



**Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

**PRESUPUESTO 2017**

MESA DE COYUNTURA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Equipo de trabajo

Fabio Basteiro  
Franco Armando  
María Eva Kousoviti  
Carlos Méndez  
Alejandro Rascovan  
Mariana Rivolta  
Juan Posse  
Gustavo Lahoud

COORDINACIÓN  
JAIME FARJI- CLAUDIO LOZANO

El primer proyecto de presupuesto presentado por Rodríguez Larreta como Jefe de Gobierno tiene claro-oscuros en términos de la asignación propuesta de los recursos fiscales. Si bien parece haber recogido demandas de los ciudadanos en términos de seguridad pública o aumento del esfuerzo fiscal en materia de vivienda y, especialmente, intervención sobre algunas de las villas porteñas; otros gastos mantienen la inercia de la gestión anterior, con aumentos descontrolados en los créditos: este es el caso de los intereses por deuda o el costo del contrato por Higiene Urbana.

A pesar de que la coyuntura dota a la Ciudad de Buenos Aires de mayores recursos de origen nacional (por las dos vías existentes: mayores recursos coparticipados y aumento en las transferencias discrecionales con afectación a gasto de capital, que hasta el momento la Ciudad nunca había recibido), la estrategia financiera de aumentar continuamente los stocks de deuda pública y la tendencia creciente de financiar vencimientos con nuevas emisiones continúa vigente.

El gasto social muestra heterogeneidades en términos de asignación presupuestaria: cae la participación en el gasto total de las partidas para salud y educación (explicado por la baja pauta salarial), pero aumentan interanualmente los recursos destinados a infraestructura escolar y vivienda. Restan interrogantes en cuanto a la capacidad real de ejecución de esos créditos: no hay propuestas novedosas en términos del modelo de ejecución del gasto de capital que permitan inferir el Poder Ejecutivo podrá en 2017 mejorar los ratios de ejecución presupuestaria de 2016 y anteriores.

#### - MAYORES RECURSOS:

En la propuesta para 2017 los recursos totales alcanzan los \$172.000 millones. La comparación con la sanción original de 2016 muestra un aumento del 55%. Este crecimiento en los recursos disponibles proviene de varias fuentes:

- i. Ampliación del coeficiente de distribución de coparticipación federal de impuestos hasta el 3.75% para financiar el gasto de la policía transferida al ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.
- ii. Devolución progresiva a las provincias del 15% retenido de la masa coparticipable para financiar la seguridad social: en 2017 llega a 6% e incorpora un préstamo de ANSES por \$1.219 millones.

La sumatoria de estos conceptos significó el peso de los recursos tributarios de origen nacional en los totales trepe del 10% histórico al 21%.

- iii. Aumento en las transferencias de capital del gobierno nacional por planes federales de vivienda (alcanzan los \$3.100 millones sin incluir el Fondo Federal Solidario, con un aumento interanual de casi el 900%)
  - a- Plan Federal de Construcción de Vivienda \$2.708,7 millones
  - b- Programa Federal Plurianual de Construcción de Vivienda \$61,5 millones
  - c. Plan Federal de Vivienda "Techo Digno" \$337,5 millones

El presupuesto no presenta una propuesta diferenciada para los nuevos recursos coparticipados, sino que los asimila a la cuenta general para el pago de gastos. Es una oportunidad perdida: los recursos adicionales podrían haber financiado un programa de desendeudamiento progresivo, o ser aplicados de manera específica a cualquiera de las múltiples necesidades sociales de la Ciudad.

#### - AUMENTA EL GASTO EN SEGURIDAD:

El mismo Poder Ejecutivo porteño creador de la Policía Metropolitana concretó en 2016 el traspaso progresivo de la Policía Federal y el cuerpo de Bomberos al ámbito de la Ciudad. La transferencia se realizó en los términos del artículo 75 de la Constitución Nacional que marca “*no habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos*”, de manera que el coeficiente de distribución de recursos por Coparticipación Federal de Impuestos pasó del 1,4% al 3,75% asegurando a la Ciudad la transferencia automática diaria de los recursos.

