

**PROGRAMA REGIONAL DE JUSTICIA
PROYECTO PNUD**

**ASISTENCIA TECNICA
EN LA
ORGANIZACION INTEGRAL DEL
MODELO DE PODER JUDICIAL
PARA LA
CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES**

INFORME FINAL

(SEGUNDA ETAPA)

**Trabajo de Consultoría
realizado por:**

- Dra. Angelina Lidia Ferreira**
- Dr. Tomás Francisco Cafferata**
- Dr. Luis María Palma**
- Dra. Silvina del Valle Ramírez**
- Lic. Gabriela Farías**
- Lic. Natalia Porto**

CAPITULO III

I. Financiamiento de la transferencia de los servicios de Justicia del Gobierno Nacional a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

I.1. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el régimen de coparticipación federal de impuestos y la redistribución de recursos a través de las finanzas públicas.

Esta sección presenta algunos conceptos introductorios relacionados con el financiamiento de la transferencia de los servicios de justicia de la órbita nacional a la órbita de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En particular, se plantean los principales aspectos relacionados con la participación de la Ciudad de Buenos Aires en el régimen de coparticipación federal de impuestos así como su participación en la redistribución de recursos a través de las finanzas públicas.

I.1.1. El marco jurídico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el marco de la Constitución Nacional reformada en 1994

A partir de la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994, se establecen algunas normas relacionadas con el tratamiento de la Ciudad de Buenos Aires como gobierno autónomo. El artículo 129º determina que "la ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad." Al mismo tiempo, se hace referencia a los aspectos de organización institucional al determinar que "una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación" y que "el Congreso de la Nación convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que, mediante los representantes que elijan a ese efecto, dicten el Estatuto Organizativo de sus instituciones."

La cláusula transitoria decimoquinta establece los plazos para el cumplimiento de lo reglamentado en el artículo 129º. "La ley prevista en los párrafos segundo y tercero del artículo 129º, deberá ser sancionada dentro del plazo de doscientos sesenta días a partir de la vigencia de esta Constitución. Hasta tanto se haya dictado el Estatuto Organizativo la designación y remoción de los jueces de la ciudad de Buenos Aires se regirá por las disposiciones de los artículos 114º y 115º de esta Constitución."

El Estatuto Organizativo de las instituciones de la Ciudad de Buenos Aires se materializa en la Constitución de la Ciudad, sancionada en octubre de 1996.

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

A partir de los mandatos constitucionales nacionales referidos al gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, en el año 1996 se sanciona la Constitución de la Ciudad como el documento que materializa su Estatuto Organizativo. El artículo 1º determina que "la Ciudad ejerce todo el poder no conferido por la Constitución Nacional al Gobierno Federal." El artículo 2º establece que "la Ciudad de Buenos Aires se denomina de este modo como "Ciudad Autónoma de Buenos Aires."

1.1.2. Funciones y recursos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

El funcionamiento de la Ciudad de Buenos Aires como gobierno autónomo determina la importancia de delimitar tanto las funciones o competencias de esta organización, así como sus recursos.

Las funciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Constitución Nacional establece en el artículo 121º (referido a los Gobiernos de Provincia) que "las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal." Esta norma, tal como lo expresa la propia Constitución de la Ciudad, puede extenderse al caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuando -como fue mencionado- su artículo 1º expresa claramente que "la Ciudad ejerce todo el poder no conferido por la Constitución Nacional al Gobierno Federal." Además, el artículo 125º establece que "las provincias y la ciudad de Buenos Aires pueden (...) promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura."

En relación específica a sus funciones, la Constitución de la Ciudad determina las principales pautas para la determinación del ámbito de actuación de sus gobernantes disponiendo que "la Ciudad desarrolla políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión, (...) asiste a las personas con necesidades básicas insatisfechas, (...) promueve el acceso a los servicios públicos, (...) promueve el desarrollo humano y económico equilibrado." La Constitución de la Ciudad -en sus artículos 17º a 59º- desarrolla las políticas especiales de la Ciudad estableciendo con claridad los diversos ámbitos de actuación de sus representantes: salud; educación; ambiente; habitat; cultura; deporte; seguridad; igualdad entre varones y mujeres; niños, niñas y adolescentes; juventud; personas mayores; personas con necesidades especiales; trabajo y seguridad social; consumidores y usuarios; comunicación; economía, presupuesto y finanzas; función pública; ciencia y tecnología; y turismo.

