

Presupuesto y deuda en la Ciudad: un Estado grande pero para pocos

POR MARCOS SCHIAVI Y MATIAS GIANNONI

Marcos Schiavi. Profesor y licenciado en Historia (UBA), doctor en Historia (UBA - Université Paris 8). Docente de grado y posgrado en UBA, UNTREF y UNDAV. Miembro de equipo de investigación en UBA y UNTREF. Ha brindado cursos de historia argentina, de América Latina y del movimiento obrero. Ha publicado los libros *El poder sindical en la Argentina peronista* y *La resistencia antes de la Resistencia*. Artículos suyos han sido publicados en libros, revistas nacionales y de distintos países (Alemania, Brasil, Inglaterra, Francia).

Matías Giannoni. Licenciado y maestrando en Ciencias Políticas. Se desempeña como docente e investigador en la Universidad Torcuato Di Tella. Es responsable del área de Desarrollo Económico de La Fábrica Porteña y miembro de The Global Shapers Community.

Existe una larga discusión en la política argentina acerca de la deuda externa, la cual está asociada en la mentalidad tanto de los actores políticos como de la población en general a las sucesivas crisis que tuvo el país. Las palabras "crisis" y "deuda" han acompañado a la sociedad argentina desde tiempos rivadavianos.

Más allá de los pormenores de ese debate, es cierto que existe en la Argentina una tendencia a un sobreendeudamiento al menos en el nivel subnacional. La incorporación de la previsión constitucional implícita de que la Nación sería responsable (o al menos tendría la posibilidad) de rescatar a las provincias quebradas, que resultó como corolario de las luchas por la organización nacional, generó un escenario ideal para que haya *moral hazard* en el comportamiento de los gobiernos provinciales.

El argumento, en su forma más sencilla, es que existe una *common pool* del que todas las provincias quieren obtener el mayor porcentaje posible antes de que se acabe, y lo que hay para repartir es la posibilidad de que el Estado las rescate. En los ciclos de bonanza o de relativa estabilidad, las provincias contraerían tanta deuda como puedan antes de que se genere una crisis, pasándole el costo al Estado Federal (y por ende a las demás provincias). Claro que este argumento supone una conducta irresponsable, maximizadora y autointeresada por parte

del gobernante provincial. La historia argentina está llena de gobernadores de este tipo, ninguno bien recordado por la propia historia.

En el nivel nacional, la última crisis, si bien fue una crisis de deuda, las limitaciones del contexto eran mucho más extremas. La forma última del riesgo moral, aun cuando no existía la posibilidad de que hubiera rescate en los primeros momentos posconvertibilidad, fueron las cuasimonedas. Desde entonces, en el último gran salvataje en el que el Estado nacional se tuvo que salvar también a sí mismo, el comportamiento de los gobernadores respecto de la deuda parece haber cambiado.

Si bien hubo la correlación habitual entre ciclo de bonanza económica y toma de deuda, en principio parecería que la toma de deuda ahora es intra-Estado, de la Nación a las provincias, y con la Nación cubriendo los baches presupuestarios, dejando lugar para la toma de deuda en determinadas contingencias. En principio, la forma de abordar la deuda parece más normal, más responsable. Sin embargo, hay divergencias entre los distritos, y el que nos ocupa es el más notorio de todos: la Ciudad de Buenos Aires. Es un distrito que no tiene necesidades acuciantes de financiamiento ni déficits que virtualmente obligarían a que servicios esenciales dejen de funcionar como le ocurrió a la Provincia de Buenos Aires con los docentes. Es un distrito ▶



PABLO VITALE



PABLO VITALE

► que a pesar del enorme aumento del gasto en algunos rubros, como seguridad a partir de la creación de la Policía Metropolitana y el contrato de recolección de residuos durante los años de gestión del PRO (10% de su presupuesto), también ha aumentado significativamente sus recursos. Si bien cada año el macrismo en su mensaje a la Legislatura se jacta de tener superávit, lo cierto es que salvo en 2010 el resultado primario y el resultado financiero fueron deficitarios, aunque no tan deficitarios como para justificar los aumentos de deuda que se han observado.

