



## Informe histórico sobre inversión social por parte del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>1</sup>

El presente informe **analiza el gasto público orientado a inversión social**, por rubro, en la Ciudad de Buenos Aires, desde el año 1997 en el que da inicio a su autonomización. Los resultados arrojan una **tendencia a la desinversión sostenida en áreas sensibles como Salud, Educación y Cultura**, encontrando en las tres su **representación presupuestaria histórica más baja en el ejercicio 2021**. Como conclusión general, **se observa un declive sostenido de la inversión en servicios sociales por parte del Gobierno de la Ciudad desde el año 2011**. De haber representado valores en torno al 65% entre 1997 y 2010, **se ubica hoy por primera vez en un piso histórico, por debajo del 50 %, ubicándose en 49.2%**, perforando el piso del 50%.

### Síntesis ejecutiva

El informe caracteriza la forma en la que se entiende la erogación en agendas sociales -como Salud, Educación, Cultura, o Vivienda- desde dos perspectivas sobre el Estado que se disputan la hegemonía: una basada en un enfoque de Derechos Humanos, que impulsa al sector público como garante de los mismos en la búsqueda de actualizar el modelo de Estado de Bienestar, y una neoliberal, que busca restringir lo gubernamental a un rol de mínimo regulación solo cuando esta resulta indispensable (inversión social / gasto público).

Desde este marco, analiza la inversión social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires desde su autonomización en 1997, basando su análisis en los preceptos constitucionales de la misma, que explicitan la búsqueda de dignidad y bienestar para su población. A través de un análisis comparativo de los presupuestos sancionados año a año, identifica las principales tendencias en la inversión en Salud, Educación, Cultura, Asistencia Social, Vivienda y Seguridad. Los resultados arrojan un correlato entre la llegada al poder de la actual coalición de gobierno y determinados cambios en la modalidad de administrar la inversión social, que se demuestra en una merma en el promedio, un reacomodamiento de las prioridades hacia dentro del componente, con Seguridad incrementando su priorización en desmedro de Salud, Educación y Cultura, y -en términos generales- un deterioro de la representación de la inversión social en el marco del presupuesto general de la Ciudad. Como hecho destacado, se identifica que -por primera vez en la historia del distrito autonomizado- la inversión social se ubica por debajo de la mitad de las erogaciones totales del GCBA, alcanzando el 49.2% del total del gasto.

---

<sup>1</sup> Por Fernando Córdoba (Lic. en Economía, UNGS) y Federico Escribal (Lic. en Gestión cultural, UNTREF).



### **Sobre la inversión pública en servicios sociales**

El rol del Estado se encuentra en disputa desde diferentes posiciones ideológicas. Determinadas posiciones destacan la necesidad de su robustecimiento en tanto **órgano primario para la garantía de derechos ciudadanos y colectivos**, basadas en el robusto corpus normativo generado en el marco del internacionalismo de la segunda mitad del siglo XX, en lo que se ha dado a llamar *era de los derechos*<sup>i</sup>. Quienes abrevan en esta mirada propugnan un modelo civilizatorio **basado en la ampliación del Estado de bienestar** y su tradición iniciada en la posguerra. Por su parte, **el capital ha producido su propia contra-revolución**<sup>ii</sup>, basada en los **preceptos del libre mercado y la acumulación** como dinámicas deseadas. En este registro, **el sector público queda crecientemente condicionado para la asignación presupuestaria de servicios sociales** tendientes al bienestar común por la reticencia a ser gravados por parte de los sectores económicos concentrados y financieros, en lo que se ha dado a llamar *dilema del prisionero*<sup>iii</sup>. Esta **tendencia a la restricción de la afectación presupuestaria a servicios sociales es uno de los componentes distintivos de los regímenes económicos neoliberales**. En este sentido, la síntesis elaborada por Ronald Reagan en su campaña electoral de 1980 resulta elocuente: *“No tenemos problemas con el Estado, el Estado es el problema”*.

Desde una **posición orientada a una reconfiguración del Estado como garante del bienestar común hacia el futuro** se transforma la mirada en torno a la erogación presupuestaria, entendiéndola no como un coste para la economía, propia de las perspectivas liberales, sino como una **inversión necesaria para garantizar crecimiento sostenible al tiempo que se da respuesta a nuevas necesidades sociales**. Este enfoque lleva al **tratamiento de inversión social** a aquello que desde otras perspectivas era tipificado como gasto<sup>iv</sup>. Desde este marco, el presente informe busca analizar las tendencias en el orden de la inversión social del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires desde el momento de su autonomización hasta la actualidad.

