomía presupuestaria y autonomía jurisdiccional

La Constitución Nacional de 1853 había previsto en su artículo 3 que “las autoridades que ejercen el Gobierno Federal residen en la ciudad que se declare Capital de la República por una ley especial del Congreso, previa cesión hecha por una o más legislaturas provinciales del territorio que haya de federalizarse”. Mediante la Ley 1029, sancionada el 21 de septiembre de 1880, se federalizó la Ciudad de Buenos Aires. En 1882, la Ley 1260 creó el cargo de Intendente, disponiéndose que el mismo debía ser designado por el Presidente de la Nación con acuerdo del Senado Nacional. La Ciudad tenía además un Concejo Deliberante compuesto por 30 miembros y elegido por voto popular.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Por Decreto Ley 19.987/72, se elevó a 60 el número de miembros del Concejo Deliberante a partir de las elecciones de 1973. Además se crearon catorce Concejos Vecinales, con nueve miembros cada uno.



La instalación de los tranvías eléctricos  
significó una verdadera revolución  
en los transportes públicos, completada  
luego por los subterráneos,  
los autobuses, los colectivos  
y los automóviles particulares.

*Fotografía circa 1915.*

*Fuente: Fundación Antorchas, 1997.*

De tal modo, el *status* jurídico de la Ciudad, según la Constitución de 1853, se centraba en su condición de Capital de la República, con un nítido predominio de la decisión federal.<sup>2</sup>

La autonomía jurisdiccional establecida por la reforma de la Constitución Nacional de 1994 implica una profunda modificación de carácter conceptual, pues se fundamentó en las necesidades del gobierno de una unidad política, geográfica, social y cultural de características propias, asimilando la Ciudad a las provincias argentinas, en lugar de considerar solo su condición de Capital Federal.

La influencia del gobierno nacional fue muy marcada en el desarrollo de la infraestructura de la Ciudad a fines del siglo XIX y principios del siglo XX. Hacia 1910 la Ciudad de Buenos Aires había alcanzado un desarrollo económico y cultural muy importante con la ampliación de servicios públicos y construcciones que la igualaban a las capitales de países mucho más desarrollados: fueron construidos nuevos edificios para las instituciones gubernamentales –tales como el Palacio del Congreso,<sup>3</sup> la Casa Rosada,<sup>4</sup> el Teatro Colón<sup>5</sup>– y nuevos puertos, plazas, espacios verdes y parques, teatros, museos y bibliotecas.

En el orden presupuestario, el proceso de desvinculación del Gobierno Nacional fue previo a la autonomía jurisdiccional de la Ciudad y tuvo características complejas. En ese contexto, la importancia asignada a los presupuestos de gastos y recursos para la gestión municipal ha ido variando con el tiempo, pudiendo identificarse al menos cuatro largos períodos:

2 No obstante, se reconoció a los habitantes de la Ciudad el derecho de participar en la elección del Presidente y Vicepresidente de la Nación, de elegir representantes ante la Cámara de Diputados e, incluso, de participar en la conformación del Senado en igualdad de condiciones que las provincias.

3 La obra fue iniciada en agosto de 1897 y concluida (parcialmente) en 1906. Se concluyó por completo recién en 1946.

4 Inaugurada oficialmente en 1898.

5 Inaugurado el 25 de mayo de 1908.





**La Torre Monumental o Torre de los Ingleses está situada en la plaza de Retiro. Fue donada por los residentes británicos para conmemorar el centenario de la Revolución de Mayo, pero su inauguración recién se concretó en 1916. Dibujo de Nicolás D'Angelo, 2000.**

1) Hasta fines de la década de 1940. Es una etapa de plena aplicación de los presupuestos como mecanismos de cristalización de la gestión pública de la Ciudad.<sup>6</sup>

2) Desde fines de la década de 1940 hasta fines de la década de 1960. En esta etapa se advierte una progresiva pérdida de relevancia de los presupuestos para la gestión pública de la Ciudad, debido al predominio del Gobierno Nacional. Durante la primera mitad de la década de 1950, los períodos objeto del presupuesto son bienios en lugar de años.

3) Décadas de 1970 y de 1980. Se trata de una etapa de aceleramiento de la inflación y de la inestabilidad política e institucional de país. Los recursos tributarios del Gobierno Nacional, de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires resultan insuficientes para afrontar el funcionamiento del Estado, recurriéndose entonces al endeudamiento interno y externo y a la asistencia del Banco Central. Se acentúa la pérdida de relevancia de los presupuestos de gastos y cálculo de recursos en la gestión de la Ciudad, pero desde mediados de la década de 1980 se advierten esfuerzos significativos para revertir esta situación, mediante la aplicación de criterios de presupuestación de mayor eficacia.

4) Desde principios de la década de 1990. En este período se advierte un fortalecimiento de la capacidad de formulación y de los mecanismos de control de gestión. En septiembre de 1998 se sancionó la Ley de Gestión Administrativa, Financiera y Control del Sector Público (Ley 70), que permitió afianzar dichos mecanismos.

6 Así, por ejemplo, en el mensaje de elevación del Presupuesto de 1934, el Departamento Ejecutivo señaló: "Conoce Vuestra Honorabilidad cuáles son los propósitos que animan a este Departamento Ejecutivo en su política económico-financiera, de la cual debe ser fiel trasunto la Ordenanza anual de presupuesto. En una de las sesiones del año anterior, cuando ese honorable Concejo trataba el presupuesto del corriente año, el D.E. hizo una declaración expresa de que se proponía realizar un estudio sistematizado de tan importante asunto a fin de proponer para el año próximo las reformas que juzgase indispensables para sanear las finanzas municipales, finalidad que constituye uno de los propósitos fundamentales que persigue esta Intendencia" (Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos de la Ciudad de Buenos Aires 1934, Mensaje de Elevación al ex Concejo Deliberante).

**Cuadro 1** **Evolución del gasto público. Promedios anuales por quinquenios. Ciudad de Buenos Aires. Años 1936-2010**

Período	Gasto público en relación con el PIB (por ciento) Considerando el PIB promedio anual	Gasto público a precios de 2008 (millones de pesos) Considerando el IPI promedio anual	Tasa anual de inflación (por ciento)
Columna 1	Columna 2	Columna 3	Columna 4
1936-1940	1,11	1.434,9	2,4
1941-1945	1,02	1.443,4	7,3
1946-1950	0,97	1.745,2	20,4
1951-1955	0,76	1.566,4	16,7
1956-1960	0,88	2.070,0	38,8
1961-1965	1,12	3.232,3	23,7
1966-1970	0,86	3.121,9	16,1
1971-1975	0,75	3.316,7	69,9
1976-1980	0,55	2.618,5	181,7
1981-1985	1,03	5.087,0	326,9
1986-1990	1,26	5.666,0	568,0
1991-1995	1,31	8.078,3	25,5
1996-2000	1,12	8.113,5	-0,6
2001-2005	1,11	7.931,4	11,1
2006-2010	1,10	13.584,8	13,0

Nota: PIB: Producto Interno Bruto; IPI: Índice de Precios Implícitos en el Producto Interno Bruto. Puesto que durante el período 1936-2010 hubo distintas denominaciones monetarias (Pesos Moneda Nacional, Pesos Ley 18.188, Pesos Argentinos, Australes y Pesos), en la Tabla A.1. del Anexo se incorporan las equivalencias entre las mismas, haciéndose referencia también al criterio de aplicación del IPI como deflactor.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información publicada en los Presupuestos de Gastos y Cálculo de Recursos de la Ciudad de Buenos Aires; estimación del PIB elaborada por la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, el Banco Central de la República Argentina y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Evolución del gasto público presupuestado

Para describir la evolución del gasto público presupuestado de la Ciudad y sus principales características, en el presente apartado se incluyen seis cuadros, cuatro de los cuales comprenden información histórica de largo plazo de carácter global (Cuadro 1), según los destinos de aplicación (Cuadro 2) y según finalidad (Cuadros 3 y 4). Los dos cuadros restantes, en cambio, se limitan al relato de aspectos críticos que caracterizaron a la evolución fiscal de la Ciudad: la transferencia de los servicios de educación y salud por parte de la Nación en 1992 (Cuadro 5) y el impacto del régimen de autonomía de la jurisdicción sobre el gasto público de la misma (Cuadro 6).

## Principales tendencias

El Cuadro 1 presenta los promedios anuales por quinquenios del período 1936-2010. Para hacer comparable la información sobre el gasto fiscal global de la Ciudad a lo largo de la extensa serie temporal considerada, en este cuadro se consideraron dos criterios, exponiéndose los resultados de cada uno de ellos en las columnas 2 y 3, respectivamente: por un parte, la relación porcentual entre el gasto fiscal presupuestado de la Ciudad y el Producto Interno Bruto (columna 2); y, por otra parte, la estimación de dicho gasto a precios constantes del año 2008 utilizando el Índice de Precios Implícitos en el Producto Interno Bruto como deflactor (columna 3).<sup>7</sup> Asimismo, con el objeto de ilustrar acerca de las condiciones de desempeño de la inflación en que se desarrollaron las finanzas públicas, se incluyó en la columna 4 la tasa anual de crecimiento del Índice de Precios Implícitos de cada uno de los quinquenios considerados.