En este punto, el argumento teórico habitual, en el que existe un consenso entre heterodoxia y ortodoxia económica, es que la deuda es por lo menos "buena" (y especialmente en el nivel subnacional) cuando está destinada a financiar inversiones de capital. El argumento clásico es que en tanto la deuda constituye un pacto intergeneracional, el único gasto que admite moralmente es aquel en el que el gasto de hoy, que va a ser pagado por los ciudadanos de mañana, represente también para ellos un beneficio. En el nivel subnacional este tipo de gasto debería expresarse en la inversión real directa en infraestructura (en el nivel nacional podría argumentarse, por ejemplo, que el gasto en defensa en aviones de combate también beneficia a los habitantes del mañana).

Este argumento no parece explicar el aumento del gasto en la CABA. No se encuentra una correlación estadísticamente significativa entre el aumento de la inversión real directa y el aumento de la deuda. La inversión real directa tiene un comportamiento errático en los años del PRO, con algunos años bastante mejores, pero siempre cerca de los valores de 2005 (año en que la IRD parece ha-

berse recuperado del período postcrisis). Es decir, no hay un aumento significativo de la inversión en infraestructura a pesar del crecimiento sostenido de la deuda.

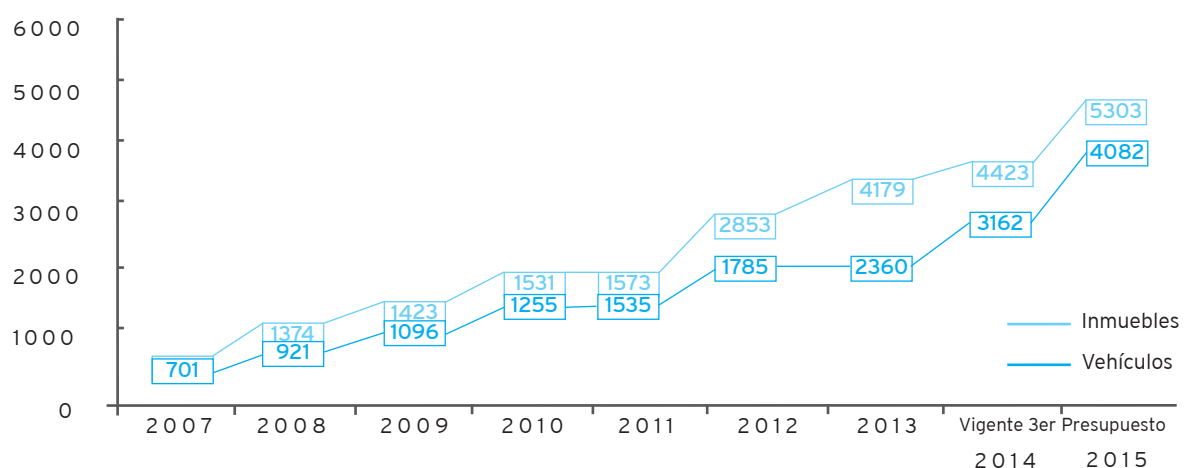
Un segundo posible determinante del aumento de la deuda es la necesidad de financiamiento. El caso paradigmático es el de la Provincia de Buenos Aires: castigada por el esquema intangible de la coparticipación federal, en momentos de contracción del ciclo económico debe recurrir a tomar deuda para salvar sus necesidades de financiamiento cuando no existen transferencias discrecionales del Ejecutivo nacional en la forma de ATNs o cuando éstas no alcanzan. En algunos escenarios son deudas a corto plazo, a la espera por ejemplo de que se liquide una cosecha.

El caso de la CABA es la contracara de la Provincia de Buenos Aires, inclusive se podría decir que con más contrastes que provincias muy beneficiadas por la coparticipación (o la coparticipación más regalías), como San Luis o Santa Cruz.

En la Ciudad de Buenos Aires, los niveles de desarrollo y las necesidades de la provisión de servicios públicos de la población son menores, lo cual hace al recurso todavía más "abundante" en términos de su disponibilidad (con un presupuesto per cápita en 2014 algo mayor al de San Luis, en la CABA hay mucha menos población que depende de los sistemas públicos de salud o educación).

