

Golbert, Laura. Capítulo 7. En publicación: Hay opciones en el campo de las políticas sociales? El caso del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Laura Golbert. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina.

CAPÍTULO 7

LA CUESTIÓN PRESUPUESTARIA

Colección Becas CLACSO-ASDI. 2004. ISBN: 987-7783-03-8.

Acceso al texto completo:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/golbert/Cap07.pdf>

Fuente de la información: Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe - CLACSO - <http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

EN ESTA DÉCADA los gastos del Gobierno de la Ciudad prácticamente se duplicaron: en 1991 fueron de 1.859 millones de pesos, en tanto que en 1999 esta cifra ascendió a 3.247 millones de pesos. El aumento más importante se produjo entre 1991 y 1992, coincidiendo con el proceso de descentralización de los servicios de Salud y Educación que puso en marcha el gobierno nacional. En efecto, tal como se observa en el Cuadro 1, entre 1991 y 1992 el gasto aumentó en aproximadamente 1.000 millones de pesos.

Cuadro 1

***Administración Gobierno Ciudad de Buenos Aires
(millones de pesos constantes de 1999)***

Concepto	Administración del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires								
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total Ingreso	1.825,8	2.330,7	2.806,7	2.824,7	2.642,2	2.634,2	2.779,6	3.148,7	3.259,1
Total Gasto	1.859,6	2.789,3	2.924,9	2.816,2	2.650,8	2.863,2	2.867,6	2.886,4	3.247,4
Resultado	-33,7	-458,6	-118,1	8,6	-8,5	-229,0	-87,9	262,4	11,6

Fuente: Secretaría de Hacienda (1999).

Con el fin de observar el comportamiento del presupuesto antes y después de que la Ciudad logre su autonomía, se tomarán en cuenta dos períodos. El primero, que va desde 1989 a 1996, corresponde a los años en que el Partido Justicialista ejercía la Presidencia de la Nación. Una de las características de estos años es que el aumento del gasto no fue acompañado por un incremento en los recursos. Sólo en 1994 se observa un superávit como consecuencia de una reducción de los gastos del gobierno.

En 1995 el conjunto del gasto de la ciudad comienza a caer, tendencia que se mantiene en 1996: en ese período la reducción presupuestaria es de alrededor del 15%. En el área que comprende al conjunto de los servicios sociales, si bien la caída en 1995 es aún más profunda (14,8%) como consecuencia fundamentalmente de la caída en el rubro Salud, al año siguiente ya se observa una recuperación. Lo mismo sucede en el área de Promoción Social: en el primero de estos años la reducción es del 13,6%, y en el siguiente ya se produce un fuerte aumento (véase Anexo 1, Cuadro 1).

Al asumir De la Rúa como Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, la Argentina estaba pasando por un período de recesión económica. Por otra parte, como se detalla en el Cuadro 1, los anteriores intendentes habían dejado una deuda sustancial. Sin embargo, pese a la recesión, los años posteriores al tequilazo (1995) fueron, para la ciudad, de relativa prosperidad. Esta prosperidad, sumada al mejoramiento de la administración fiscal y la eliminación de algunas exenciones de ingresos brutos, elevó los recursos de la ciudad y permitió cerrar el año 1998 con un fuerte ahorro corriente. Así se logra un superávit importante como consecuencia del aumento de la recaudación. Uno de los indicadores del mejoramiento en la administración es la renegociación de algunos contratos con presupuestos más bajos, como los contratos de la basura y de los alimentos para las escuelas¹.

Es así que recién en el último año se observó un aumento en el gasto público. En efecto, los 3.247,4 millones de pesos presupuestados para 1999 implican un crecimiento con respecto a 1998 del 12,5% y del 74,6% comparado con 1991. A pesar de este aumento, la administración radical arroja un superávit de 11,6 millones de pesos para el último de

1 "El programa de alimentos en las escuelas costó 50 millones de pesos en 1996 y este año está presupuestado en 38 millones de pesos, digamos, también con los chicos comiendo en las escuelas" (entrevista al subsecretario de Hacienda del Gobierno de la Ciudad).

los años analizados. Este superávit, sumado al de 1998, hizo olvidar la deuda de 839,3 millones de pesos en moneda constante de 1999 con la que se encontró el Dr. De La Rúa cuando asumió su mandato.