Esta operatoria estuvo envuelta durante 2016 en un secretismo, donde el Poder Ejecutivo se negó continuamente a brindar las cifras concretas que la policía transferida significaba para el presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires.

Para 2017, la propuesta implica la aplicación de la nueva ley de Sistema Integral de Seguridad Pública y la creación de un Instituto Universitario de Seguridad y Ciencias Jurídicas.

El gasto total de la Función Seguridad Pública está previsto en 2017 en \$29.336 millones, 444% más que en la previsión original de 2016. En particular, el Plan de Seguridad Pública tiene un presupuesto de \$25.917,6 millones, compuesto en un 76% por remuneraciones.

#### URBANIZACION DE VILLAS:

El presupuesto 2017 prevé intervenciones sobre las villas 31 y 31bis, villa 20, los barrios de Rodrigo Bueno, Playón de Chacarita y Lamadrid.

El Instituto de la Vivienda de la Ciudad (IVC) tiene a su cargo el proyecto de integración de la Villa 20 con un presupuesto de \$2.016 millones para 2017. El Poder Ejecutivo prometió un proceso de construcción de nuevas viviendas y mejoramiento de las viviendas existentes. El proceso de construcción se divide en siete etapas y contempla la construcción de un total aproximado de 1.600 viviendas nuevas. La primera etapa, de 552 viviendas, comenzó a fines de octubre de 2016 y finalizaría en diciembre de 2017. Se estima además el mejoramiento habitacional de 800 viviendas.

El IVC también tiene a cargo los procesos de integración socio-urbana en el Barrio Playón de Chacarita, que ocupa 4 manzanas de la Comuna 15, donde habitan 2.764 personas en 1.042 viviendas. La inversión propuesta para 2017 es de \$876 millones para la construcción de 700 nuevas viviendas y al mejoramiento de viviendas existentes.

Asimismo, el proyecto de integración del Barrio Rodrigo Bueno también previsto para 2017 promete proveer soluciones habitacionales a las familias que habitan en el barrio. Supone un presupuesto de \$189 millones destinado a la construcción de 200 nuevas viviendas en terrenos linderos al asentamiento. El proyecto sobre el Barrio Lamadrid promete brindar soluciones habitacionales definitivas y relocalizar a las familias en riesgo que viven debajo de la autopista y dentro de la línea de retiro obligatorio. Un presupuesto previsto en \$161 millones prevé la construcción de 200 nuevas soluciones habitacionales.

Estas y otras obras implican el IVC aumente su presupuesto de \$1.500 millones en 2016 a \$7.000 millones en 2017. Son lógicas las dudas en relación a la capacidad real de ejecución de las obras. La última cifra publicada señala una ejecución del 43% del presupuesto 2016 a setiembre (esto incluye salarios y demás partidas de indudable ejecución): estos son unos \$685 millones en 9 meses. Si bien pareciera ser este el primer presupuesto macrista que prevé inversiones en vivienda, las cifras planteadas resultan alejadas de la capacidad real de ejecución el gasto.

Un punto a tener en cuenta es que la mitad del presupuesto para urbanizaciones proviene de financiamiento externo (préstamo por \$970,4 millones). Esta lógica de atar las inversiones sociales a la emisión de deuda en moneda extranjera recuerda a los primeros presupuestos de Macri. Allá

por 2010/2011 los prometidos aumentos en obras de infraestructura social estaban siempre supeditados a la emisión de bonos Tango. La realidad mostró que las operaciones de deuda siempre se concretaban, pero las obras no necesariamente se ejecutaban. Este riesgo reaparece en 2017.