Al mirar los recursos, vemos que la recaudación a través del ABL y las patentes entre 2007 y 2015 aumenta 756% y 582%, respectivamente, dados los sucesivos aumentos aplicados año a año con la aplicación de la nueva fórmula para el cálculo del ABL y la suba de patentes en la Ley Tarifaria de cada año.

Recaudaciones de Inmuebles y Patentes CABA 2007-2015



Elaboración propia sobre la base de Cuenta de Inversión, Ministerio de Hacienda CABA.

A su vez, en 2007, los impuestos al patrimonio (inmuebles y vehículos) representaron más del 15% y los impuestos a la producción, el consumo y las transacciones fueron el 66% de los recursos totales. En cambio, en 2013, estos porcentajes fueron 13,6% y 70,64%, respectivamente. Esto refleja que el PRO aumentó la financiación de su gestión mediante los impuestos a la producción. El más importante de ellos es el impuesto a los ingresos brutos, lo que evidencia que la masa de recursos aumenta no sólo por la bonanza económica o la inflación, sino por el aumento sostenido en las alícuotas de IIBB en diferentes rubros y categorías cada año a partir de un impuesto regresivo que cae sobre toda la economía con los subsecuentes efectos para el crecimiento.

De esta manera, dado que no se puede explicar el aumento de la deuda por la escasez de recursos ni el déficit por el aumento de la inversión de capital, sólo queda la posibilidad de que la deuda esté siendo contraída para financiamiento de gastos corrientes, y ése parece ser efectivamente el caso.

Al discutir el incremento del presupuesto y la deuda en junio de 2014, la oposición reclamó en la Legislatura que el dinero de la nueva emisión que se iba a realizar para obtener un canje de los bonos serie 8 y 10 que vencían en 2015 y 2017 se asignara a funciones sociales. El PRO aceptó una modificación a su proyecto que establecía que la deuda nueva que se contrajera se destinaría a equipamiento de hospitales, infraestructura hospitalaria y escolar. Sin embargo, tanto en la ejecución de 2014 como en el proyectado 2015, el presupuesto de los tres programas permaneció en niveles similares, a pesar de haber colocado exitosamente la nueva deuda. No se nota la variación de los 890 millones de dólares que autorizó esa nueva colocación en los programas que estableció la Legislatura.

De esta forma, aun cuando contablemente se podría simular que el origen de los fondos de esos programas es la deuda, al mantenerse en niveles similares a años anteriores, no hay gasto "extraordinario", simplemente hay una sustitución de fuentes de financiamiento de gastos corrientes (o gastos de capital habituales, por ejemplo, reparaciones menores o reemplazo de mobiliario que se hace todos los años). El resultado es que se liberan esos recursos para aumentar otras partidas, dada la fungibilidad del dinero, la deuda termina sirviendo para aumentar partidas impensadas al momento de su votación.

Sabemos que el Gobierno de la Ciudad ha aumentado la deuda del distrito a casi tres veces su valor en moneda extranjera al tipo de cambio oficial desde el año 2007 hasta la actualidad, a partir de una situación de bajo endeudamiento al final de la gestión anterior. El año 2014, todavía sin el dato consolidado, cierra con una deuda de 2.108 millones de dólares (que se incrementa a principios de año con la colocación del bono autori-

zado como canje por hasta 890 millones de dólares). En 2007, a diciembre, la deuda total en dólares al cambio de entonces era de 864 millones de dólares.

Para entender la composición de la deuda, podemos ver por ejemplo que entre 2009 y 2012 la deuda de la Ciudad de Buenos Aires pasó de 685 a 1.405 millones de dólares, es decir, que se incrementó en un 105%. En todo ese período, la deuda aumentó de manera constante, salvo en el año 2011 respecto de 2010 donde hubo una leve disminución. Entre las principales fuentes del incremento están los créditos contraídos con organismos internacionales de crédito como el BIRF (Banco Mundial). La deuda con este organismo pasa de 39 millones de dólares en 2009 a 132 millones de dólares en 2012. La principal fuente de deuda, de todas formas, son desde 2009 las diferentes series de los bonos establecidos por la Ley 3152 sancionada ese mismo año. En esa ley se autorizó al Ejecutivo porteño a una serie de emisiones que explican la mayor parte del incremento de la deuda pública (y su duplicación en menos de cuatro años). La ley, por otra parte, fija un destino más bien difuso, que es el pago a todos los proveedores del Estado para la cancelación de obligaciones y certificados de obra.