Cuadro 2

***Gastos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
Asignación por finalidad y función
(en millones de pesos constantes de 1999)***

Finalidad/Función	Gastos del gobierno por año								
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
GOBIERNO	333,8	403,5	439,9	459,2	406,2	392,4	404,9	449,1	521,1
Sector Legislativo	101,8	93,6	116,2	124,4	119,6	117,0	84,0	49,9	54,4
Sector Judicial	11,9	10,3	14,0	16,1	14,7	13,8	13,9	14,3	49,5
Sector Ejecutivo	151,7	151,1	154,9	169,6	197,3	164,3	130,7	162,2	185,6
Aut. de Control Impositivo	60,5	62,0	62,9	72,0	63,8	72,9	175,3	222,4	231,6
Otros	8,0	86,6	91,9	77,1	10,9	24,3	1,1	0,2	0,0
SERVICIOS SOCIALES	1.193,2	2.005,9	2.192,1	2.036,3	1.734,8	1.838,0	1.815,6	1.927,9	2.075,3
Salud	528,4	851,5	1.042,5	1.076,3	782,6	809,3	807,9	848,2	895,8
Promoción Social	71,2	122,6	92,0	87,5	75,6	81,6	87,7	86,5	94,7
Seguridad Social	130,6	265,4	158,8	---	1,9	1,6	1,9	0,0	0,0
Educación	418,2	704,2	795,7	779,6	750,9	806,4	802,4	831,7	886,4
Cultura	17,2	27,0	81,7	71,6	90,2	37,5	103,1	108,8	140,3
Vivienda	27,6	35,1	21,4	21,3	24,2	78,7	11,7	12,4	20,1
Otros	---	---	---	---	9,4	22,7	0,9	40,2	38,0
SERVICIOS ECONÓMICOS	296,7	322,5	274,4	243,0	432,6	498,0	525,2	410,9	519,9
Energía	49,5	83,8	40,7	51,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transporte	225,3	199,3	184,1	155,0	154,5	145,9	61,2	65,7	99,6
Servicios Urbanos	21,6	39,3	44,8	32,6	264,4	337,9	357,1	289,8	345,2
Otros	0,4	0,1	4,7	4,0	13,7	14,1	106,8	55,3	75,1
INTERESES	35,8	57,4	18,5	77,7	77,2	134,9	121,9	98,6	131,1
TOTAL DE GASTOS	1.859,6	2.789,3	2.924,9	2.816,2	2.650,8	2.863,2	2.867,6	2.886,4	3.247,4

Fuente: Secretaría de Hacienda (1999).

Si bien el conjunto de los sectores sociales aumentó su participación en los gastos del gobierno, particularmente Salud, Educación y Cultura, la Secretaría de Promoción Social no se benefició demasiado con este aumento del gasto. Aún cuando en el último año aumentaron los recursos destinados a la Secretaría –la Legislatura aprobó 11 millones de pesos extra para la Secretaría de Promoción Social– su participación en el conjunto del gasto se mantuvo a partir de 1993 entre 2,9 y 3,1%.

Esta baja participación refleja la poca importancia que el gobierno le asignaba a la cuestión social. Los pocos recursos destinados a atenderla no resultaban suficientes para enfrentar una situación que se agravaba día a día como lo atestigua la dramática evolución de los indicadores sociales.

EL PRESUPUESTO DE LA SECRETARÍA DE PROMOCIÓN SOCIAL

Durante el gobierno peronista (1989-1996) la Secretaría logró en 1992 un aumento relativo. Sin embargo, en los años siguientes se reduce su participación en el total del gasto para finalmente llegar al término de esta gestión, a un porcentaje considerablemente menor. El resto de los sectores sociales también va perdiendo participación en el total de gasto del municipio. En el caso de la Seguridad Social, su caída se debe a que en esos años se nacionalizó el sistema previsional.