La Secretaría de Integración Social Urbana tiene a cargo las intervenciones en las Villas 31 y 31 bis. Las propuestas para 2017 implican una inversión de casi \$1.500 millones que también supone un préstamo externo por la mitad de ese monto. Las promesas presupuestarias implican la mejora del 100% de la infraestructura básica (pavimento, agua potable, cloacas, pluviales, tendido eléctrico y alumbrado público), la mejora de 26 espacios públicos, el corrimiento de la Autopista Illia (a cargo del AUSA) y programas de regularización dominial. Se definen como prioritarias en la emergencia habitacional las 1.200 viviendas ubicadas bajo la autopista, y se plantea también el mejoramiento de 7.000 viviendas con déficits cualitativos. En cuanto a la construcción de nuevas viviendas, se prevé el inicio de 1.200 en el terreno adquirido a YPF y 100 en el sector de Cristo Obrero. En 2017 se iniciará también la obra del edificio al que se mudará el Ministerio de Educación (incluye la construcción de 3 escuelas nuevas) y se iniciará la obra de puesta en valor de la Feria de Retiro en la calle comercial El playón.

La perversa y extorsiva estrategia del Poder Ejecutivo implica atar estos proyectos de vital importancia para la comunidad a la venta de patrimonio público en el marco de millonarios negocios inmobiliarios y la colocación de sucesivas emisiones de deuda. Cada gran proyecto urbanizador se supedita a la venta de tierra pública, la aprobación de modificaciones normativas que suponen altísimas tasas de ganancia extraordinaria para empresarios privados y/o la emisión de deuda.

Tal es el caso del proyecto de urbanización del asentamiento Rodrigo Bueno cuyo financiamiento se sujeta a la aprobación del acuerdo público privado para la construcción del emprendimiento Solares de Santa María del grupo IRSA: un predio de 70 hectáreas situado frente al Río de la Plata donde se proyecta construir torres de más de 50 pisos, para lo cual resulta necesaria una modificación de la zonificación del terreno. Este cambio normativo supondrá una enorme transferencia de recursos a la empresa privada, que planea compensar a la Ciudad con una retribución de usd 70 millones (usd 20 millones aplicados a la construcción de un puente que el mismo proyecto necesita). El saldo restante se aplicará a la urbanización.

También en los demás casos se repite la excusa de urbanizar villas y asentamientos para avanzar con la venta de tierras públicas. Las obras en las villas 31 y 31 bis suponen financiamiento de la venta en subasta de tierra pública por 17 hectáreas del Tiro Federal. Como gancho para la creación de la inmobiliaria porteña “Agencia de Bienes S.E.”, se introdujo una cláusula que fija el 20% del producido de la dicha venta se destinará al proyecto de urbanización.

En la misma lógica se vendieron 45 has. del Parque de la Ciudad, con el pretexto de financiar la urbanización de la Villa 20. La conexión entre grandes emprendimientos inmobiliarios y la utilización del proceso de urbanización aparece en cada caso.

#### ES BAJA LA PAUTA SALARIAL:

El planteo presupuestario enviado se elaboró sobre los mismos supuestos macroeconómicos que el presupuesto nacional: aumento en los precios IPC de 17% y crecimiento esperado del Producto Bruto Geográfico de 3.5%.

En cuanto a las remuneraciones del sector público porteño, el Mensaje señala: “*las remuneraciones del personal (tienen) una previsión de \$82.467,5 millones. Este importe refleja la anualización del gasto en personal para el próximo ejercicio, en el contexto de las pautas macroeconómicas ya*

*expuestas, y también refleja el efecto proyectado del escalonamiento de las futuras negociaciones paritarias”.*

En este sentido, la cifra propuesta en el presupuesto enviado “igual a la inflación” según la explicación del Ministro de Hacienda en la Legislatura porteña.

El aumento punta a punta 2016-2017 está en el orden del 23% interanual. Sin embargo, neteando el gasto salarial en Servicios de Seguridad por resultar distorsivo<sup>1</sup>, y contemplando la anualización de los aumentos operados en 2016, el aumento total para 2017 resulta cercano al 14% en realidad.