El gasto fiscal presupuestado presenta intensas fluctuaciones en la serie histórica considerada. En relación con el PIB, los menores niveles se advierten entre 1941 y 1980 y los más elevados entre 1986 y 1995. La contracción de la participación de dicho gasto fiscal respecto del PIB entre 1941 y 1980 se encuentra asociada a las políticas económicas de contención del gasto orientadas a disminuir la tasa de inflación, particularmente en 1951-1955 y 1971-1980. Pese a ello, la Ciudad había acumulado un importante déficit hacia mediados de la década de 1980, con endeudamiento garantizado por la Nación y marcadas consecuencias para su futuro desenvolvimiento financiero.

Un aspecto notorio de los datos de la década de 1980 es el aumento del gasto público presupuestado de la Ciudad, en un contexto de alta inflación, característica atribuible a la generalización del criterio de indexación y que denota un cambio de tendencia relevante con respecto al comportamiento evidenciado durante la alta inflación de 1976-1980, en que, por el contrario, la relación entre el gasto presupuestado y el PIB registró su mínimo nivel histórico (0,55%).

El inicio del régimen de convertibilidad y desindexación de la economía en abril de 1991 coincidió con los máximos niveles históricos de

<sup>7</sup> En ambos casos la comparación del gasto público de la Ciudad se hizo con respecto a un promedio bienal (entre el año presupuestado y el año anterior, durante el cual el presupuesto se elaboró).

**Cuadro 2**                      **Presupuesto general de gastos y cálculo de recursos provenientes de distintas fuentes. Promedios anuales por períodos, a precios constantes de 2008 (en millones de pesos). Ciudad de Buenos Aires. Años 1936-1968**

Período	Total	Gastos a financiar con recursos de rentas generales y recursos propios de reparticiones descentralizadas. Presupuesto ordinario (millones de pesos)				Gastos a financiar con recursos de cuentas especiales	Gastos a financiar con recursos extraordinarios
		Departamento Ejecutivo			Reparticiones descentralizadas		
		Personal	Servicios de la deuda pública municipal	Otros			
Columna 1	Columna 2	Columna 3	Columna 4	Columna 5	Columna 6	Columna 7	Columna 8
1936-1940	1.435	536	231	230	265	0	173
1941-1945	1.443	575	244	218	337	0	69
1946-1950	1.745	823	127	327	409	0	59
1951-1955	1.566	710	72	135	375	274	0
1956-1960	2.070	748	44	266	659	156	196
1961-1965	3.232	1.314	39	352	502	214	811
1966-1968	2.919	1.056	5	650	517	64	627

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información publicada en los Presupuestos de Gastos y Cálculo de Recursos de la Ciudad de Buenos Aires.

gasto fiscal presupuestado de la Ciudad, lo cual se refleja en la relación del 1,31% del primer quinquenio de dicha década respecto del PIB. A partir de entonces se advierte la estabilidad de la relación gasto/PIB en el rango 1,10%-1,12%, similar al observado durante los quinquenios 1936-1940 y 1961-1965.

En el Cuadro 2 se presenta la apertura del gasto público presupuestado según conceptos, bajo el formato publicado durante el período 1936-1968, a precios constantes de 2008. La distribución responde a las fuentes de financiamiento, según se hubiera tratado: (a) de recursos de rentas generales y recursos propios de reparticiones descentralizadas; (b) de recursos de cuentas especiales; o (c) de recursos extraordinarios. A partir de 1969, se cuenta con información de la clasificación funcional del gasto presupuestado (según criterio económico), que con ciertas variantes se ha mantenido hasta el presente (Cuadro 2 bis).

Las diferencias en la composición de los Cuadros 2 y 2 bis imponen ciertas limitaciones para la descripción del largo plazo, pero aun así resultan las siguientes características de interés:



Cuadro 2 bis

Presupuesto general de gastos, cálculo de recursos y gastos según destino económico. Promedios anuales por período, a precios constantes de 2008 (en millones de pesos). Ciudad de Buenos Aires. Años 1969- 2000

Período	Total de erogaciones	Erogaciones corrientes (millones de pesos)						Erogaciones de capital	Otras erogaciones	Economías de ejecución
		Total	Gastos de Consumo		Intereses y gastos de la deuda	Transfe-rencias	Otros gastos corrientes			
			Remune-raciones	Otras ero-gaciones de consumo						
Columna 1	Columna 2	Columna 3	Columna 4	Columna 5	Columna 6	Columna 7	Columna 8	Columna 9	Columna 10	Columna 11
1969-1970	3.324	2.509	1.579	661	0	269	0	1.031	0	216
1971-1975	3.316	2.406	1.627	491	5	214	69	1.065	23	178
1976-1980	2.619	2.449	1.291	418	6	503	232	172	0	2
1981-1985	5.087	3.921	2.292	756	11	721	142	1.166	0	0
1986-1990	5.666	4.230	2.458	989	4	755	24	1.123	313	0
1991-1995	8.078	6.639	3.943	1.519	152	1.002	23	1.158	280	0
1996-2000	8.113	7.202	4.362	2.088	73	676	3	912	0	0
2001-2005	7.931	6.778	3.935	1.820	195	770	57	1.153	0	0
2006-2010	13.585	10.975	6.378	2.763	113	1.615	105	2.610	0	0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información publicada en los Presupuestos de Gastos y Cálculo de Recursos de la Ciudad de Buenos Aires.

Remuneraciones al personal

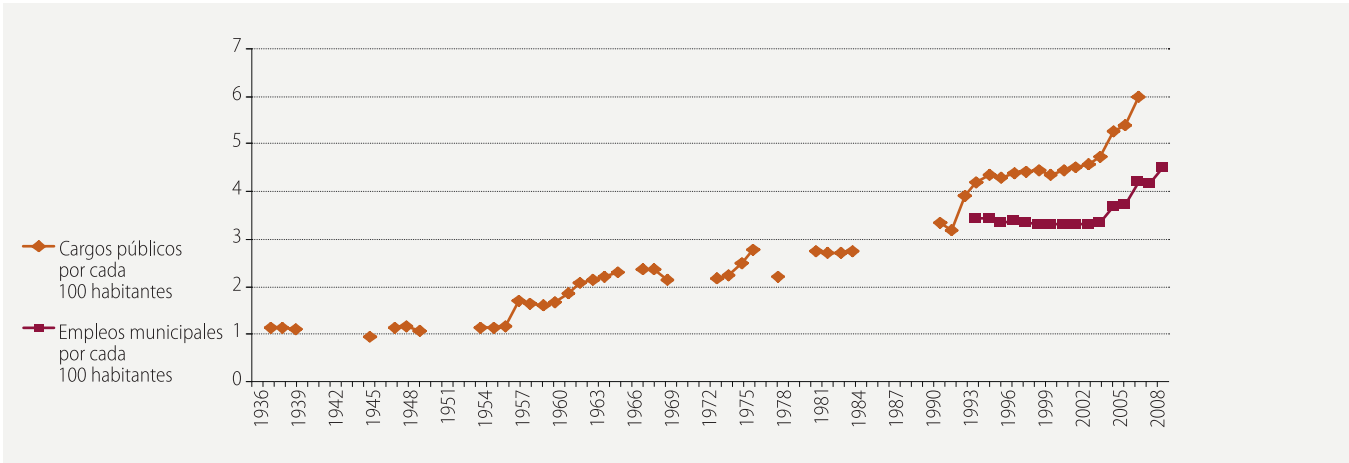
El gasto por remuneraciones al personal es la erogación de mayor importancia del presupuesto de la Ciudad. En relación con el gasto total, las remuneraciones al personal han tenido una participación creciente, aunque con pronunciadas fluctuaciones, incrementándose de un nivel promedio de 40,9% durante el período 1936-1968 a un nivel promedio del 48,2% en 1969-2010.

En línea con lo anterior, los indicadores de empleo público muestran una tendencia claramente expansiva, tanto desde la perspectiva de la cantidad de cargos como respecto de los empleos públicos.<sup>8</sup> Hacia 2009, el número de agentes públicos ascendía a 137.316, lo que equivale a 4,5 empleados por cada 100 habitantes de la Ciudad (Gráfico 1).

8 La información sobre el número de empleados públicos se encuentra disponible desde 1994. Con anterioridad a ese año, los presupuestos de la Ciudad solo incluían información sobre el número de “cargos” públicos.

**Gráfico 1**

**Cargos públicos y empleo municipal en relación con la población total.  
Ciudad de Buenos Aires. Años disponibles entre 1936 y 2008**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información publicada en los Presupuestos de Gastos y Cálculo de Recursos de la Ciudad de Buenos Aires.

**Servicios de la deuda pública municipal**

Entre 1936 y 1945, los servicios de la deuda pública (por el endeudamiento con instituciones bancarias del país y del exterior y la emisión de títulos públicos para el financiamiento de la inversión pública) tuvieron una incidencia del 17% sobre el gasto total presupuestado. Posteriormente esa proporción se redujo drásticamente en los restantes años del Cuadro 2 (columna 4) y del Cuadro 2 bis (columna 6).