Con el ascenso del gobierno radical la Secretaría de Promoción Social aumenta levemente su participación en el total del gasto. Actualmente maneja alrededor de 100 millones de pesos, y tal como se mencionó anteriormente, estos fondos no son distribuidos de manera equitativa entre las distintas subsecretarías (Cuadro 3). La Subsecretaría de Gestión se lleva el 65% del total del gasto.

Cuadro 3

Gastos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires Asignación por finalidad y función (en porcentaje)

Finalidad y función	Gastos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires									
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
GOBIERNO	18,0	14,5	15,0	16,3	15,3	13,7	14,1	15,6	16,0	
Sector Legislativo	5,5	3,4	4,0	4,4	4,5	4,1	2,9	1,7	1,7	
Sector Judicial	0,6	0,4	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	1,5	
Sector Ejecutivo	8,2	5,4	5,3	6,0	7,4	5,7	4,6	5,6	5,7	
Aut. de Control Impositivo	3,3	2,2	2,1	2,6	2,4	2,5	6,1	7,7	7,1	
Otros	0,4	3,1	3,1	2,7	0,4	0,8	0,0	0,0	0,0	
SERVICIOS SOCIALES	64,2	71,9	74,9	72,3	65,4	64,2	63,3	66,8	63,9	
Salud	28,4	30,5	35,6	38,2	29,5	28,3	28,2	29,4	27,6	
Promoción Social	3,8	4,4	3,1	3,1	2,9	2,9	3,1	3,0	2,9	
Seguridad Social	7,0	9,5	5,4	--	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	
Educación	22,5	25,2	27,2	27,7	28,3	28,2	28,0	28,8	27,3	
Cultura	0,9	1,0	2,8	2,5	3,4	1,3	3,6	3,8	4,3	
Vivienda	1,5	1,3	0,7	0,8	0,9	2,7	0,4	0,4	0,6	
Otros	--	--	--	--	0,4	0,8	0,0	1,4	1,2	

Cuadro 3 - continuación

Finalidad y función	Gastos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires								
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
SERVICIOS ECONÓMICOS	16,0	11,6	9,4	8,6	16,3	17,4	18,3	14,2	16,0
Energía	2,7	3,0	1,4	1,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transporte	12,1	7,1	6,3	5,5	5,8	5,1	2,1	2,3	3,1
Servicios Urbanos	1,2	1,4	1,5	1,2	10,0	11,8	12,5	10,0	10,6
Otros	0,0	0,0	0,2	0,1	0,5	0,5	3,7	1,9	2,3
INTERESES	1,9	2,1	0,6	2,8	2,9	4,7	4,2	3,4	4,0
TOTAL DE GASTOS	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Secretaría de Hacienda (1999).

Cuadro 4

***Total de gastos de la Secretaría de Promoción Social
En pesos y en porcentaje sobre el total***

Programas	Gasto	%
01 Actividades Centrales Secretaría de Promoción Social	2.448.550	2,36
02 Actividades comunes a subprogramas	6.367.460	6,13
03 Actividades comunes a subprogramas 05/08	665.240	0,64
16 Gestión de la acción social	67.951.250	65,37
17 Promoción y desarrollo comunitario	22.271.920	21,43
92 Parque de la Ciudad de Buenos Aires	4.237.100	4,08
TOTAL	103.941.520	100,00

Fuente: Secretaría de Hacienda (1999).

Cuadro 4a

***Total de gastos de gestión de la Acción Social
En pesos y en porcentaje sobre el total***

Direcciones generales	Gasto	%
1. Asistencia comunitaria	21.795.110	32,07
2. Asistencia a la familia y el menor	17.262.340	25,40
3. Asistencia social a mayores	27.806.030	40,92
4. Atención a la tercera edad	1.087.770	1,60
TOTAL	67.951.250	100,0

Fuente: Secretaría de Hacienda (1999).