### **Buenos Aires y su autonomización**

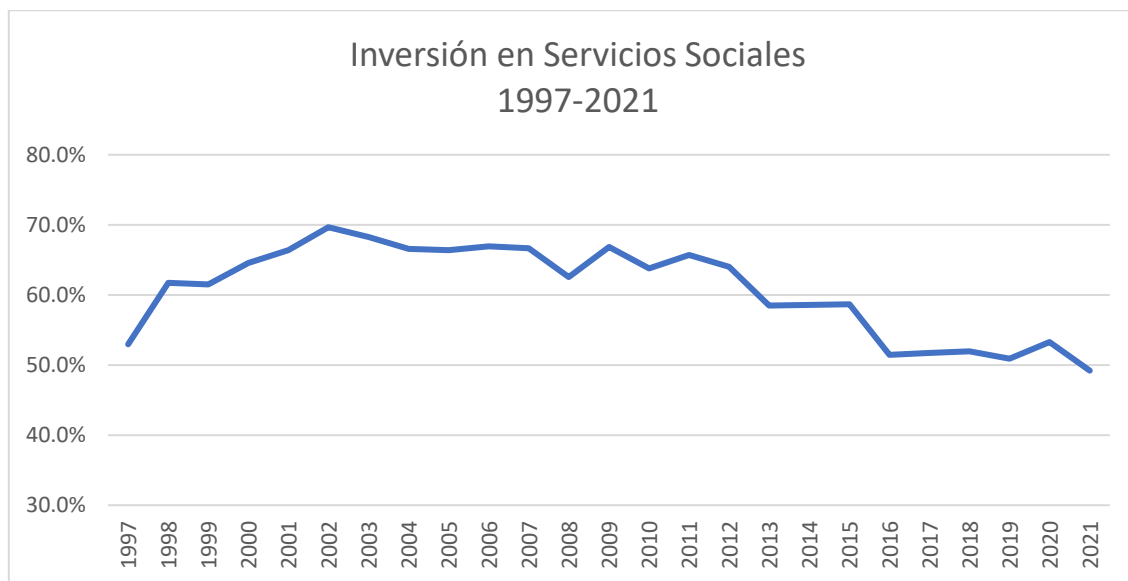
Si bien la Reforma Constitucional de 1994 es el punto de inflexión que da inicio al proceso de autonomización de la ciudad de Buenos Aires, los debates sobre el carácter que esta ciudad debiera portar en el marco de un tablero federal desequilibrado atraviesan los doscientos años de historia independiente. Su autonomización ha ampliado sus niveles de autonomía política<sup>v</sup>, construyendo un ecosistema institucional público a partir de las características que le han sido asignadas por la Ley Nacional N.º 24.588 y la **Constitución de la Ciudad de Buenos Aires de 1996**. En su preámbulo, indica que su **objeto** es el de *“promover el desarrollo humano en una democracia fundada en la libertad, la igualdad, la solidaridad, la justicia y los derechos humanos, reconociendo la identidad en la pluralidad, con el propósito de **garantizar la dignidad e impulsar la prosperidad de sus habitantes**”*, con lo cual se entiende que **la inversión social constituye un objeto singularmente relevante** dentro de la paleta de posibilidades que la administración pública conlleva, que a su vez se encuentra crecientemente demandada por



la irrupción social de nuevas demandas sociales. En este sentido, se reconoce que la virtuosa mecánica de inclusión de agendas tales como el cuidado medioambiental o la igualdad de género, de creciente visibilidad en el tablero público argentino, presionan fiscalmente a los gobiernos en tanto demandan políticas específicas que requieren erogaciones presupuestarias adicionales.