**Organismos descentralizados**

Los organismos descentralizados concentraron el 30% del gasto público del período 1936-1968 (Cuadro 2). Entre las instituciones de ese carácter comprendidas en los Presupuestos de Gastos y Cálculo de Recursos del Período 1936-1968 se cuentan: (1) la Dirección Autárquica de Obras Municipales; (2) el Frigorífico Municipal de la Ciudad de Buenos Aires (hasta 1957); (3) el Mercado Municipal de Hacienda de la Ciudad de Buenos Aires; (4) el Teatro Colón; (5) el Teatro Municipal General San Martín; (6) la Administración Autónoma de Propiedades (hasta 1948); (7) el Banco Municipal de la Ciudad de Buenos Aires (que formó parte del presupuesto municipal entre 1948 y 1961); (8) el Instituto Municipal de Previsión Social; y (9) el Instituto Municipal de Obra Social Interna.

**Cuadro 3**                      **Presupuesto de gastos y cálculo de recursos. Distribución porcentual de los gastos por finalidad, según el promedio de los años 1961 y 1969. Ciudad de Buenos Aires**

Gastos por finalidad	Porcentajes
Administración General	22
Servicios de Salud Pública	21
Higiene	14
Cultura	7
Bienestar Social	5
Desarrollo Urbano, Pavimentos, Alumbrado Público y Abastecimiento	30
Otros conceptos	9
(Economías de ejecución)	(8)
Total	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información publicada en los Presupuestos de Gastos y Cálculo de Recursos de la Ciudad de Buenos Aires.

**Cuadro 4**                      **Presupuesto de gastos, cálculo de recursos y gasto por finalidad. Distribución porcentual. Ciudad de Buenos Aires. Años 1969-2010**

Año	Total	Adminis- tración General	Salud Pública	Bienestar Social	Educación y Cultura	Servicios Económicos (1)	Deuda Pública	Obligaciones a cargo del Tesoro	Otros conceptos (2)
Columna 1	Columna 2	Columna 3	Columna 4	Columna 5	Columna 6	Columna 7	Columna 8	Columna 9	Columna 10
1969	100,0	23,3	38,1	5,3	7,2	30,3	0,0	0,0	-4,3
1970	100,0	25,7	33,1	6,2	7,6	30,2	0,0	0,0	-2,8
1973	100,0	16,8	29,6	9,3	5,1	46,7	0,0	0,0	-7,6
1974	100,0	15,7	30,3	7,0	4,8	38,3	9,8	0,0	-5,9
1975	100,0	11,7	25,0	8,9	5,2	33,6	5,6	0,0	10,1
1978	100,0	44,5	23,0	3,5	5,0	24,1	0,0	0,0	0,0
1981	100,0	33,3	20,3	0,0	13,0	33,4	0,0	0,0	0,0
1982	100,0	34,9	16,4	0,0	15,9	32,9	0,0	0,0	0,0
1983	100,0	33,6	18,6	0,0	12,2	35,6	0,0	0,0	0,0
1984	100,0	44,9	15,5	0,0	14,6	24,9	0,0	0,0	0,0
1986	100,0	14,1	20,6	0,0	19,8	19,1	0,0	26,4	0,0
1988	100,0	14,4	25,9	12,5	20,3	14,5	0,0	0,0	12,4
1996	100,0	13,6	27,1	3,6	31,2	19,6	4,8	0,0	0,0
1997	100,0	15,4	26,9	3,4	30,4	19,5	4,4	0,0	0,0
1999	100,0	15,9	27,1	4,7	30,9	16,0	4,0	0,0	1,4
2008	100,0	12,9	20,5	13,5	29,8	17,4	1,2	0,0	4,7
2009	100,0	12,6	21,8	13,3	30,8	16,1	1,3	0,0	4,1
2010	100,0	12,7	22,8	8,2	30,4	19,0	2,8	0,0	4,1

(1) Antes Desarrollo y Fomento. (2) Comprende los siguientes conceptos: Gastos en Seguridad, Gastos a Clasificar y Economías de Ejecución proyectadas.  
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información publicada en los Presupuestos de Gastos y Cálculo de Recursos de la Ciudad de Buenos Aires.

## Erogaciones de capital

El formato de exposición de los presupuestos de gastos y cálculo de recursos aplicado a partir de 1969 permite apreciar los montos que se decidió asignar para la formación de capital fijo.

Tal como se aprecia en el Cuadro 2 bis, las previsiones presupuestarias para erogaciones de capital fueron altamente fluctuantes, pero a partir del quinquenio 1996-2000 se observa un crecimiento gradual y sostenido, alcanzando durante el quinquenio 2006-2010 una participación del 19,2% en el gasto público total presupuestado de la Ciudad. En lo que hace a la distribución institucional de dicho gasto, cabe advertir un creciente grado de diversificación, según puede observarse en los Cuadros 3 y 4.

La información disponible en los presupuestos de 1961 y de 1969 pone de manifiesto que, por entonces, los principales destinos del gasto eran la atención de los servicios de alumbrado, limpieza y desarrollo urbano de la Ciudad, la salud pública y la administración, que en conjunto participaban en un 87% del gasto total.

El Cuadro 4 permite observar los cambios de distribución del gasto público de la Ciudad durante los años posteriores. Efectivamente, las medidas de carácter estructural, originaron un significativo incremento del gasto de naturaleza social, centrado en las áreas de educación, salud y bienestar social.

## Transferencia de los Servicios de Educación

La estructura del sistema educativo sufrió importantes transformaciones durante la década de 1990, en la medida en que el proceso de transferencia se vio acompañado por una redefinición de las funciones de los actores del sector, que fue plasmada en la Ley Federal de Educación (Potenza Dal Masetto, s/f). En 1992, con la aprobación de la Ley de Transferencia de los Servicios Educativos a las Provincias (Ley 24.049) se autorizó al Estado Nacional a transferir los establecimientos administrados en forma directa por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica, a la vez que se permitió el traspaso de las facultades y funciones sobre los establecimientos privados reconocidos.

Por su parte, la Ley Federal de Educación (Ley 24.195), vigente desde 1993, reorganizó el Sistema Nacional de Educación desde el jardín de infan-

tes hasta el nivel superior. Entre sus principales disposiciones, incorpora la obligación del Ministerio Nacional de compensar desequilibrios educativos regionales, solucionar emergencias educativas, enfrentar situaciones de marginalidad o poner en práctica experiencias educativas de interés nacional.

Así, la puesta en marcha del Plan Social Educativo, en 1993, se orientó al desarrollo y fortalecimiento de la función compensatoria del Estado Nacional, establecida por la Ley Federal de Educación, ante los procesos de descentralización iniciados en esa década.

En cumplimiento del artículo 63 de la Ley Federal de Educación, en septiembre de 1994 se suscribió el Pacto Federal Educativo –que se convirtió en ley en agosto de 1997–, por medio del cual la Nación y las provincias se comprometieron, entre otras cosas, a financiar acciones orientadas a generalizar la capacitación docente, erradicar los establecimientos educativos precarios, expandir la matrícula (escolarización de los niños y adolescentes desde los 5 a los 18 años) y adecuar la capacidad edilicia y el equipamiento.

## Transformaciones en el sector Salud

En el sector Salud, uno de los principales hitos durante la década de 1990 fue el proyecto de *transferencia* de 19 hospitales de la Nación a la Ciudad de Buenos Aires y a las provincias de Buenos Aires y de Entre Ríos, que se dio a conocer a través del artículo 25 de la Ley 24.061 (proyección del ejercicio presupuestario de 1992), dando fin a un proceso que se había iniciado a fines de los años cincuenta.<sup>9</sup>

Las transformaciones en el sector Salud durante la década de 1990 también se orientaron hacia la *desregulación*, más específicamente, de las obras sociales (Potenza Dal Masetto, s/f). El punto en común de los procesos de *transferencia* y de *desregulación* fue el proyecto de Hospitales Públicos de Autogestión, impulsado por el Estado Nacional a partir de la creación, en junio 1993, del Registro Nacional de Hospitales Públicos de Autogestión (Decreto 578/93).

9 En el Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos de la Ciudad de Buenos Aires de 1950 se señala que una de las causas fundamentales del aumento del gasto presupuestado ese año es la incorporación de los gastos de asistencia hospitalaria que por la suma de \$ 23,6 millones (equivalentes a \$ 58,8 millones de valor constante de 2008 y al 3,8% del presupuesto de 1949) se venían atendiendo hasta entonces con un subsidio nacional acordado por Decreto N° 13.382/48.

**Cuadro 5**                      **Cargos públicos. Ciudad de Buenos Aires. Años 1992-1996**

Cargos públicos	1992	1993	1994	1995	1996
Total	95.600	116.700	125.300	130.300	128.600
Administración	27.900	24.200	23.000	21.400	18.000
Educación	30.100	52.000	64.400	70.600	70.600
Salud	25.900	29.900	30.200	30.600	31.500
Otros	11.700	10.600	7.700	7.700	8.500

Fuente: Ex Subsecretaría de Control de Gestión, *Gestión Presupuestaria 1992* (en mimeo).

