

céfiro

ZÉPHYROS

**REVISTA DE
ECONOMÍA Y GESTIÓN**

**AÑO 7 NÚMERO 5
PRIMAVERA 2020**

ISSN (impresa) 2408-4638
ISSN (digital) 2422-7692

El gasto metropolitano on la Región Metropolitana do Buenos Aires: Una forma de medición y su impacto territorial

Por Martín Mangas, Carlos R. Martínez y Ricardo Paparás¹

Introducción

El trabajo busca identificar dentro de las políticas presupuestarias para el año 2019 definidas por el Estado Nacional, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires y los municipios que integran la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA)², el gasto que podríamos denominar metropolitano.

La idea de gasto metropolitano surge de computar y agregar en las jurisdicciones mencionadas aquellas decisiones de gasto que se comparten, que trascienden a una única jurisdicción y que tienen una presencia e incidencia territorial en dicha zona geográfica.

El nudo central de la problemática metropolitana se explica en que: “por lo general, las grandes ciudades tienen grandes problemas. Tránsito congestionado, contaminación, criminalidad, recogimiento y eliminación de basura, vivienda y saneamiento. Cuando las grandes ciudades están rodeadas de pobreza, como es el caso en los países menos desarrollados (...) las demandas sociales –salud y educación– (...) acarrear una carga más pesada”. (Rezende: 2000, p. 317)

¹ Colaboración. Docentes-Investigadores UNGS.

² La RMBA la integran la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios bonaerense de Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Brandsen, Campana, Cañuelas, Ensenada, Escobar, Esteban Echeverría, Exaltación de la Cruz, Ezeiza, Florencio Varela, General Las Heras, General Rodríguez, General San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Luján, Malvinas Argentinas, Marcos Paz, Merlo, Moreno, Morón, Pilar, Presidente Perón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, San Vicente, Tigre, Tres de Febrero, Vicente López y Zárate.

Se ha señalado que el extenso territorio de la RMBA está gobernado de hecho o por defecto por una acumulación de decisiones más o menos autónomas de las instancias jurídico-administrativas que las componen, que no se articulan en torno a una concepción clara de lo metropolitano. En el agregado, los problemas son de mayor escala y complejidad que los que puedan enfrentar cada gobierno particular, lo que tensiona las formas clásicas de gestionar la cuestión pública a partir de una mirada sectorial/jurisdiccional (Badía: 2010).

Por lo tanto, la presencia de erogaciones en los presupuestos de cada jurisdicción que atienden a la resolución de problemáticas comunes, no refleja necesariamente la existencia de coordinación alguna con otra u otras jurisdicciones. En la práctica se puede observar tanto una acumulación o solapamiento de gastos en sectores específicos (salud, vivienda) como la coordinación en ciertas funciones (verbigracia transferencia de servicios de seguridad de la Nación a la CABA), y la existencia de instituciones metropolitanas con gobierno compartido, por ejemplo la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), el Mercado Central y el CEAMSE.

Desde el punto de vista presupuestario, no es posible asociar una ciudad o un grupo de municipios a una metrópoli. En la zona geográfica comprendida por la RMBA conviven (y se intersectan) una parte del gasto nacional, una parte del gasto del estado bonaerense, el gasto de una jurisdicción que no es ni una provincia ni un municipio (la CABA) y las erogaciones que realizan los 40 municipios bonaerenses que componen el aglomerado.

Para identificar el gasto metropolitano es decisivo utilizar el clasificador geográfico. Este clasificador es el que permite dar respuesta a la pregunta: ¿dónde se gasta? En un territorio que contiene a una única jurisdicción esto es indiferente, pero en la Nación (cuyo gasto se refleja en 24 provincias) o en la provincia de Buenos Aires (que gasta en 135 municipios) es notorio que sin esa apertura presupuestaria es imposible realizar una desagregación que pueda dar cuenta de la dimensión territorial.