### **Inversión social a lo largo de la historia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

Dicho esto, cabe historizar que **la decisión política de incrementar la inversión social en la Ciudad fue una de las primeras decisiones del sistema político al momento de implementar la autonomización**. De un 52.9% invertido en servicios sociales en 1997, la figura se incrementó a un 61.7% en el ejercicio siguiente, y **alcanzó un pico de 69.7% en 2002**, lo que puede explicarse en parte por el agravamiento de la condición socio-económica nacional en el marco de la llamada *crisis de 2001*. Posteriormente, cayó a 62,6% en 2008, que constituía -quitando el antecedente de la figura heredada mencionada inicialmente- en el piso histórico hasta el **comienzo del período de declive iniciado en 2011**. Este período **inicia con la pérdida de un punto y medio** en la participación de los servicios sociales en el primer año (65.7% a 64% en 2012), **vuelve a descender a 58.5% en el siguiente**, en cuyo orden se sostiene en los ejercicios 2014 y 2015. **En 2016, la representación de la inversión social global en el presupuesto del GCBA vuelve a descender rotundamente, en casi 7%, ubicándose en 51,4%**. Se sostendrá con ínfimas modificaciones en los tres ejercicios siguientes, y mostrará un incremento de tres puntos en el singular 2020. **En el ejercicio 2021, el índice encuentra su punto de representación históricamente más bajo, ubicándose en 49.2%**.



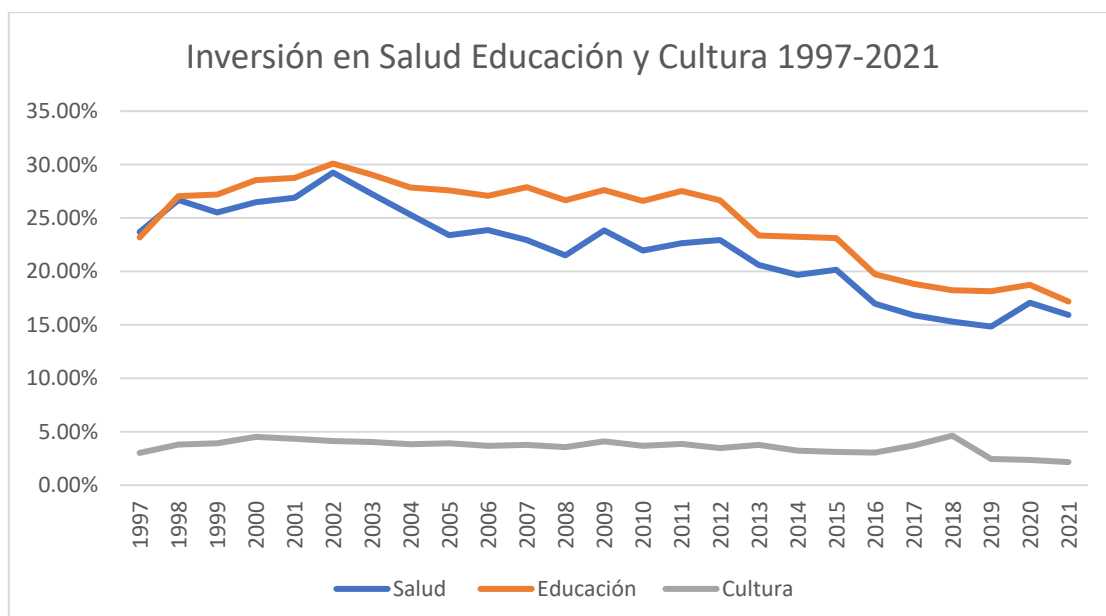
Fuente: Elaboración propia en base a datos del ministerio de Haciendas y Finanzas de la CABA.



**Las tendencias se reproducen** -con particularidades- **en Salud, Educación, y Cultura**. En estos dos últimos rubros de inversión, **el ejercicio 2021 muestra su piso histórico**, mientras que en Salud esto se dio en 2019. En cuanto a la **inversión sanitaria**, en 1997 se partió de una representación de 23.7%, incrementándose con un pico de 29.5% en 2003, y retrayéndose hasta un 21.5% en 2008. Para 2011 había recuperado algunos puntos, ubicándose en el orden de los 22.6%, pero **inicia una caída abrupta entre 2012 y 2016**. Esta caída es de dos puntos en 2013, y algo más de tres adicionales en 2016, año en que modera su curva -que se mantiene a la baja, **alcanzando un piso de 14.6% en 2019**-. En 2020 recupera dos puntos y medio, hasta 17%, pero **vuelve a perder algo más de uno hacia 2021**.

En **Educación**, también 2021 **representa el piso histórico de inversión social** en relación al presupuesto global de la administración, **con 17,2%**. Entre 1997 y 1998 también se incrementó sensiblemente la inversión, en casi cuatro puntos: de 23.2% a 27%. Tras unos años de incrementos, **en 2002 rompió el techo ubicándose en 30.1%**. Luego de ese momento se observa una disminución considerable hasta la actualidad.