La tercera fuente de incremento de la deuda son los bonos emitidos en función de la Ley 4263 de agosto de 2012, que autoriza al ejecutivo a contraer deuda por hasta 220 millones de pesos para pagar los mayores costos que viene teniendo el Servicio de Higiene Urbana (que entre 2008 y 2012 pasó de representar el 4% al 7,3% del presupuesto total de la ciudad).

En los dos años siguientes, se autorizaron bonos de la misma manera, y ya no se contrajo deuda con organismos multilaterales, lo que hace el control del destino de la deuda muchísimo más difícil (a diferencia del Banco Mundial, la Legislatura tiene una capacidad de control más laxa, porque nunca los fondos se asignan a una obra específica con plazos y objetivos, sino a programas en general).

De todas formas, para no evitar en el análisis de la distorsión de los datos nominales de las monedas, la mejor forma de comprender la evolución del monto de una deuda es comparar su peso relativo a otro indicador relevante. En particular, tanto si la moneda se devalúa como si hay un proceso de crecimiento sostenido y alto que minimiza el efecto real de una deuda, el Producto Bruto Geográfico es un indicador contra el que podemos comparar con razonable validez.

El dato, en este sentido, no cambia: un distrito que experimentó crecimiento (tiene un PBG bastante más grande al de 2007 aun cuando creció por debajo de la media nacional) sobre un PBG mayor tiene un porcentaje mucho más alto de deuda. La ciudad debía en 2007 el 1% de su PBG, mientras que a fines de 2014 debe al menos el 2,1% de su PBG, una variación de más del 100% del peso relativo de la deuda. ►

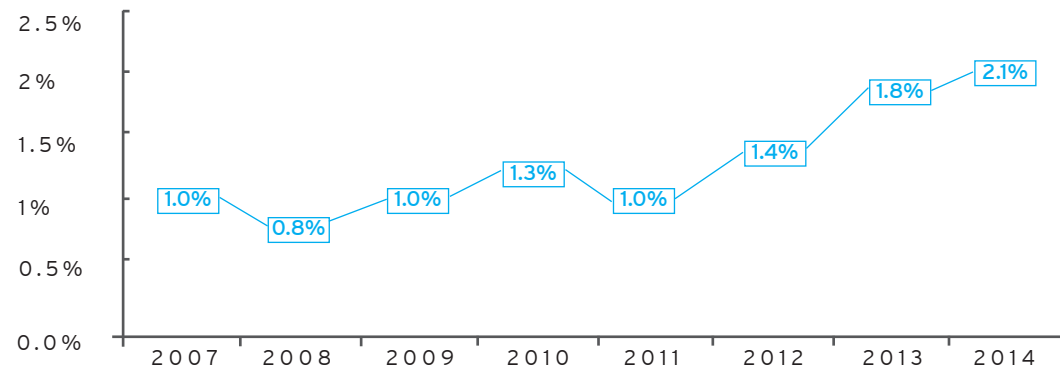
► Si bien no se trata de niveles de endeudamiento griegos que pongan en riesgo la economía de la CABA en el corto plazo (pero que sin dudas complican la autonomía en el manejo de los recursos de gobiernos sucesivos en el mediano plazo que van a tener una buena parte de su presupuesto comprometido con pago de intereses de intereses), lo llamativo es el aumento exponencial no correlacionado, como se ha mostrado, ni con la necesidad ni con la inversión.

Por último, es necesario destacar contra qué moneda se emite la deuda. Es muy distinto deberle al Tesoro Nacional al Banco Central (lo que se renegocia por simple acuerdo del Ejecutivo), en el caso de una provincia, al banco estatal de su distrito si tuviera, a la Nación a través de deuda con el Estado nacional, a organismos internacionales que dan

créditos flexibles a tasas favorables (como es el caso de la deuda de cada vez menor peso con el Banco Mundial que tiene la CABA para las obras del arroyo Maldonado), a privados con bonos nominados en pesos o incluso a privados con bonos nominados en pesos atados al dólar (los llamados *dollar linked*), que deberle a privados dólares.