Si bien este clasificador presupuestario es relevante, no es exclusivo ni excluyente. No todo el gasto nacional aplicado en la CABA o en la Provincia de Buenos Aires se corresponde con la definición de metropolitano, tanto porque en el caso de la CABA sólo corresponde identificar aquellos asuntos que tienen el carácter de metropolitano y excluir aquellos que no lo son, y en la provincia, porque además del aspecto anterior, hay que excluir a todo el territorio bonaerense que no forma parte de la RMBA.

El criterio utilizado para asignar territorialmente el gasto público es el de flujo monetario, también denominado incidencia impacto, que busca identificar quiénes son y dónde se localizan los receptores de los pagos realizados por la administración pública. No se toma en consideración la ubicación de los beneficiarios finales de los actos producidos con tales erogaciones (Barrera y Vilches: 2016).

Los resultados que se presentan deben ser considerados teniendo en cuenta las limitaciones ya señaladas. Lo mismo pasa con la clasificación hecha para agrupar el gasto por función, ya que difiere en cada jurisdicción el criterio, y para este trabajo se ha realizado una unificación ad-hoc.

El aporte del Estado Nacional al gasto metropolitano

En el año 2019 el presupuesto de la Administración Nacional (incluye la Administración Central, Organismos Descentralizados e instituciones de la Seguridad Social) fue de \$ 4.172.312.239.441. Empero, hay otros organismos que forman parte del Sector Público Nacional, como son las Empresas Públicas Nacionales, los Fondos Fiduciarios y los Otros Entes que también tienen incidencia en el gasto metropolitano. Se identificó a seis de ellos, cuatro de los cuales estaban vinculados a la función transporte (tres de ellos al transporte ferroviario -ADiF, Administración RRHH Ferroviario y OFSE- y uno a la administración del puerto de Buenos Aires), uno con el servicio de agua potable (AYSA) y otro con energía (Nucleoeléctrica Argentina). Además del aporte que realiza el Estado Nacional al funcionamiento y obras de la ACUMAR. En definitiva, se ha identificado como aporte de la Nación al gasto metropolitano lo siguiente:

Cuadro N° 1: Peso del gasto metropolitano nacional por función y zona geográfica

Función	Nación (en pesos)				En % del gasto total
	CABA	Prov. Bs. As.	Empresas Públicas	Total	
Agua y alcantarillado	428.706.672	2.549.211.688	56.930.190.535	59.908.108.895	24,7%
Transporte	2.727.753.751	-	-	56.980.355.751	23,5%
Educación	23.194.034.853	1.835.900.000	52.416.702.000	44.539.247.619	18,3%
Energía	-	21.345.212.766	-	18.880.495.000	7,8%
Justicia	18.127.856.860	-	18.880.495.000	18.127.856.860	7,5%
Salud	-	-	-	-	-
Ecología y Medioambiente	6.782.417.355	9.261.880.321	-	16.044.297.676	6,6%
Seguridad	8.401.602.137	6.917.049.586	-	15.318.651.723	6,3%
Cultura	7.722.219.880	-	-	7.722.219.880	3,2%
Comercio	5.050.762.021	-	-	5.050.762.021	2,1%
Comercio	-	360.800.000	-	360.800.000	0,1%
TOTAL	72.435.353.529	42.270.054.361	128.227.387.535	242.932.795.425	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a Oficina Nacional de Presupuesto, Ministerio de Hacienda de la Nación

El valor de \$ 242.932.796.425 equivale al 5,55% del total de las previsiones de gastos del Sector Público No Financiero Nacional y como se observa el peso determinante se explica por tres funciones (agua y alcantarillado, transporte y educación) que alcanzan casi el 67% del gasto total metropolitano programado por la Nación.