En cuanto a la **inversión en Cultura**, muestra un **incremento inicial entre los años 1997 -en el que inicia en 3%- y el 2000 en el que llega a 4.5%**. Más allá de que resulta un componente de menor peso relativo a los otros dos ya mencionados (Salud y Educación), su trayectoria muestra continuidades recurrentes con los anteriores, con una excepción significativa: **su pico, con 4.63%, se da en 2018**. Rompiendo este *momentum*, su representación **cae abruptamente**, a la mitad al año siguiente, y continúa disminuyendo levemente **hasta situarse en su piso histórico en 2021, con 2.2%**.



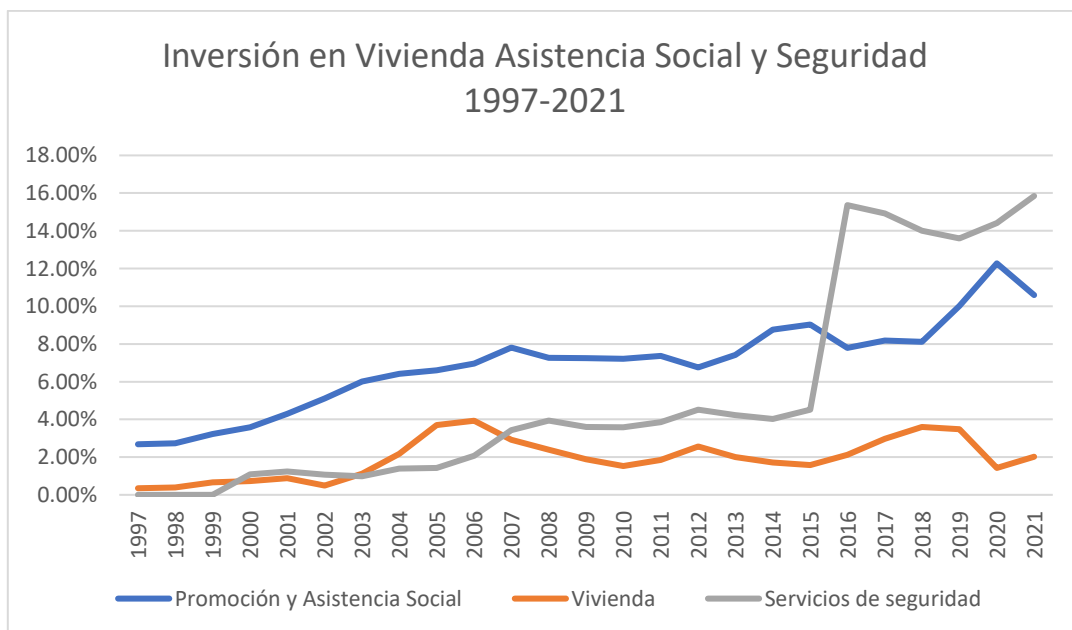
Fuente: Elaboración propia en base a datos del ministerio de Haciendas y Finanzas de la CABA.



La **asistencia social**, en cambio, se encuentra hoy en su punto más alto de todo el periodo analizado, 10,6%, con excepción del pico alcanzado el año 2020, cuando trepó al 12.3% Es un **indicador en ascenso progresivo desde la autonomización**, que solo registra caídas mínimas en el año 2008, 2012 y 2016<sup>vi</sup>

La **inversión social en vivienda** en la Ciudad de Buenos Aires muestra **mayores oscilaciones** que el resto de los rubros analizados: partió de 0.35% en 1997 y **solo sobrepasó el punto porcentual en 2003, cuando alcanzó a representar el 1.1%** del presupuesto global del distrito. Durante tres años fue incrementado substancialmente, hasta casi cuadruplicarse: para 2006 alcanzó, con 3.9%, su pico histórico, para volver a caer hasta 1.5% en 2010, repuntar algo más de un punto porcentual hacia 2012 (2.6%), retroceder nuevamente a 1.6% en 2015, y retomar dos ejercicios cercanos a su pico anterior, con 3.6% en 2018 y 3.5% en 2019. **En 2020, cayó nuevamente por debajo de su promedio histórico, a 1.4%, superándolo este año al ubicarse en torno a los 2%.**

En cuanto a la inversión en **Seguridad**, es un indicador que **muestra una tendencia progresiva**, siendo el único que no muestra períodos de regresión significativos. Se inaugura como partida en el año 2000, con algo más de un punto porcentual de representación, y se ubica hoy en su techo histórico, en 15.85%. En este sentido resulta explicativa la sanción de la Ley 5688/16, creando el Sistema Integral de Seguridad Pública y dando inicio al proceso de creación de la Policía Metropolitana.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del ministerio de Haciendas y Finanzas de la CABA.