**La condición de autonomía de la Ciudad**

El Artículo 129 de la reforma de la Constitución Nacional del año 1994 establece que “La Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción...”. Esta es la consagración en el texto constitucional de la autonomía porteña. A partir de entonces, comenzaron a desarrollarse acciones tendientes a hacerla efectiva. El primer paso dado en ese sentido fue la elección del Jefe de Gobierno por el voto directo de los ciudadanos y la elección de los Convencionales Constituyentes que el 1° de octubre de 1996 sancionaron la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Luego se constituyó la Legislatura, que comenzó a dictar las leyes necesarias para el funcionamiento y administración de la Ciudad con su nuevo régimen de autonomía.

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en su artículo 54 determina que los sistemas de administración financiera y de gestión de gobierno son únicos para todos los poderes y determinados por ley, y que deben propender a la descentralización de la ejecución presupuestaria y a la mayor transparencia y eficacia de la gestión (Guido, 2003).

Las instituciones creadas por la Constitución de la Ciudad como consecuencia de su autonomía fueron las siguientes:

- Poder Judicial: el Artículo 106 de la Constitución de la Ciudad prevé que corresponde al Poder Judicial de la Ciudad, el conocimiento y decisión de todas las causas que versen sobre puntos regidos por dicha Constitución, los convenios que celebre la Ciudad, los códigos de fondo y las leyes y normas nacionales y locales (Gil Domínguez, s/f).
- Ministerio Público: es un órgano integrante del Poder Judicial, con autonomía funcional y autarquía, conforme al artículo 124 de la Constitución



de la Ciudad y al artículo 1º de la Ley 21. Se encuentra integrado por la Fiscalía General, la Defensoría General y la Asesoría General Tutelar.

- Sistema de Control Integral e Integrado, conformado por cinco organismos, cada uno con competencia y funciones específicas: Sindicatura General, Procuración General de la Ciudad, Auditoría General de la Ciudad, Defensoría del Pueblo y Ente Único Regulador de los Servicios Públicos.

## Impacto de las reformas descriptas sobre los presupuestos de la Ciudad

### Transferencia de los servicios de educación y salud

Como vimos, en el Cuadro 4 puede observarse el incremento de la participación de los gastos en salud y en educación entre años específicos de las décadas de 1980 y de 1990. Por otra parte, en el Cuadro 5 se informa que el número de cargos públicos del área “Educación” pasó de 30.100 en 1992 a 70.600 en 1996, en tanto que en el área “Salud Pública” durante esos mismos años se pasó de 25.900 a 31.500 cargos.

### Organismos creados a raíz de la autonomía de la Ciudad

La comparación de los Presupuestos de Gastos y Cálculo de Recursos de los años 1997 y 2010 permite apreciar que la incorporación de las funciones judiciales, de control de gestión y de defensa y seguridad implicó un aumento del gasto presupuestado del orden de los 1.302 millones de pesos a precios constantes de 2008 (Cuadro 6, columna 6).

## Evolución de los recursos presupuestados

Se ha compilado información sobre recursos presupuestarios para gran parte de los años del período 1940-2010, la cual se presenta en los Cuadros 7 y 7 bis. Se advierte una clara tendencia hacia la autonomía de los recursos presupuestarios de la Ciudad. En los presupuestos de 1981-2010, los ingresos municipales corrientes (columnas 3, 4, 5 y 6 del Cuadro 7 bis) participaron en un rango comprendido entre el 83,9 y el 92,1% de los recursos totales. Anteriormente, el Estado Nacional tenía una participación mayor,

**Cuadro 6** Composición del presupuesto de gasto, clasificado por finalidad y función.  
Ciudad de Buenos Aires. Años 1997 y 2010

Finalidad y función	Consolidado general (en millones de pesos)					
	A precios corrientes		A precios de 2008			
	1997	2010	1997	2010	Incremento del gasto entre 1997 y 2010	
					Valores absolutos	Valores porcentuales
Columna 1	Columna 2	Columna 3	Columna 4	Columna 5	Columna 6	Columna 7
1. Administración Gubernamental	415,0	2223,9	1058,8	1871,5	812,7	13,9
Legislativa	87,1	283,2	222,3	238,3	16,0	0,3
Judicial	14,4	707,9	36,7	595,7	559,0	9,6
Dirección Ejecutiva	133,5	541,8	340,7	455,9	115,2	2,0
Relaciones Interiores	1,1		2,8		-2,8	0,0
Administración Fiscal	173,7	512,7	443,2	431,4	-11,7	-0,2
Control de la Gestión	5,1	178,4	13,1	150,1	137,0	2,3
2. Serv. de Defensa y Seguridad		720,2		606,1	606,1	10,4
3. Servicios Sociales	1.834,3	1.1614,8	4.680,3	9.774,1	5.093,8	87,1
4. Servicios Económicos	549,9	2.410,7	1.403,2	2.028,6	625,4	10,7
5. Deuda Pública –Intereses y Gastos–	126,4	488,2	322,6	410,8	88,2	1,5
6. Gastos a clasificar	0,0		144,7		-144,7	-2,5
7. Gastos No Clasificados	0,0		1.233,1		-1.233,1	-21,1
Totales	2.925,6	17.457,8	8.842,7	14.691,1	5.848,4	100,0%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información publicada en los Presupuestos de Gastos y Cálculo de Recursos de la Ciudad de Buenos Aires.

**Cuadro 7** Distribución porcentual de los promedios anuales, por quinquenios, de los recursos presupuestarios. Ciudad de Buenos Aires. Período 1940-1968

Períodos	Total	Contribuciones	Otros recursos de rentas generales (1)	Recursos de cuentas especiales	Participaciones del Gobierno Nacional	Recursos extraordinarios
Columna 1	Columna 2	Columna 3	Columna 4	Columna 5	Columna 6	Columna 7
1940-1945	100,0	50,1	20,1	0,0	17,5	12,3
1946-1950	100,0	40,2	23,9	0,0	35,9	0,0
1951-1955	100,0	33,0	5,5	16,8	40,6	4,1
1956-1960	100,0	36,4	16,8	7,7	29,5	9,6
1961-1965	100,0	44,6	4,4	6,6	18,7	25,7
1966-1969	100,0	72,3	3,6	1,3	16,4	6,4

(1) Incluye los propios de reparticiones generales

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información publicada en los Presupuestos de Gastos y Cálculo de Recursos de la Ciudad de Buenos Aires.

**Cuadro 7 bis      Distribución porcentual de los promedios anuales, por quinquenios, de los recursos presupuestarios. Ciudad de Buenos Aires. Período 1970-2010**

Año	Total	Recursos originarios de la Ciudad de Buenos Aires					Recursos procedentes de la jurisdicción nacional
		Ingresos Brutos	Inmuebles	Automotores	No tributarios y otros tributarios	Recursos de capital y financiamiento	
Columna 1	Columna 2	Columna 3	Columna 4	Columna 5	Columna 6	Columna 7	Columna 8
1970-1975	100,0	37,4	23,1	0,0	8,0	4,5	27,0
1976-1980	100,0	29,6	12,9	2,4	7,8	12,2	35,0
1981-1985	100,0	52,0	17,5	5,9	8,7	3,0	12,8
1986-1990	100,0	49,5	26,0	9,2	5,4	1,6	8,3
1991-1995	100,0	52,7	14,1	9,1	8,1	10,8	5,2
1996-2000	100,0	56,3	15,3	9,0	11,5	2,0	5,9
2001-2005	100,0	57,5	12,9	6,6	9,3	2,3	11,4
2006-2010	100,0	60,2	8,7	6,6	10,0	2,1	12,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información publicada en los Presupuestos de Gastos y Cálculo de Recursos de la Ciudad de Buenos Aires.

tanto por el sistema de coparticipación como por los recursos extraordinarios aportados por el Tesoro Nacional (Cuadro 7, columnas 6 y 7 y Cuadro 7 bis, columna 8).

La cuestión de la Coparticipación Federal

El establecimiento del Régimen de Coparticipación Federal (Ley 12.139) data de fines de 1934 y entró en vigencia el primer día del año siguiente. Así, se configuró un sistema por medio del cual el Estado Nacional se hizo cargo de la recaudación de un conjunto de impuestos, fijándose una coparticipación primaria del 82,5% para la Nación y el 17,5% para las catorce provincias existentes y la Ciudad de Buenos Aires. A partir de la implementación de esta ley, los debates sobre la distribución de la renta tributaria encontraron su foro principal en las periódicas reuniones de Ministros de Hacienda que comenzaron a realizarse en 1946.

Las etapas posteriores de la coparticipación fueron las siguientes:

- En marzo de 1973 se dictó la Ley 20.221. El nuevo régimen dispuso la sustitución de impuestos y la incorporación de otros, como por ejemplo el IVA. Incorporó a la coparticipación los impuestos internos, réditos y sustitutivo a la transmisión gratuita.