En la función agua y alcantarillado la gravitación viene dada por la empresa AYSA (presta los servicios esenciales de agua potable y desagües cloacales en la CABA y 26 partidos del Conurbano Bonaerense) y por el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento. En transporte, el peso lo tiene el Complejo Terminal de Cargas, la obra del Paseo del Bajo, obras del metrobus en el Conurbano Bonaerense, la administración y gestión del servicio ferroviario

metropolitano a través de las empresas públicas nacionales (ADiF y OFSE), el organismo que regula el aeroparque porteño Jorge Newbery y el aeropuerto internacional de Ezeiza, la actividad de la Terminal de Ómnibus de Buenos Aires y, por último, la Administración General de Puertos que tiene a su cargo la explotación, administración y mantenimiento del puerto de Buenos Aires. En el caso de educación, la relevancia presupuestaria la otorgan la presencia de las universidades nacionales³ presentes en el aglomerado.

El aporte de CABA al gasto metropolitano

El presupuesto consolidado del Sector Público No Financiero, integrado por la Administración Central y Organismos Descentralizados, y empresas públicas con participación mayoritaria (Autopistas Urbanas S.A., Corporación Buenos Aires Sur S.E y Subterráneos de Buenos Aires S.E.) para el año 2019 ascendió a un total de \$ 355.721.399.877.

Aquí, la identificación de las partidas de gasto metropolitano suma \$ 142.257.366.466, representa el 40% del gasto total y se asocia a las siguientes funciones:

Cuadro N° 2: Peso del gasto metropolitano de CABA por función

Función	Gasto de CABA con incidencia en RMBA (en pesos)	% sobre Gasto total
Salud	47.913.832.063	33,7%
Seguridad	40.536.177.130	28,5%
Transporte	37.041.977.804	26,0%
Vivienda	4.916.000.000	3,5%
Cultura	3.733.771.449	2,6%
Ecología y medioambiente	3.571.474.818	2,5%
Servicios urbanos	2.256.586.084	1,6%
Agua y alcantarillado	1.335.093.627	0,9%
Promoción y acción social	361.500.323	0,3%
Comercio	360.800.000	0,3%
Turismo	230.153.168	0,2%
Total	142.257.366.466	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a Oficina de Gestión Pública y Presupuesto, Ministerio de Hacienda del Gobierno de la CABA.

3 En CABA, la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Nacional de las Artes, y en la provincia de Buenos Aires, las Universidades Nacionales de General San Martín, General Sarmiento, La Matanza, La Plata, Lomas de Zamora, Luján, Quilmes, Lanús, Tres de Febrero, Avellaneda, Del Oeste, Moreno, Arturo Jauretche, José Clemente Paz, Pedagógica Nacional y Raúl Scalabrini Ortiz).

También aquí son tres las funciones de mayor gravitación (salud, seguridad y transporte). Entre las tres alcanzan más del 88% del total. La función salud contiene a la amplia red de hospitales, salas de atención y servicios sanitarios prestados por el gobierno porteño. En seguridad se incluye al Plan de Seguridad Pública que contiene a la Policía de la Ciudad y en transporte el grueso de los gastos se destina a la expansión del metrobus y las empresas públicas de subterráneos y autopistas.

El aporte de la provincia de Buenos Aires al gasto metropolitano

El presupuesto consolidado del Sector Público Total (Administración Central, Organismos Descentralizados, instituciones de la Seguridad Social, Otros Entes y Empresas Públicas) de la provincia de Buenos Aires para el año 2019 ascendió a un total de \$ 1.110.864.584.334.

Al carecer la provincia de Buenos Aires de desagregación geográfica en el presupuesto (salvo en las obras públicas), eso impide determinar cuánto del gasto provincial se aplica en los municipios que forma parte la RMBA. Por lo tanto, se debió aplicar una metodología ad-hoc, para la cual se consideró el Producto Bruto Geográfico (PBG), desagregado por municipio, con la estimación realizada para el año 2008 (Lodola, Brigo y Morra: 2010). Los 40 municipios de la RMBA aportan el 66,28% del PBG provincial. En todos aquellos casos que no era posible identificar el gasto, se aplicó dicho porcentaje a las erogaciones totales para estimar el gasto en la citada región.