## **Conclusión**

Con la **autonomización de la Ciudad de Buenos Aires** se buscó dotar de una serie de **atribuciones políticas al distrito** y sus habitantes, lo que **redundó en un incremento y optimización de la estructura institucional pública**. La **Constitución** que dotó de sentido este momento refiere a la **dignidad y el bienestar de la población**, que -según el marco compartido inicialmente- **solo pueden garantizarse a través de un Estado** actualizado en términos institucionales, administrativos y de agenda política, **que profundice su inversión social** para dar cuenta de los estándares mínimos que tiene que cumplir para la plena vigencia de los derechos humanos en su territorio.

El presente análisis está sustentado en la proyección del gasto a partir de los presupuestos aprobados, lo que permite identificar los intereses del poder ejecutivo local de turno en el marco de las alianzas inter-partidarias mínimas que tiene que lograr para aprobar el presupuesto en cada ejercicio. **Su análisis en términos de participación en el presupuesto global permite desanclarlo de la fenomenología económica derivada de los devenires inflacionarios**. Creemos que **un monitoreo de estas variables**, que pueda profundizar en algunas preguntas emergentes del presente informe, **puede contribuir a una mejora de la calidad democrática en tanto empodere a la sociedad civil para ejercer un control ciudadano creciente sobre las erogaciones públicas**, en clave de inversión social.

En ese contexto, el análisis de su progresión a lo largo de los diferentes momentos de la historia autónoma del distrito aporta algunos elementos para problematizar determinadas orientaciones de la política pública en este sentido. En primer lugar, **se evidencian dos momentos diferenciados en términos del volumen de inversión pública por parte del GCBA**. **El primero, iniciado en 1998**, a partir del primer presupuesto votado por la Legislatura porteña, que **inicia despegándose del 53% heredado y lleva la inversión en cinco años a casi un 70%, en 2002 (69.7%)**. Con altibajos, impactados por múltiples situaciones propias del contexto económico y político global y nacional, **sostiene un promedio alrededor del 65%** para estas agendas. Con un **punto de inflexión en 2012**, al que se llega con 64%, la figura cae en cinco puntos y medio al año siguiente, **dando inicio a una etapa en el que el promedio de la representación de la inversión social en el presupuesto del GCBA desciende en diez puntos porcentuales, al ubicarse en 55%**. Como se ha mencionado, el hecho de **que, por primera vez en la historia, en 2021 se ubique por debajo del 50%** resulta elocuente.

Es **evidente el correlato entre el cambio de signo político a partir de la llegada de la actual alianza política gobernante y este cambio en la tendencia en relación a la inversión social**. Considerando que el germen de la misma fue el espacio Compromiso para el Cambio, creado en 2003 por una alianza entre empresarios de confianza de Mauricio Macri y dirigentes de trayectorias previas en el radicalismo, la Unión de Centro Derecha, el peronismo y el Partido Demócrata- basada en la búsqueda de encarnar un *liberalismo porteño*<sup>vii</sup>, y en función del marco analizado, puede **caracterizarse la política de inversión social del GCBA en este período como neoliberal en lo económico**. El proceso de **desinversión muestra una continuidad entre los gobiernos de Mauricio Macri y de su sucesor, Horacio Rodríguez**



Larreta, por lo que se podría hablar de un sesgo partidario que excede las características y singularidades de los liderazgos personales. Por ejemplo, resulta elocuente el gasto en Asistencia social directa que implementan ambos en su primer año de gestión, para volver a elevarlo progresivamente hacia los años en los que se realizan elecciones de recambio en el nivel ejecutivo.