## El Sistema Tributario argentino durante la etapa comprendida entre 1862 y 1934

Desde 1862, el Gobierno Nacional intervino activamente en la vida económica del interior del país enviando subsidios a las provincias con mayores necesidades financieras. Estos “subsidios nacionales” –así eran llamados– hacían que las provincias más pobres fueran más dependientes del poder central.

Mediante la fundación del Banco Nacional en 1872, se intentó la creación de un sistema de créditos y un sistema de moneda unificado, que se lograría finalmente en 1881. La unificación territorial también estuvo apoyada por la creación de una importante infraestructura de transportes y comunicaciones: mensajerías y correo, primero y, más tarde, ferrocarriles, telégrafo y navegación a vapor; estas medidas incrementaron el gasto público.

Como consecuencia de la crisis de 1890 y de la disminución del comercio exterior, fuente privilegiada de recursos nacionales, se incorporaron otros recursos al erario nacional al establecerse los impuestos internos. Entre 1890 y 1930, tanto la Nación como las provincias percibieron los impuestos al consumo sin que se hubiese establecido algún sistema. Las provincias, además, obtenían recursos de las contribuciones directas y las patentes.

Para entender la aparición del sistema de Coparticipación Federal es preciso tener en cuenta la situación que vivía el país desde fines de los años veinte. En forma sintética puede decirse que el impacto de la crisis internacional y la respuesta, con la conformación del Estado interventor, constituyen los puntos fundamentales que explican la formación del sistema.

Al ampliarse en los años 30 las funciones estatales y las instituciones para su cumplimiento, el Estado Nacional requirió de mayores recursos fiscales. Esa necesidad se produjo en un momento en que las fuentes principales de ingreso estaban sufriendo los efectos de la crisis.

Entre los principales efectos que produjo la crisis se encuentra la disminución del comercio internacional, es decir, de las exportaciones y las importaciones, y el cambio en la corriente internacional de capitales. Se detuvo el crecimiento que había dado lugar al desarrollo argentino y que se basaba en la producción y exportación de las manufacturas de las sociedades industrializadas. Sin embargo, esta disminución de los ingresos vinculados con el comercio externo se compensó con el incremento de los recursos provenientes de las actividades económicas del mercado nacional y que, con el correr de los años, serían cada vez más importantes.

De esta forma, es posible pensar que los efectos de la crisis, y las estrategias que se implementaron desde el Estado para hacerle frente, condujeron a una reformulación del sistema de los ingresos fiscales con una importante modificación de las relaciones financieras entre la Nación y las provincias.

La coparticipación nació, entonces, dentro de una orientación de la política económica que tendió a concentrar los recursos en el Estado Nacional, redistribuyendo a favor de las provincias donde se asentaban las principales actividades económicas.

*Fuente:* Información disponible en: [http://www.afip.gov.ar/et/docentes/docentes\\_secuencias\\_poli\\_coopa\\_mas\\_2.htm](http://www.afip.gov.ar/et/docentes/docentes_secuencias_poli_coopa_mas_2.htm)

- A fines de 1984 finalizó la vigencia de la Ley 20.221 que había sido renovada el año anterior. Consecuentemente, el año 1985 se inició sin Régimen de Coparticipación. Para transferir a las provincias los fondos se tomaron en cuenta los distribuidos en 1984 por coparticipación más los Aportes del Tesoro Nacional efectuados a las provincias.
- La Ley 23.548 (nueva Ley de Coparticipación Federal) –aún vigente– fue sancionada el 7 de enero de 1988 como “Régimen Transitorio de Coparticipación Federal”. Define que formarán parte de la masa coparticipable la recaudación de todos los impuestos existentes o a crearse, a excepción de los derechos de importación y exportación (Constitución Nacional), los impuestos cuya distribución prevean otros sistemas especiales de coparticipación y aquellos impuestos nacionales con afectación específica vigentes al momento de la promulgación. Dispuso la recaudación centralizada de determinados impuestos (Ganancias, IVA, Internos, Combustibles, etc.) y su distribución entre los distintos niveles de gobierno. Aún queda pendiente el acuerdo entre la Nación y las provincias para sancionar una nueva ley que regule la Coparticipación Federal, en función de lo establecido por el inciso 2 del artículo 75° de la Reforma Constitucional.
- El Pacto Fiscal I, denominado “Acuerdo entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales”, comenzó a regir en septiembre de 1992. Modificó la distribución primaria de los recursos, afectando parte de la masa coparticipable provincial para ser distribuida entre las provincias con desequilibrios fiscales y para atender el pago de las obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos.
- El Pacto Fiscal II, conocido como “Pacto Federal para el empleo, la producción y el crecimiento”, fue firmado el 12 de agosto de 1993. Su objetivo fue equiparar la política tributaria de las provincias y mejorar la competitividad de los sectores productivos.

Como puede verse en el Cuadro 7 bis, entre 1981 y 2010 los recursos presupuestarios provenientes de la coparticipación han aportado una proporción del 5 % al 12 % de los recursos fiscales de la Ciudad.

## Los recursos propios de la Ciudad de Buenos Aires:

### A. Recursos tributarios propios

Los principales recursos tributarios propios de la Ciudad son tres: el Impuesto sobre los Ingresos Brutos (ISIB); las Contribuciones para Alumbrado, Barrido y Limpieza (ABL), Territoriales y para Pavimento y Aceras (Inmobiliario); y las Patentes de Vehículos (o Contribuciones por Radicación de Vehículos –RV–). En cuanto al impuesto de sellos, ha sido reestablecido por la Ley de Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos de 2009, luego de un período de eliminación consecuente al Pacto Fiscal en el que únicamente se mantuvo para ciertas operaciones –como, por ejemplo, la compraventa de inmuebles excepto que se tratare de la casa habitación, operatoria exenta del gravamen.

El ISIB recae sobre las actividades productivas, los servicios y los consumos –en mayor medida sobre estos últimos, desde el Pacto Fiscal–. Un aspecto interesante de este tributo es que las transacciones interjurisdiccionales representan el 65% de las sumas recaudadas, de modo que su evolución está vinculada no solo a la actividad de la Ciudad sino también a las transacciones del orden nacional que se realizan mediante la estructura de servicios que brinda esta jurisdicción. Entre 1981 y 2010, la presupuestación proveniente del ISIB estuvo comprendida entre el 50 y el 60 % de los recursos totales presupuestados de la Ciudad (Cuadro 7 bis).

### B. Recursos no tributarios propios

Los principales recursos no tributarios de la Ciudad están integrados por el cobro de derechos (fundamentalmente por explotación de autopistas) y por las multas (en especial, por infracciones de tránsito). Los ingresos por tasa y los aportados por concesiones que no son autopistas son muy reducidos. Entre 1970 y 2010 el presupuesto de estos recursos representó entre el 5 y el 11,5% de los recursos totales de la Ciudad (Cuadro 7 bis, columna 6).



## Antecedentes del Impuesto sobre los Ingresos Brutos

La aparición del Impuesto sobre los Ingresos Brutos (anteriormente denominado Impuesto a las Actividades Lucrativas) en el Régimen Tributario Argentino data de 1948, en el Código Fiscal de la Provincia de Buenos Aires. En el mismo año se dictó la Ley Nacional N° 13.487 del 30-9-48, estableciendo dicho impuesto en la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Poco tiempo después, el tributo se estableció en los restantes Territorios Nacionales.

En 1974 se anunció su derogación al implantarse al año siguiente el Impuesto al Valor Agregado, que reemplazaría a este gravamen y al Impuesto Nacional a las Ventas. No obstante, al año siguiente, a pesar de la incorporación del IVA al sistema tributario argentino, el Impuesto a las Actividades Lucrativas subsistía bajo diversas denominaciones, con el mismo hecho imponible pero con distinta base imponible que variaba según la jurisdicción.

*Fuente: Basado en Ferullo, Grecchi y Vitta, 2007.*

### Convenio Multilateral

En mayo de 1953, la Municipalidad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires suscribieron un convenio bilateral relativo al tratamiento del Impuesto a los Ingresos Brutos para los contribuyentes que ejercían su actividad en ambas jurisdicciones. El mismo se extendió a catorce provincias en agosto de ese mismo año (Convenio Multilateral que comprendió a Buenos Aires, Catamarca, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, La Pampa, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Salta, San Juan, Santa Fe, Santiago del Estero, Tucumán). El objeto de este convenio era que aquellos contribuyentes que desarrollaran actividades en diversas jurisdicciones no tuvieran una carga impositiva más gravosa que la que les correspondería si toda su actividad se desarrollara en una sola jurisdicción.

El 18 de agosto de 1977 se aprobó el texto vigente en la actualidad, que fue suscrito por todas las provincias y por la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

## Evolución del endeudamiento público

El adecuado empleo de la capacidad de endeudamiento de la Ciudad es un factor crítico para la realización de obras de infraestructura. Así lo reconoce el Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos del año 2010, al manifestar que “continuando con la política de fuerte expansión del gasto en inversiones de infraestructura, se hace necesario financiar una parte de las mismas haciendo uso del crédito público”.