Esto significa una pérdida inicial de 3 puntos en el salario real de los trabajadores; a la cual se suma cualquier aumento en los precios por encima de la optimista expectativa contemplada de 17%.<sup>2</sup>

#### SE PAGA DEUDA CON MAS DEUDA. EL GASTO EN INTERESES ESTÁ DESCONTROLADO:

El proyecto de presupuesto en 2017 prevé un gasto primario de \$171.818 millones, financiado por recursos totales de \$172.047,6 millones. El pago de intereses de la deuda calculado en \$6.404,4 millones completa un cuadro deficitario de \$6.175,4 millones. En este sentido, el déficit porteño está directamente explicado por el gasto en intereses.

Asimismo, durante 2017 la Ciudad debe pagar vencimientos de deuda por \$10.944,6 millones; haciendo a un rojo total de \$17.120 millones. La fuente prevista para hacerle frente es nuevo endeudamiento por \$16.175; que se completa bajo la línea con una caída de \$945 millones en la inversión financiera neta.

La deuda de la Ciudad está actualmente en el orden de los \$48.139,5 millones. Está denominada en moneda extranjera en un 83%. Expresada en dólares norteamericanos, alcanza los usd 3.236 millones.

Se planea aumentar en el ejercicio próximo el endeudamiento en más de \$16.000 millones:

- + \$ 5.072,4 millones para financiar vencimientos de deuda antigua: la Ciudad ya ingresó en la fase en que paga deuda refinanciada, refinanciándola. Por ejemplo, parte de los vencimientos de 2017 corresponden a los bonos Clase 17 (\$363.6 millones), cuya colocación fue autorizada en diciembre de 2015 para “cancelar amortización de deuda” por la Ley 5.491.
- + hasta \$6.500 millones Letras del Tesoro para cubrir diferencias estacionales de caja
- + \$881,3 millones en préstamos del Export Import Bank de la República Popular China para la adquisición de 105 coches para la línea A
- + \$652,3 millones en préstamos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento para inversiones: Plan Hidráulico – Cuenca Arroyo Vega
- + \$95,3 millones en préstamos de la Corporación Andina de Fomento para la revitalización urbana y puesta en valor de la Comuna 8, mediante la construcción de las obras de los "Juegos Olímpicos De La Juventud 2018".
- + \$970,4 millones en préstamos o colocaciones para obras de infraestructura – urbanización Villa 20.

---

<sup>1</sup> A los presupuestos para salarios de ambos ejercicios se les descuenta el gasto salarial de la finalidad Servicios de seguridad. Esto porque en 2017 se siente plenamente la carga presupuestaria de los policías transferidos, aumentando fuertemente el presupuesto y haciéndolo incomparable con los ejercicios anteriores cuando este gasto no estaba incluido.

<sup>2</sup> La evolución de los saldos presupuestados en 2016 respecto del gasto salarial (neto de Servicios de Seguridad) devengado en 2015 es de +34.8%

- + \$724 millones en préstamos o colocaciones para obras de infraestructura – urbanización Villa 31
- + \$60 millones en crédito con proveedores para inversiones - Ministerio de Salud plan de equipamiento hospitalario
- + \$1.219,5 millones en un préstamo de ANSES en el marco del Acuerdo Nación- Provincias "Acuerdo Nación - Provincias".

Sólo el 21% de los nuevos endeudamientos planteados para 2017 tiene objetivos de inversión productiva (\$3.400 millones).

El pago de intereses es una partida fundamental en el gasto total porteño. Pasó de representar el 1% del gasto total en 2008 al 3.59% en 2017. Este aumento está vinculado al crecimiento en los stocks adeudados y a las variaciones que el tipo de cambio produce en su cuantía.