Aplicando el criterio definido, sumado al análisis de las partidas detalladas específicamente para la zona en cuestión, nos permiten arribar a un gasto metropolitano de \$ 122.561.625.915, lo que representa el 11,03% del gasto total provincial asociado a las siguientes funciones:

Cuadro N° 3: Peso del gasto metropolitano de Provincia de Buenos Aires por función

Función	Gasto de la Provincia de Buenos Aires con incidencia en RMBA (en pesos)	% sobre Gasto total
Seguridad	51.614.911.596	42,1%
Salud	39.384.199.052	32,1%
Justicia	14.299.466.664	11,7%
Transporte	6.975.006.278	5,7%
Agua y alcantarillado	4.286.417.734	3,5%
Ecología y medioambiente	2.184.398.134	1,8%
Vivienda	1.761.501.935	1,4%
Cultura	1.415.470.872	1,2%
Comercio	360.800.000	0,3%
Promoción y acción social	174.972.651	0,1%
Educación	104.481.000	0,1%
Total	122.561.625.916	100,0%

Fuente: elaboración propia en base a Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires

Nuevamente son tres las funciones de mayor gravitación (seguridad, salud y justicia). Entre las tres suman casi el 86% del total. En seguridad se incluye la proporción metropolitana de la administración y todo el gasto de las jefaturas departamentales de policía bonaerense en este territorio. La función salud contiene a la amplia red de hospitales (casi 70 instituciones entre los nosocomios provinciales y las UPA) y una proporción del gasto en administración y programas. La función justicia contiene la proporción del gasto de administración de la política penitenciaria, la infraestructura penitenciaria y el Servicio Penitenciario Bonaerense (en esta última institución se computa el gasto de las 24 unidades penales que se encuentran en la RMBA y las obras de construcción, ampliación y/o remodelación de los penales y alcaldías).

El aporte de los municipios bonaerenses al gasto metropolitano

Como no todos los municipios de la RMBA utilizan la clasificación presupuestaria por finalidad y función (o los datos no se encuentran publicados), y la más común es la clasificación institucional, es necesario establecer algunos parámetros y/o criterios para poder estimar el monto global de fondos involucrados en el gasto metropolitano.

La particularidad de la RMBA hace que un número importantes de municipios se especializan en la función salud. En general son municipios que tienen hospitales municipales cuyo peso en el gasto es más que significativo. (López Accotto y Pereyra: 2002). Por otra parte, el sistema de transferencias financieras intergubernamentales entre la provincia y sus municipios (coparticipación provincial) estimula y premia con cuantiosos recursos a aquellos municipios que desarrollan una oferta sanitaria amplia y de alta complejidad y que está en condiciones de brindarle servicios a una población que supera largamente la de cada municipio, como es el caso de Malvinas Argentinas, San Isidro y Vicente López (López Accotto y otros: 2013).

En el caso de la provincia de Buenos Aires, el gasto en personal representa el 54% (Dirección Provincial de Coordinación Municipal: 2014). En los municipios del Gran Buenos Aires, un poco más homogéneos entre sí, se puede observar que el gasto en personal representa aproximadamente el 49% del gasto corriente. En el GBA, el costo de los servicios de limpieza urbana, son particularmente importantes en los presupuestos municipales, ya que ocupan el 14% del gasto corriente. (Mangas, López Accotto y Martínez: 2016).

En base a la información publicada en la web institucional de los 40 municipios que integran la RMBA y la obtenida de otras fuentes secundarias, el presupuesto total para 2019 asciende a \$ 162.880.532.912.