Los presupuestos históricos de la Ciudad informaron sobre la deuda pública hasta el año 1966. Luego la información se interrumpió hasta 1985, en que se señaló que “... lo referido al endeudamiento heredado ha tenido consecuencias severas sobre el erario municipal ya que en su conjunto

ha significado una deuda del orden de u\$s 1.280 millones.<sup>10</sup> Esta deuda fue garantizada por el Tesoro Nacional; la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires debió en contra-garantía comprometer la parte que le corresponde a la Capital Federal del producido de los impuestos nacionales coparticipables, en el caso de no hacerse efectivas las obligaciones contraídas. Como de hecho esto fue lo que se dio en la práctica, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires debió resignar este recurso como así también los fondos provenientes del Sistema de Seguridad Social que la Nación debía transferir al Municipio...”

El párrafo anterior resulta ilustrativo de la dimensión que había adquirido el endeudamiento de la Ciudad a mediados de la década de 1985 y de las consecuencias que esa situación acarreó en la relación económica y financiera con la Nación.

Hacia mediados de 1990 se dispuso un relevamiento y análisis exhaustivo de la cuestión de la deuda, a raíz de lo cual se cuenta con información confiable correspondiente al período 1996-2009, volcada aquí en el Cuadro 8. Allí puede apreciarse que la Ciudad logró disminuir sostenidamente su endeudamiento y a la vez reestructurarlo, reduciendo sustancialmente la deuda financiera con proveedores, títulos públicos y previsional, e incrementando el financiamiento procedente de organismos multilaterales de crédito.

## Ejecución presupuestaria

La información sobre la ejecución presupuestaria permite analizar en qué medida el sistema presupuestario de la Ciudad es eficaz para la administración global del gasto público en función de las posibilidades de financiamiento, tal como fuera planteado en el primer párrafo de la introducción de este trabajo.

Para la elaboración del Gráfico 2, que refleja los ingresos y egresos del fisco de la jurisdicción así como la diferencia entre ambos conceptos (resultado financiero) y el resultado económico<sup>11</sup> a precios constantes de

10 Si se consideran valores constantes del año 2008, dicho importe equivale a u\$s 4.924,9 millones.

11 El resultado económico es la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes.

**Cuadro 8**                      **Evolución del stock de deuda, clasificado por tipo de operación (en millones de dólares estadounidenses, al tipo de cambio vigente al cierre de cada período). Ciudad de Buenos Aires. Al 31 de diciembre de los años 1996 a 2009**

Año	Total	Deuda financiera	Proveedores	Organismos Internacionales de crédito	Títulos públicos	Deuda previsional	Deuda salarial
Columna 1	Columna 2	Columna 3	Columna 4	Columna 5	Columna 6	Columna 7	Columna 8
1996	1.095,6	591,1	481,3	23,2	0,0	0,0	0,0
1997	1.162,0	226,0	420,6	19,2	496,2	0,0	0,0
1998	979,0	119,0	340,3	17,6	502,1	0,0	0,0
1999	823,8	49,3	201,7	22,9	488,9	60,0	1,0
2000	968,7	13,8	224,9	45,2	586,9	96,9	1,0
2001	902,4	12,9	177,0	55,1	568,3	89,1	0,0
2002	717,0	3,5	55,4	94,0	538,0	26,1	0,0
2003	757,9	3,6	32,8	106,8	592,9	21,8	0,0
2004	803,5	3,1	23,9	111,3	652,1	13,1	0,0
2005	748,0	2,6	23,6	116,5	593,5	11,8	0,0
2006	634,1	2,1	23,4	148,9	448,5	11,2	0,0
2007	570,8	1,6	21,7	196,2	340,5	10,8	0,0
2008	501,3	1,0	15,9	191,2	266,9	9,7	16,6
2009	454,7	0,6	14,4	211,7	166,7	8,5	52,8

Nota: Los detalles de la conversión se presentan en la Tabla A.2 del Anexo.

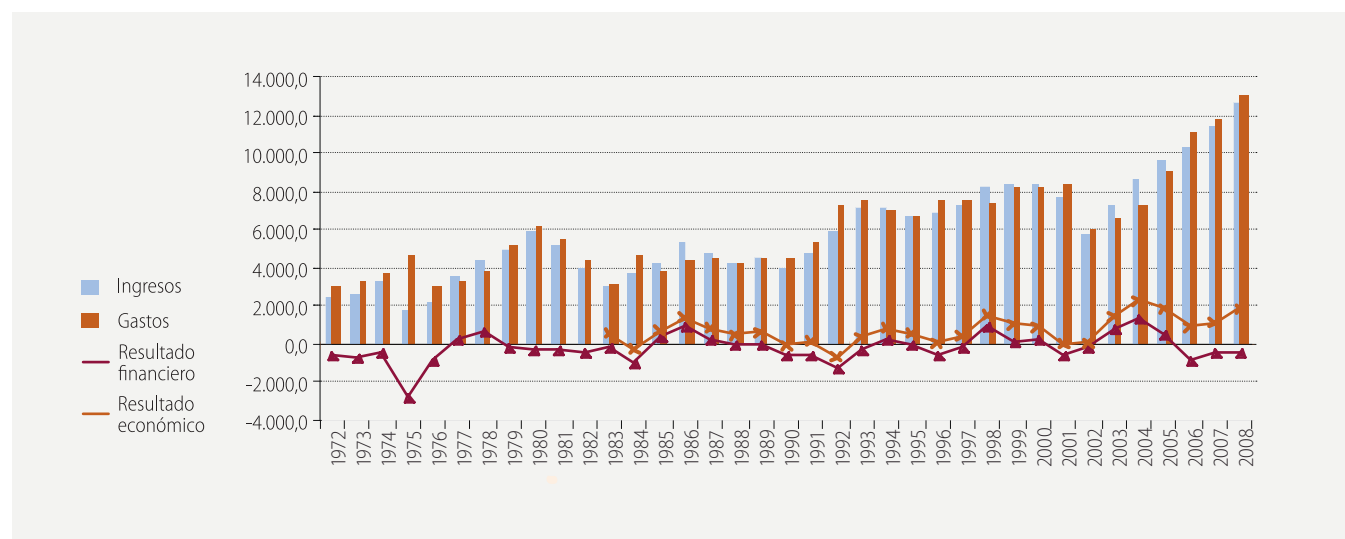
Fuente: Ministerio de Hacienda de la Ciudad de Buenos Aires, Subsecretaría de Gestión y Administración Financiera, Dirección General Oficina de Gestión Pública y Presupuesto, "Proyecto de Ley de Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos de la Ciudad de Buenos Aires, año 2010", Buenos Aires.

2008, se recurrió a dos fuentes diferentes: por un lado, los datos del período 1972-1982 se tomaron de un trabajo elaborado en 1992 por la ex Subsecretaría de Control de Gestión de la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (*Gestión Presupuestaria 1992*); por otro lado, los datos de los años posteriores proceden del Esquema de Ahorro-Inversión-Financiamiento publicado por la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. Para estimar los importes a precios constantes, se consideró el Índice de Precios Implícitos en el Producto Interno Bruto.

En razón de las diferentes fuentes empleadas, los datos de los años 1972-1982 volcados en el Gráfico 2 no son estrictamente comparables con los que corresponden al período 1983- 2008, si bien permiten visualizar las principales tendencias que caracterizaron el desempeño fiscal de la Ciudad durante treinta y seis años. Tales tendencias pueden agruparse en tres grandes períodos:

**Gráfico 2**

**Resultados económico y financiero de la ejecución presupuestaria. Ciudad de Buenos Aires. Período 1972-2008, a precios constantes de 2008**



Fuente: Elaborado propia sobre la base de: Años 1972-1982: Ex Subsecretaría de Control y Gestión, *Gestión Presupuestaria 1992* (en mimeo). Años 1982 y ss.: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, *Esquema de Ahorro-Inversión-Financiamiento*.

- 1972-1991: estancamiento con pronunciadas fluctuaciones de los ingresos y de las erogaciones. Durante gran parte de esta etapa, se generaron importantes déficits.
- 1992-2001: tanto los ingresos como los egresos son de mayor magnitud y estabilidad con respecto a la etapa anterior.
- 2002-2008: se inicia con una pronunciada retracción de gastos e ingresos durante 2002; desde entonces, se desarrolla el crecimiento sostenido de ingresos y gastos; y desde 2005 se superan los máximos registros previos de ingresos y gastos.

A partir de 1991-1992, la Nación ejerció acciones para alcanzar el superávit fiscal, disminuyendo los gastos mediante la privatización de empresas públicas y transfiriendo a las provincias la responsabilidad sobre servicios esenciales, que debieron solventarse con los recursos de dichas jurisdicciones. Durante esa etapa, la Ciudad de Buenos Aires incurrió en déficit, de particular intensidad en 1990-1993 y 1996-1997. En razón de ello, se estableció un proceso de compensación de reclamos mutuos (1996) y la Ciudad adhirió al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal (2005).

## Reclamos mutuos entre la Ciudad de Buenos Aires y la Nación Argentina

Las leyes 24.133 y 24.154 de 1992 dispusieron celebrar la concertación del Estado Nacional con las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, a efectos de lograr el saneamiento definitivo de las acreencias recíprocas que las partes presentaban al 31 de marzo de 1991. La Comisión de Estudio y Análisis fue constituida en 1996. En el Cuadro 9 se presentan los montos involucrados en los reclamos mutuos al 31 de diciembre de 2007.