Cuadro 4b

***Total de gastos de promoción y desarrollo comunitario
(En pesos y en porcentaje sobre el total)***

Direcciones generales	Gasto	%
5. Políticas sociales	3.665.840	16,46
6. Inserción y participación de la mujer	3.321.380	14,91
7. Participación y promoción social de la juventud	864.210	3,88
8. Promoción de actividades físicas, deportivas y recreativas	14.420.490	64,75
TOTAL	22.271.920	100,0

Fuente: Secretaría de Hacienda (1999).

Así como los recursos no se distribuyen de manera equitativa en el conjunto de las direcciones, el presupuesto varía notablemente de programa a programa.

En las tres direcciones con mayor presupuesto relativo –Asistencia Comunitaria, Asistencia Social a Mayores y Promoción de Actividades Deportivas– se encuentran los programas con mayores recursos.

El primer caso, Apoyo a Grupos Comunitarios, representa casi el 20% de los recursos de la Subsecretaría de Gestión de la Acción Social, y el Programa de Asistencia Social a Mayores, de la misma Subsecretaría, alrededor del 34%. Las dos áreas programáticas que le siguen son Asistencia a las Familias y a la Infancia, y Programas Deportivos y Recreativos para la Niñez y la Adolescencia. Estos cuatro sectores representan el 52% del total de los recursos de la Secretaría.

Este último año se logró un aumento de 11 millones de pesos por encima del presupuesto inicial. A esto se suma un aporte empresarial para el programa Buenos Aires Presente. Si bien cerca de la cuarta parte de estos recursos se destinó a equiparamiento salarial del personal con otras áreas del Sector Social, como Salud y Educación, la mitad fue destinada a los polideportivos y a la puesta en marcha de programas destinados a las jefas de hogar. El resto se repartió entre las distintas direcciones.

La asignación de los recursos es siempre una cuestión compleja en la que se combinan la capacidad de presión de los responsables de las políticas y programas o de los propios beneficiarios, el rédito político que se puede obtener de la puesta en marcha de determinadas

acciones, y la decisión de impulsar determinada estrategia surgida de diagnósticos realizados.

En la Secretaría de Promoción Social la decisión respecto de cuánto y en qué se gasta depende de una serie de factores. Vale la pena aclarar que en el caso particular que estamos analizando no fue posible medir la eficacia/eficiencia del gasto, ya que no se recoge la información necesaria para hacer este tipo de evaluación.

Como se puede observar en los cuadros presentados en este capítulo, así como en los incluidos en el Anexo 1 (Cuadro 2), las áreas más nuevas manejan un presupuesto considerablemente menor que las más antiguas. En esta distribución pesaron razones de índole político-institucional: los principales programas, tanto por la cantidad de beneficiarios como por el tipo de prestaciones que ofrecen, quedaron en la Subsecretaría de Gestión de la Acción Social; y los responsables de las distintas áreas de esta Subsecretaría y el propio subsecretario tenían un fuerte compromiso político con el partido gobernante. Por otra parte, programas como aquellos que atienden a población de tercera edad o los dirigidos a la infancia son en sí mismos caros, porque en muchos casos se da asistencia y alojamiento, y se requiere personal especializado para la atención de esta población.

Otro criterio que primó fue la importancia política del programa, en el sentido de su impacto electoral sobre los grupos beneficiarios. De hecho, un programa como el de Grupos Comunitarios, que está cuestionado por los cuerpos tanto ejecutivo como legislativo de la ciudad, cuenta con una parte considerable de los recursos. Lo mismo sucede con Deportes, que atrae a un número importante de jóvenes.

Obviamente, el monto de lo gastado no es un buen indicador, o al menos no se lo puede tomar como el único, para medir la importancia del programa. Hay algunos que, si bien tienen un fuerte impacto sobre la población objeto, como la Defensoría o la atención domiciliaria a las personas de tercera edad, son, en términos relativos, económicos.