En una economía en desarrollo que experimenta un proceso de reindustrialización donde los factores clave respecto del comercio exterior son la energía y los insumos importados, los cuales se compran ambos en divisas extranjeras, con un gobierno nacional que arma una arquitectura financiera destinada a proteger ese recurso escaso que son las divisas, el endeudarse en dólares representa un problema tanto para el distrito (dado los riesgos de devaluación, de imposibilidad

Stock Deuda /PBG



Elaboración propia sobre la base de Cuenta de Inversión, Ministerio de Hacienda CABA

Deuda CABA por tipo de moneda (sin flotante)

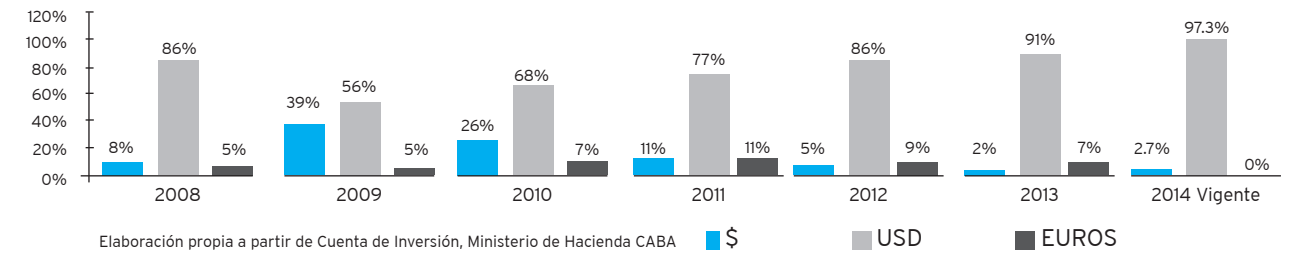
STOCK	TIPOS DE CAMBIO				PESO POR TIPO DE MONEDA				
	Año	Pesos	USD	EURO	Total en ARS	TC USD	TC EUR	% en ARS	% en USD
2007	\$ 134,51	452,14 USD	43,47€	\$ 1.759,65	\$3,15	\$4,63	7,6%	80,9%	11,4%
2008	\$ 149,81	441,96 USD	19,07€	\$ 1.767,27	\$3,45	\$4,79	8,5%	86,4%	5,2%
2009	\$ 1.042,39	389,04 USD	24,38€	\$ 2.653,68	\$3,80	\$5,45	39,3%	55,7%	5,0%
2010	\$ 1.169,93	775,28 USD	58,79€	\$ 4.562,42	\$3,98	\$5,27	25,6%	67,6%	6,8%
2011	\$ 464,67	752,58 USD	85,52€	\$ 4.196,44	\$4,32	\$5,62	11,1%	77,5%	11,5%
2012	\$ 391,82	1.257,44 USD	98,20€	\$ 7.214,61	\$4,92	\$6,50	5,4%	85,7%	8,9%
2013	\$ 241,56	1.655,31 USD	98,10€	\$ 11.939,53	\$6,53	\$9,06	2,0%	90,5%	7,4%
2014	\$ 481,80	2.050,80 USD		\$ 17.729,03	\$8,41	\$11,77	2,7%	97,3%	0,0%

de acceso a las divisas, o de endeudamiento para conseguirlas con el Estado nacional) como para la Nación (por la consiguiente presión cambiaria generada por el distrito que necesita pagar vencimientos en dólares). En esta forma de contraer deuda es en donde el PRO manifiesta con más claridad, con reminiscencias de la primera gran crisis de este tipo en 1890, la cuestión del riesgo moral.

Como se puede observar, si bien la mayor parte de la deuda siempre estuvo en divisas extranjeras, la deuda en pesos ha caído en forma sostenida, hasta un mínimo en los últimos dos años donde la deuda en dólares es casi la totalidad de la deuda porteña.