Entre los ítems más significativos por los que la Ciudad reclama, se cuentan los siguientes:

1) lo adeudado por las ex empresas públicas y demás entes del Estado Nacional en conceptos de Tasas, Contribuciones e Impuestos;

2) los montos devengados y no percibidos en concepto de Coparticipación Federal de Impuestos (Ley 23.548) durante el período 1981-1991;

3) las sumas no transferidas para el financiamiento de la provisión de los Servicios de Educación y Salud traspasados a la Ciudad por la Nación desde el 1º de julio de 1992, en virtud de lo dispuesto por la Ley 24.049 y sus decretos reglamentarios;

4) el reconocimiento por parte del BCRA de las diferencias y/o seguros de cambio por préstamos en moneda extranjera tomados por partes de Autopistas Urbanas S.A. (AUSA) durante la construcción de las Autopistas 25 de Mayo y Perito Moreno;

5) el reconocimiento por parte de la DGI de la compensación de quebrantos impositivos con origen en ejercicios fiscales cerrados al 31 de marzo de 1991, mediante la conversión de créditos fiscales que fuera solicitado por Autopistas Urbanas S.A.

Por su parte, el Estado Nacional concentra sus reclamos ante la Ciudad en Deuda Externa, Bonos de Consolidación Proveedores (en pesos y en dólares), BOTESO a 5 y 10 años, saldos a favor de entes liquidados y/o en liquidación y saldos reclamados por AFIP.

**Cuadro 9**                      **Montos por reclamos mutuos del Gobierno Nacional y de la Ciudad de Buenos Aires, al 31 de diciembre de 2007**

Concepto	Pesos	Dólares (u\$s)
<b>Montos reclamados por el Gobierno Nacional (<i>en millones</i>)</b>		
* Sumas reclamadas por entes liquidados y/o en liquidación	152,48    (1)	
* Avalos Caídos	464,80    (2)	561,94    (2)
* Bonos de Consolidación	684,93    (3)	
* BOTESO		70,68    (4)
* LECOP	144,35	(5)
<b>Total</b>	<b>1.446,56</b>	<b>632,62</b>
<b>Montos reclamados por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (<i>en millones</i>)</b>		
* Tributos-Dirección General de Rentas	2.364,98    (6)	
* Coparticipación Federal	3.065,60    (7)	
* Transferencia de servicios de Salud, Educación y Promoción Social	3.588,58    (8)	
* AUSA-Quebranto Impositivo	642,94    (9)	
* AUSA-Seguros de cambio		152,40    (10)
<b>Total</b>	<b>9.662,10</b>	<b>152,40</b>

(1) Montos reclamados más intereses del 3% anual al 31/12/2007. (2) Montos reclamados más intereses al 31/03/1991 por aplicación del Decreto PEN Nº 522/82 y Resolución SSH-ME Nº 46/90; a partir de esta última fecha intereses del 3% anual al 31/12/2007. (3) Montos reclamados pesificados a 1,40 más CER al 31/12/2007; más 2% anual por precio técnico. (4) Montos reclamados más intereses del 3% anual al 31/12/2007. (5) Monto incluido en el tratamiento del Saneamiento a partir de las Actas suscriptas. Incluye intereses del 3% anual al 31/12/2007. (6) Montos reclamados más intereses del 3% mensual desde su origen hasta marzo/97; a partir de esta última fecha intereses del 3% anual al 31/12/2007. (7) Montos reclamados actualizados por precios mayoristas desde su origen hasta el 31/03/1991; a partir de esta última fecha intereses del 3% anual al 31/12/2007. (8) Montos no transferidos entre el 01/07/1992 y el 31/12/2003 más intereses del 3% anual, devengados al 31/12/2007. (9) Monto reclamado en la demanda judicial, equivalente al 20% del quebranto impositivo actualizado hasta el 31/03/1991, más intereses del 3% anual devengados al 31/12/2007. (10) Monto parcial que podría ser resuelto favorablemente por el BCRA con actualización e intereses del 14,5% anual desde su origen hasta el 31/03/1991.

Fuente: Dirección General de Contaduría de la Ciudad de Buenos Aires, *Cuenta de Inversión 2007*, Buenos Aires.

Eficacia del presupuesto en relación con la asignación del gasto

En lo que respecta a la eficacia del presupuesto como medio de asignación del gasto, en el Cuadro 10 se vuelca la relación porcentual observada entre lo ejecutado y lo presupuestado durante el período 1973-2008. Dado que el presupuesto es un instrumento crítico de la política de la Ciudad, el grado de cumplimiento se constituye en un indicador de la eficiencia de aplicación de tal política, eficiencia que depende tanto de circunstancias propias de la administración como de cuestiones totalmente ajenas a ella, como es el caso del marco macroeconómico.





El obelisco de Buenos Aires fue construido en 1936 con motivo del cuarto centenario de la primera fundación de la Ciudad y fue diseñado por el arquitecto Alberto Prebisch. En 1938 el Concejo Deliberante sancionó una ordenanza para su demolición aduciendo razones económicas, estéticas y de seguridad pública, pero la misma fue vetada por el Poder Ejecutivo municipal.  
*Dibujo de Nicolás D'Angelo, 2000.*

**Cuadro 10**      **Coeficiente de ejecución del gasto presupuestado (en porcentajes).**  
**Ciudad de Buenos Aires. Años disponibles entre 1973 y 2008**

Años disponibles	Gasto total	Gasto corriente	Remuneraciones	Otros gastos corrientes	Gastos de capital y otras erogaciones
Columna 1	Columna 2	Columna 3	Columna 4	Columna 5	Columna 6
1973	133,8				
1974	117,1				
1976	220,2				
1978	197,2				
1981	113,2				
1982	133,0				
1983	151,4	162,5	226,1	100,0	123,5
1984	160,2	171,9	183,8	198,0	121,5
1986	157,5	126,0	140,7	102,7	265,7
1988	266,8	257,5	318,8	179,1	293,0
1991	131,1	126,4	118,1	155,3	148,4
1993	98,1	98,1	98,1	95,4	98,5
1994	102,0	87,9	106,2	76,9	158,5
1995	107,0	95,0	96,3	89,8	160,1
1996	117,9	98,9	98,9	82,7	267,4
1997	133,3	101,8	102,6	83,4	401,0
1999	108,2	97,7	102,3	75,5	189,2
2000	97,3	101,5	105,4	94,8	65,9
2001	95,2	98,0	99,2	101,1	72,1
2002	111,9	105,6	100,9	112,2	
2003	96,9	100,2	101,1	100,7	75,8
2004	95,9	98,1	102,1	98,9	83,3
2005	103,2	114,2	117,9	109,3	68,8
2006	109,7	116,8	118,9	120,7	83,6
2007	105,9	111,5	112,5	114,1	80,4
2008	100,2	106,6	109,9	102,4	78,8

*Fuente:* Elaborado sobre la base de: 1. Presupuestos de Gastos y Cálculo de Recursos de la Ciudad de Buenos Aires; 2. Para los años 1972-1982, Ex Subsecretaría de Control de Gestión, *Gestión Presupuestaria 1992* (en mimeo). 3. Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

Los datos disponibles permiten apreciar que es en el año 2003 y en algunos otros anteriores –como 1993, 2000 y 2001– que los importes ejecutados presentaron grados de desvío moderados respecto de los presupuestados, lo cual se constituye en un indicador positivo sobre el diseño del presupuesto y su gestión. En cambio, no se presenta esta característica en 2006. En lo que hace a las acciones dispuestas por la Ciudad para el logro de tal resultado, merece señalarse la sanción e implementación de la Ley N° 70/LCABA/98, promulgada en setiembre del año 1998, conocida como “Ley de Gestión Administrativa, Financiera y Control del Sector Público” que, en virtud de lo dispuesto por el artículo 54 de la Constitución de la Ciudad, establece cómo se ejecuta el presupuesto y cómo se lo controla (Guido, 2003).

## Adhesión de la Ciudad de Buenos Aires a la Ley de Responsabilidad Fiscal

La Ciudad de Buenos Aires adhirió al Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal a través de la Ley N° 1726 del 23 de junio de 2005. De tal modo, se establecieron tres metas fiscales, tanto en la elaboración como en la ejecución de los presupuestos:

- la tasa de incremento del gasto, de año a año, no podría ser mayor a la tasa de crecimiento del PBI nominal, aplicándose, en el caso de los presupuestos, la tasa de crecimiento prevista en las pautas macrofiscales producidas por el Gobierno Nacional para la elaboración de su propio presupuesto;
- el resultado financiero debe ser positivo, una vez corregido por la inversión en infraestructura social básica financiada por cualquier endeudamiento y por los gastos financiados por organismos internacionales de crédito;
- el nivel de endeudamiento instrumentado debe ser tal que sus servicios, de intereses y capital no superen el 15% de los recursos corrientes.