El monto del gasto en intereses está descontrolado, supondrá a los ciudadanos porteños en 2017 el pago de \$17.5 millones por día; alcanzaría para financiar lo que cuesta un ministerio completo en un año:

- 2.4 veces el gasto total anual de la Legislatura de la Ciudad
  - 8 veces el gasto anual de la Defensoría del Pueblo
  - 2 veces el Ministerio Público
  - 14 veces el Tribunal Superior de Justicia
  - 78% del gasto total del Ministerio Hábitat de Desarrollo Humano
  - 1.7 veces el gasto total anual del Ministerio de Cultura
  - 2.5 veces el gasto total anual del Min. De Modernización, Innovación y Tecnología
  - el 1.4 veces el monto destinado a los procesos de urbanización en 2017
- y así se podría continuar con la comparaciones..

Hay una comparación especialmente elocuente: la “retribución” acordada con la empresa IRSA para modificar la zonificación de los terrenos del proyecto Solares de Santa María está calculada en usd 50 millones, unos \$800 millones al tipo de cambio actual. Esos son los recursos con que se piensa financiar el proceso de urbanización del asentamiento Rodrigo Bueno. En este sentido, un gasto en intereses de \$6.500 millones equivale a 8 veces la urbanización.

#### CAIDAS DEL GASTO EN SALUD Y EDUCACIÓN.

Ministerios muy importantes pierden participación en el gasto total en 2017.

El presupuesto previsto para el Ministerio de Educación es de \$32.535 millones, con un aumento del 30.5% respecto de crédito anual vigente en 2016. Sin embargo, el Ministerio representará el 18% del gasto total: 1.5 puntos porcentuales menos que en 2016 (20.5%). Esta caída en la importancia relativa de la jurisdicción se confirma si se compara ambos montos netos de Servicios De Seguridad (partida que aumenta fuertemente en 2017, modificando las relaciones de relatividad entre partidas del gasto): pasa de 22,9% en 2016 a 21,9% en 2017.

La partida total de educación pierde participación en el presupuesto a pesar del crecimiento nominal previsto para lo gastos de capital del Ministerio de Educación: + 363%. En este sentido, surgen –por un lado- dudas respecto de la capacidad real de ejecución de estos créditos toda vez que este Ministerio logró alcanzar solo una ejecución del 22.5% del gasto de capital en 9 meses de 2016; y por el otro, pone en evidencia el escaso impacto del gasto en infraestructura y equipamiento educativo dentro del presupuesto porteño: 1.4% del gasto total.

Es interesante señalar que el aumento propuesto en los créditos presupuestarios para inversiones de capital lleva la partida a los \$2.470 millones anuales. Aunque la comparación interanual muestra un aumento considerable, el monto concreto representa el 40% de lo que se paga de intereses de deuda.

También se verifica en el Ministerio de Salud una caída en la participación relativa. El presupuesto total para 2017 de \$178.224 millones representa el 16.4% del gasto total; este ratio era en 2016 del 18.8%. El mismo ejercicio de tomar los valores netos del gasto en seguridad confirma la caída: de 21% a 19.6%.

#### HIGIENE URBANA. EL CONTRATO MÁS CARO DE LOS PORTEÑOS

El contrato con las empresas recolectoras de residuos se encuentra a cargo de la Dir. Gral de Limpieza a del Ministerio de de Ambiente y Espacio Público a través del programa 52 Servicios De Higiene Urbana. El costo del contrato con las empresas privadas que se ocupan de 6 de las 7 zonas en que se divide la Ciudad a estos fines, alcanza en 2017 los \$10.846 millones. El aumento de la partida respecto de las cifras vigentes en 2016 es del 32%.

Por su parte, el Ente De Higiene Urbana que tiene a cargo la Zona 5 (área testigo) a través del programa 85 Recolección, Barrido e Higiene de la CABA tiene una previsión presupuestaria de \$384,4 millones. El aumento interanual en este caso es del 18%.

Esta evolución es la misma que caracterizó los últimos 10 años en la Ciudad: las empresas privadas cobran varias veces por encima que el sector público por realizar la misma tarea. Entre 2007 y 2017 el contrato privado se multiplicó 19 veces. El presupuesto del área testigo, 7 veces.