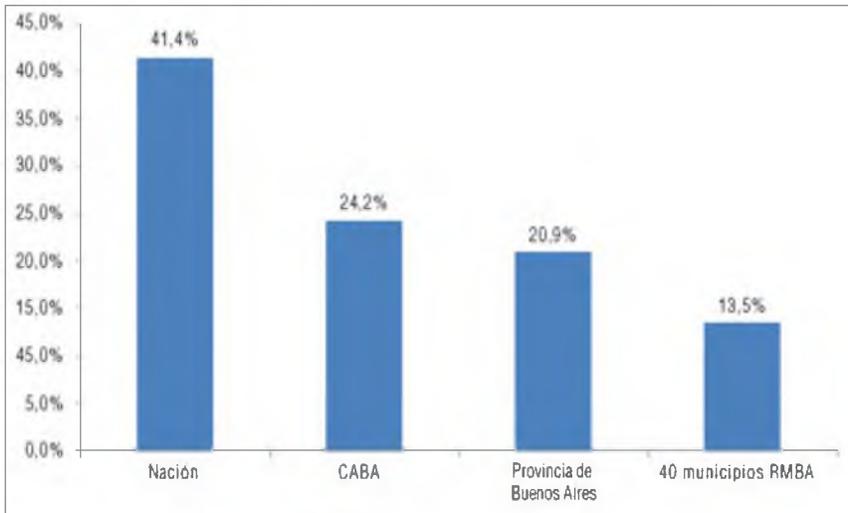
Teniendo en cuenta todas las características anteriores descriptas, y según estimaciones propias, se ha concluido que el aporte aproximado de los municipios bonaerenses al gasto metropolitano es de \$ 78.622.433.237, lo que representa el 48,27% del gasto total.

En el caso de la función salud el monto estimado asciende a \$ 28.276.060.514 (17,36% del gasto total), en seguridad totaliza \$ 11.141.028.451 (6,84% del gasto total) y en infraestructura y servicios urbanos alcanza los \$ 39.205.344.272 (24,07% del gasto total).

El gasto metropolitano total

Al final, podemos arribar a la conclusión que el gasto metropolitano alcanza \$ 586.374.222.044, y la proporción del aporte de cada jurisdicción es la siguiente:

Gráfico N° 1: Aporte por jurisdicción al gasto metropolitano



Fuente: elaboración propia.

En relación con las funciones de gasto, seis de ellas (salud, seguridad, transporte, agua y alcantarillado, educación y servicios urbanos) alcanzan casi al 85% del gasto total, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 4: Peso de cada función en el gasto metropolitano total

Función	En pesos	% sobre gasto total metropolitano
Salud	131.618.389.304	22,4%
Seguridad	111.014.337.057	18,9%
Transporte	100.997.339.833	17,2%
Agua y Alcantarillado	65.529.620.256	11,2%
Educación	44.643.728.619	7,6%
Servicios Urbanos	41.461.930.356	7,1%
Justicia	32.427.324.525	5,5%
Ecología y Medioambiente	21.074.524.676	3,6%
Energía	18.880.495.000	3,2%
Cultura	10.200.004.342	1,7%
Vivienda	6.677.501.935	1,1%
Comercio	1.082.400.000	0,2%
Promoción y Acción Social	536.472.974	0,1%
Turismo	230.153.168	0,0%
Total	586.374.222.045	100,0%

Fuente: elaboración propia.

Según las estimaciones del INDEC, en 2019 la población era de 3.072.029 habitantes en CABA y 13.478.650 en los municipios bonaerenses que forman parte de la RMBA.

El gasto presupuestado per cápita anual fue de \$ 35.429.- (equivalente a U\$S 824 con un tipo de cambio a esa fecha de U\$S 1=\$ 43), o poco más de \$ 97 per cápita por día. El gasto metropolitano previsto en 2019 en la CABA ascendió a \$ 69.886.- (U\$S 1.625) per cápita anual y en los municipios bonaerenses a \$ 27.756.- (U\$S 645) per cápita anual, es decir dos veces y media más.

Conclusiones

La problemática urbana, no solamente en megalópolis como la RMBA, sino en otras áreas metropolitanas de menor tamaño, tales como el Gran Mendoza, el Gran Córdoba y el Gran Rosario, por citar algunas, resultan de creciente complejidad y requieren de un abordaje integral para hacer frente a la resolución de las dificultades que se presentan para la población.