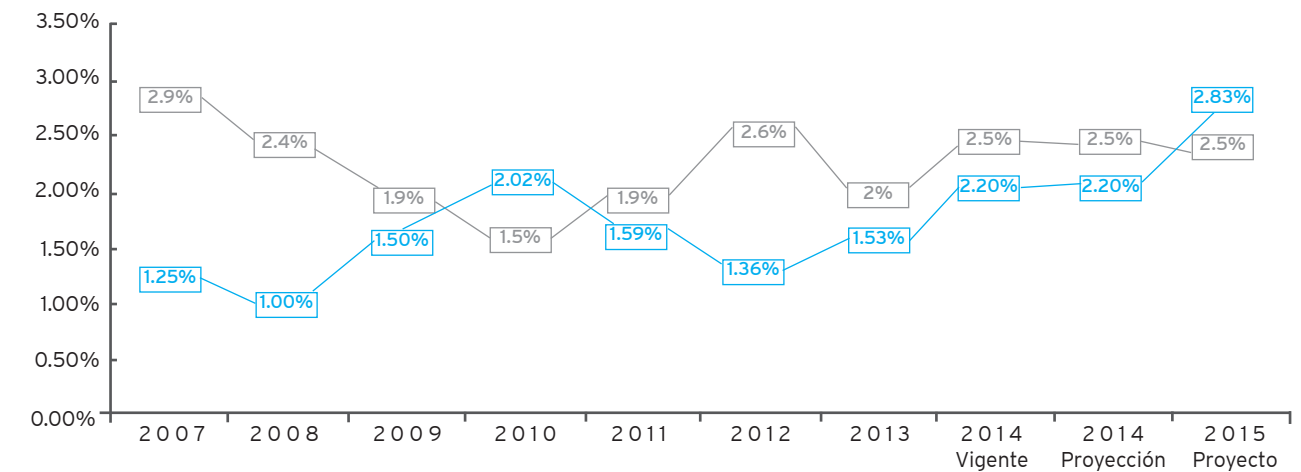
Para ejemplificar el impacto que tiene el incremento sostenido de la deuda, podemos observar la siguiente

Porcentaje de Deuda por Tipo de Moneda sin Flotante



Elaboración propia a partir de Cuenta de Inversión, Ministerio de Hacienda CABA

Intereses y Vivienda como % del Gasto Total



Intereses de la Deuda
Vivienda

comparación entre el gasto en pago de intereses de la deuda (que es un programa presupuestario) respecto del presupuesto para el Instituto de Vivienda (otro programa presupuestario).

Como se puede observar, el pago de intereses de la deuda pasó del 1,25% en 2007 a 2,83% en 2015, con lo que casi el 3% de la deuda (más del doble que en 2007) se destina únicamente a pagar intereses de una deuda que, como hemos mostrado, no parecía necesaria al menos en los montos en los que se contrajo y con los fines para los que se la utilizó. Al mismo tiempo, esta categoría empieza a ganarle lugar a otros programas relevantes como el presupuesto de vivienda, lo que da cuenta de nuestra hipótesis de que sucesivos gobiernos, de mantenerse esta tendencia, van a tener su capacidad de maniobra fiscal cada vez más constreñida por la deuda, como conocemos por experiencia no tan lejana respecto de la crisis de deuda nacional.

Lo analizado en este texto, la situación presupuestaria y fiscal, y el aumento de la deuda dejan entrever el modelo de Estado que tiene el gobierno de Mauricio

Macri. El incremento del negocio financiero de la mano de la colocación de deuda, el vaciamiento de las políticas de vivienda, la control privado a las empresas privadas de recolección de residuos, la baja en los niveles de inversión en infraestructura educativa y hospitalaria no nos hablan de una "ausencia del Estado". Lo que demuestran es una manera de entenderlo. La clave no es cuán "grande" es, sino para quién.

En este punto, se podría hipotetizar que el PRO se aprovecha de cierta tendencia en la opinión pública porteña que ve la vinculación al Estado como un disvalor. Una tendencia que se conecta directamente con altas tasas de valoración negativa de la política y los servicios estatales. En una sociedad como la porteña con altas tasas de desigualdad económica y geográfica, la cercanía o lejanía del ciudadano en relación con los servicios estatales se vincula con percepciones sobre imaginarios sociales. Ante esta situación, el gobierno de Mauricio Macri optó por darle forma a un Estado más grande, más endeudado, pero para pocos. •