La inversión pública sigue, por fuera de esta determinación basada en la orientación política del gobierno, una tendencia natural a incrementarse en períodos de crisis social de base económica. Esto se evidencia en 2002/2003, como coletazo de la crisis de 2001, y en 2009, como respuesta al impacto local de la crisis global del año anterior. La ausencia de una respuesta de iguales características ante la degradación del entorno socioeconómico sobre el segundo bienio de la gestión presidencial de Macri podría en parte responder al incremento de las transferencias federales a la jurisdicción, en tanto privilegiaron al distrito sensiblemente, en el marco de un proceso cuyo hito más relevante fue el aumento del porcentaje de la coparticipación federal, que pasó de 1,4% al 3,75%, pero que fue acompañado por múltiples incentivos adicionales.

Por último, resulta elocuente el peso específico del componente Seguridad, inversión que hace indudablemente al bienestar de las y los vecinos de la ciudad. Siendo un rubro “inaugurado” en 2007 -y que como se dijo, tuvo un salto cualitativo entre 2015 y 2016- hoy constituye casi 16% de la inversión social global del distrito, casi en una paridad técnica con la inversión en Salud. Es posible que, a la luz de la pandemia y sus implicancias, la ciudadanía global en general, y la porteña en particular, comiencen a reconsiderar la prioridad sanitaria en la agenda política. Más allá de esto, resulta relevante destacar que -aún con el aporte sustantivo de la inversión en Seguridad, que no estaba presente como ya se dijo en la primera década de autonomía- la inversión social hoy no alcance la mitad de las erogaciones de la Administración Pública Local. Por otro lado, en un contexto político en el que tanto se ha debatido sobre la relevancia estratégica de lo educativo en la construcción de un futuro venturoso para nuestra sociedad, una Ciudad que invertía casi un tercio de sus recursos en Educación, hoy no llegue ni cerca a disponer de uno de cada cinco de sus pesos para fortalecerla. Al momento de sancionar la Ley 2169 con la que se creó el programa “Buenos Aires, Ciudad Educativa”, la representación de este rubro se encontraba casi diez puntos por encima del preocupante 17.2% que detenta actualmente.

Como ciudad privilegiada en un entorno regional particularmente atravesado por desigualdades estructurales más severas que cualquier otra región en el mundo<sup>viii</sup>, incrementar la apropiación social de los debates en torno a la inversión social reviste un desafío estratégico, en tanto “las consecuencias celulares de la implementación de políticas afectan muy diferencialmente a los actores sociales”<sup>ix</sup>. Este informe pretende aportar en este sentido, al tiempo que identifica una serie de focos de problematización particulares. Uno de ellos se abre en términos de la distribución interna de los presupuestos de los rubros que forman parte del paquete de la inversión social.



---

<sup>i</sup> BOBBIO, N., "La era de los derechos, Carlos Nelson Coutinho (trans.). Rio de Janeiro." (1992).

<sup>ii</sup> ARRIGHI, G. y ZHANG, L., (2011). Beyond the Washington consensus: A new Bandung?, en Jon Shefner y Patricia Fernandez-Kelly (Eds.) *Globalization and beyond. New examinations on global power and its alternatives*. University Park, Pennsylvania University Press, 2011, 25-57.

<sup>iii</sup> SWANK, D., Political Institutions and Welfare State Restructuring. The Impact of Institutions on Social Policy Change in Developed Democracies, en Paul Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 197-237.

<sup>iv</sup> INZA BARTOLOME, A. y URTEAGA OLANO, E., *La inversión social en educación*. Revista Mexicana de Ciencias políticas y sociales. 2012, vol.57, n.216, 103-118.

<sup>v</sup> Adicionalmente, una creciente incidencia de la dirigencia porteña en el tablero político federal, que se puede sintetizar identificando que dos de sus cuatro Jefes de Gobierno electos fueron posteriormente Presidentes de la Nación- debemos consignar que la autonomización ha implicado un cambio en sus instituciones de gobierno,

<sup>vi</sup> En 2018 se registró una caída de 0.06%, que a los efectos del análisis es considerada un sostenimiento de la cifra anterior.

<sup>vii</sup> VOMMARO, P. (2012).

<sup>viii</sup> AMARANTE, V., GALVÁN, M. & MANCERO, X. (2016) 'Desigualdad en América Latina: una medición global', Revista Cepal, (118), pp. 27-47.

<sup>ix</sup> OSZLAK, O. "El rol del estado: micro, meso, macro." Conferencia dictada en el VI Congreso de Administración Pública organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales, Resistencia, Chaco, 7 de julio de 2011.