Eso implica, al menos, la necesidad de reforzar la coordinación entre los distintos niveles de gobierno, tal cual lo plantean algunos autores (Lanfranchi y Bidart: 2016). Si quisiéramos ir más lejos, lo que se debería es avanzar hacia una planificación e implementación de mecanismos de coordinación interjurisdiccional, con lógica transversal, a

través de planes, normas y organismos de gestión de carácter metropolitano que puedan abordar, al menos, por sector de política pública los desafíos del presente.

Los problemas que pueden visualizarse en las grandes urbes, que en el caso de los países en desarrollo se magnifican por los altos niveles de pobreza que las rodean, requieren de formas, modos y nuevas lógicas de captación de recursos para poder financiar el despliegue, siempre creciente, de más y mejores bienes y servicios públicos. Además, una mejor y mayor coordinación permitiría generar economías de escala y un más óptimo nivel de eficacia y eficiencia en el gasto gubernamental.

Un abordaje de estas características necesita además estar acompañado de reformas en el diseño de las normas de administración financiera gubernamental, para incorporar en los clasificadores técnicos presupuestarios, de manera obligatoria y plena, en todas las instancias (aprobación, ejecución y cierre-control), la ubicación geográfica del gasto y el concepto metropolitano. Eso seguramente facilitaría el análisis y la evaluación de las políticas públicas y pasaríamos de la aproximación que se realiza en este estudio a observaciones de otro nivel de profundidad.

Por último, los guarismos demuestran que existe una importante asimetría en el gasto entre la CABA y los municipios de la provincia de Buenos Aires. Por ende, para hacer más homogénea, la provisión de bienes y servicios públicos y las condiciones de la vida de la ciudadanía, en esta zona geográfica, se deben revisar los aportes del Estado Nacional en cada jurisdicción, para equiparar estos guarismos y lograr una zona territorial y socialmente más justa.

Referencias:

Badía, G. (2010). La dimensión política en el proceso de construcción de lo metropolitano. En A. Cicioni (Comp.). *La Gran Buenos Aires: rompecabezas metropolitano*. Buenos Aires: Fundación Konrad Adenauer (CIPPEC/Fundación Metropolitana).

Barrera, M. y Vilches, G. (2016). Incidencia territorial del gasto público en Argentina: una cuestión metodológica. *Revista Internacional de Presupuesto Público*, XXXVII (69), 77-109.

Dirección Provincial de Coordinación Municipal. Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires (2014). *Municipios de la Provincia de Buenos Aires. Evolución de la situación económico-financiera. 2007-2013*. La Plata.

Lanfranchi, G. y Bidart, M. (2016). *Gobernanza metropolitana en América Latina y el Caribe*. Documento de Trabajo N° 151. Buenos Aires: CIPPEC.

Lodola, A., Brigo, R. y Morra, F. (2010). *Economía de los Gobiernos Municipales. Teoría y Aplicaciones a la Argentina: producción en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires*. Proyecto PICT 799/2007. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

López Accotto, A., Macchioli, M., Adaro, C., Argonz, I., Gómez, J. F., Mangalo, M., Mangas, M. L., Martínez, C. R. y Martínez, C. (2015). *La estructura de la recaudación municipal en Argentina: alcances, limitaciones y desafíos*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

López Accotto, A., Martínez, C., Grinberg, I. y Mangas, M. (2013). *La provincia de Buenos Aires y sus municipios: los laberintos de una distribución anacrónica de recursos*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

López Accotto, A. y Pereyra, E. (2002). *La heterogeneidad del gasto público en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. En J. L. Coraggio y otros (Eds.). *Economía y sociedad en la Región Metropolitana de Buenos Aires en el contexto de la reestructuración*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Mangas, M., López Accotto, A. y Martínez, C. R. (2016). *La situación fiscal de las ciudades argentinas*. *Revista RIEM*, VII (14), 151-184.

Rezende, F. (2000). *Descentralización fiscal y financiamiento de las grandes ciudades de Brasil*. En CEPAL (Comp.) *La política fiscal en América Latina: una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo* (313-324). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.