Durante todos los años de participación en el Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal, la Ciudad de Buenos Aires cumplió estrictamente con las metas comprometidas, manteniendo sus cuentas ordenadas y en consonancia con las pautas de una buena administración de gastos y recursos. El cumplimiento se registró tanto en la etapa de evaluación como en la de ejecución de los presupuestos (Cuadro 11).

**Cuadro 11**                    **Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal. Ciudad de Buenos Aires. Años 2006-2009**

Concepto	2006	2007	2008	2009
<b>Sección 1: Metas comprometidas</b>				
Pauta macrofiscal variación PIB nominal (%)	13,10	10,50	14,50	11,20
Art. 10º: Incremento del gasto corriente (%)	11,60	10,30	12,30	8,70
Art. 18º: Resultado financiero ajustado (millones)	135	170	350	518
Art. 21º: Ratio de endeudamiento	10,80	7,90	3,71	5,90
Concepto	2006	2007	2008	-----
<b>Sección 2: Evaluación de la ejecución presupuestaria</b>				
Incremento PIB Nación (%)	23,00	24,12	27,80	-----
Art. 10º: Incremento del gasto corriente (%)	23,00	21,90	27,10	
Art- 19º: Resultado financiero ajustado (millones)	182	852	20	-----
Art. 21º: Ratio de endeudamiento	7,50	6,40	3,60	-----

Fuente: Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos de 2010.

Conclusiones

La descripción de la información presupuestaria de la Ciudad de Buenos Aires durante el extenso período considerado en este trabajo permite identificar los siguientes aspectos de interés:

- a) Aunque con altibajos, la Ciudad cuenta con una extendida trayectoria en lo relativo a la elaboración y ejecución de sus presupuestos fiscales. Las normas de gestión presupuestaria y administración financiera dispuestas como consecuencia de la autonomía jurisdiccional establecida por la reforma de la Constitución Nacional de 1994 contribuyen a afianzar la experiencia ganada a través de los años.
- b) En su carácter de Capital Federal, las decisiones presupuestarias de la Ciudad tuvieron una dependencia estrecha del Gobierno Nacional, en particular hasta principios de la década de 1970. Las características del sistema de Coparticipación Federal vigente por entonces contribuyeron al financiamiento de la Ciudad, puesto que, desde su establecimiento en 1935, dicho sistema había sido netamente devolutivo, otorgando prioridad en la distribución de la masa coparticipable a las jurisdicciones que aportaban el mayor volumen de recursos, es decir, a aquellas con mayor población y desarrollo relativo, como era el caso de la Ciudad de Buenos Aires.

c) Entre 1975 y 1992, particularmente, la Ciudad atravesó una etapa de debilidad financiera atribuible a tres circunstancias concurrentes: (1) la modificación del Régimen de Coparticipación Federal, que abandonó el principio devolutivo (Ley 20.221 y Ley 23.548); (2) el impacto que tuvo sobre el gasto la transferencia por parte de la Nación de los servicios de educación primaria y salud (1977-1980) sin contrapartida de fondos y la transferencia de la educación secundaria y de hospitales nacionales (1992); y (3) la alta inflación.

d) La lectura de los presupuestos comprendidos entre 1993 y 2010, así como la cuenta de Ahorro, Inversión y Financiamiento, ponen en evidencia el fortalecimiento de las cuentas de la Ciudad, actualmente en un marco de autonomía de sus decisiones. En síntesis, la Ciudad ha logrado afrontar el complejo proceso de desvinculación del Gobierno Nacional.

e) Debe tenerse presente que la mayor parte de las características estructurales del gasto y de los recursos de la Ciudad se conformó con anterioridad a su autonomía y por decisiones del Gobierno Nacional que muchas veces se tomaron en función de necesidades financieras apremiantes. Surge de este trabajo que la Ciudad ha logrado instrumentar mecanismos presupuestarios eficaces para administrar esas estructuras.

f) A partir de esta base, queda por delante un proyecto con mayores desafíos, tal como es la utilización de los presupuestos para la concreción de las iniciativas de desarrollo y equidad de la propia Ciudad, en armonía con las necesidades de la región que integra, de las restantes provincias y de la Nación Argentina.

## Anexo. Aspectos metodológicos

A efectos de hacer comparables los datos históricos expresados en términos monetarios, se empalmaron diferentes series de Índices de Precios Implícitos en el Producto Interno Bruto (IPI), que se inician en 1935. Los valores monetarios fueron previamente convertidos a pesos, utilizando la matriz de la Tabla A.1.

La aplicación del Índice de Precios Implícitos (IPI) como deflactor es coincidente con el criterio seguido por la Ciudad de Buenos Aires para formular las estimaciones de recursos de 2010. El IPI es un indicador que mide la inflación correspondiente al conjunto total de bienes y servicios finales que conforman la economía.

**Tabla A.1**                    **Matriz de equivalencias de las denominaciones monetarias con respecto al peso. República Argentina**

Equivalencia	Unidad monetaria	Período de vigencia
1	Peso	1/01/1992
10.000	Austral	15/6/85 al 31/12/91
10.000.000	Peso Argentino	1/6/83 al 14/6/85
100.000.000.000	Peso Ley 18.188	1/1/70 al 31/5/83
10.000.000.000.000	Peso Moneda Nacional	4/11/1899 al 31/12/69

**Tabla A.2**                    **Conversión de montos de deuda en pesos, liras italianas y euros a dólares estadounidenses según tipo de cambio vigente al cierre de cada período**

	dic-97	dic-98	dic-99	dic-00	dic-01	dic-02	dic-03	dic-04	dic-05	dic-06	dic-07	dic-08	sep-09
u\$s / ITL	0,000569	0,000604	0,0005258	0,0005574	0,0004644								
u\$s / EUR				0,9268	0,8984	1,04849	1,2484	1,36	1,1836	1,3189	1,459	1,397	1,45
AR\$ / USD						3,37	2,93	2,961	3,035	3,062	3,149	3,453	3,9

*Fuente:* Mensaje del Jefe del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires de elevación del Proyecto de Ley de Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos de la Administración del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para el Ejercicio fiscal del año 2010. Disponible en: [http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/presupuesto2010/pdf/02\\_mensaje\\_proyecto\\_de\\_presupuesto\\_2010.pdf](http://estatico.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/presupuesto2010/pdf/02_mensaje_proyecto_de_presupuesto_2010.pdf)



## Bibliografía

- MARTIRENE, ROBERTO A. (2006), *Presupuestar en Argentina, antes y después de la crisis de la deuda pública. Enseñanzas, posibilidades y recomendaciones*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). , julio. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/Ilpes/0/LCL2570P/sgp60.pdf>
- POTENZA DAL MASETTO, MARÍA FERNANDA (s/f), “El rol de los Consejos Federales de Educación y Salud en la elaboración de políticas sectoriales”. Disponible en: [ps.unq.edu.ar/ponencias/116.rtf](http://ps.unq.edu.ar/ponencias/116.rtf)
- FERULLO, CLAUDIO, ANA MARÍA GRECCHI Y JOSÉ MARÍA VITTA (2007), (sin título), ponencia presentada ante las Undécimas Jornadas “Investigaciones en la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística”, Rosario, Universidad Nacional de Rosario, Escuela de Contabilidad, noviembre.
- GUIDO, HORACIO L. (2003), “Gasto Público, Transparencia y Gestión. La implantación de la Ley 70 en la Ciudad de Buenos Aires”, ponencia ante el Segundo Congreso Argentino de Administración Pública “Sociedad, Estado y Administración”, Buenos Aires, Proyecto de Reorganización Operativa de la Secretaría de Hacienda del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: [http://www.aaeap.org.ar/ponencias/congreso2/Guido\\_%20Horacio.pdf](http://www.aaeap.org.ar/ponencias/congreso2/Guido_%20Horacio.pdf)
- GIL DOMÍNGUEZ, ANDRÉS (s/f), *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires: naturaleza y alcances normativos*. Disponible en: <http://www.agdconsultora.com.ar/doctrinadoc8.html>

### Otras fuentes

- Ex Subsecretaría de Control de Gestión, *Gestión Presupuestaria 1992* (en mimeo) (Para los años 1972-1982).

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la República Argentina. Secretaría de Hacienda. Subsecretaría de Relaciones con Provincias. Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (1983-2008). Información disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/index.html>

Ministerio de Hacienda de la Ciudad de Buenos Aires, Subsecretaría de Gestión Administrativa y Financiera, Dirección General de Contaduría (1983-2007), *Cuenta de Inversión*. Disponible en [http://www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/fiscalizacion/informacion\\_contable.php?menu\\_id=22435](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/hacienda/fiscalizacion/informacion_contable.php?menu_id=22435)

Ministerio de Hacienda de la Ciudad de Buenos Aires, Subsecretaría de Gestión y Administración Financiera, Dirección General Oficina de Gestión Pública y Presupuesto, *Presupuestos de Gastos y Cálculo de Recursos de la Ciudad de Buenos Aires*.\*

\* La Biblioteca de Esteban Echeverría, de la Legislatura de la Ciudad, cuenta con los Presupuestos de Gastos y Cálculo de Recursos desde el año 1904.