Los recursos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Los recursos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se mencionan en el artículo 9º de su Constitución, donde se determinan los siguientes:

- "1. Los ingresos provenientes de los tributos que establezca la Legislatura.
2. Los fondos de coparticipación federal que le correspondan.
3. Los provenientes de las contribuciones indirectas del artículo 75º, inciso 2, primer párrafo, de la Constitución Nacional.
4. Los fondos resignados con motivo de las transferencias de competencias, servicios y funciones, en los términos del artículo 75º, inciso 2, quinto párrafo, de la Constitución Nacional.
5. Los ingresos provenientes de la venta, locación y cesión de bienes y servicios.
6. La recaudación obtenida en concepto de multas, cánones, contribuciones, derechos y participaciones.
7. Las contribuciones de mejoras por la realización de obras públicas que beneficien determinadas zonas.
8. Los ingresos por empréstitos, suscripción de títulos públicos y demás operaciones de crédito.
9. Las donaciones, legados, herencias vacantes y subsidios.
10. Los ingresos por la explotación de juegos de azar, de apuestas mutuas y de destreza.
11. Los ingresos de acuerdos celebrados con la Nación, las Provincias, las regiones, las municipalidades, los estados extranjeros y los organismos internacionales.
12. Los restantes que puedan integrar el tesoro de la Ciudad."

Con respecto a los recursos económicos correspondientes a la Ciudad de Buenos Aires anteriormente mencionados, es importante remarcar algunos aspectos particulares. Por un lado, los ingresos provenientes de los tributos que establezca la Legislatura aseguran para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires un status de organización tributaria similar al de los gobiernos provinciales, en relación principalmente al establecimiento de recursos propios para cada uno de ellos. Por otro lado, los aspectos relacionados con los recursos que derivan de "los fondos de coparticipación federal que le correspondan" presentan un particular interés para el objetivo de este trabajo, de fundamental importancia a partir del nuevo carácter de gobierno autónomo de la ciudad.

1.1.3. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el marco de las relaciones financieras entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales

Las transferencias intergubernamentales, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el nuevo marco de la Constitución Nacional

La República Argentina es un país federal tal como se consagra en el artículo 1º de la Constitución Nacional. “La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal.” La estructura federal de nuestro país se traduce en la distinción de los siguientes niveles de gobierno:

- a) el Gobierno Nacional;
- b) los Gobiernos Provinciales;
- c) los Gobiernos Municipales de las Provincias;
- d) el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Las cuestiones fiscales son una parte importante del funcionamiento de los distintos niveles de gobierno de un país y de las relaciones entre ellos. Dentro de las cuestiones fiscales se encuentran los gastos públicos y los impuestos y es importante tanto el análisis del nivel como de la composición de cada uno de ellos (quién recauda los impuestos, sobre qué se recauda, quién gasta, en qué se gasta, etc.). Determinados gastos se ejecutan y determinados impuestos se recaudan en cada una de las jurisdicciones que conforman un país y las transferencias de lo recaudado desde un nivel de gobierno a otro son un aspecto importante de la relación entre los distintos niveles de gobierno. Estas son las llamadas transferencias intergubernamentales que se producen tanto en la relación Gobierno Nacional-Gobiernos Provinciales como en la relación Gobierno Provincial-Gobiernos Municipales. Es importante mencionar que, a partir de la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994, dentro de los Gobiernos Provinciales se incluye al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Asimismo, con el nuevo marco que le ha otorgado la Constitución Nacional, la coparticipación federal de impuestos dentro de las transferencias intergubernamentales es el mecanismo de coordinación financiera interjurisdiccional -mecanismo de distribución de recursos entre niveles de gobierno- de mayor relevancia en nuestro país.

El régimen de coparticipación federal de impuestos

La coparticipación federal de impuestos es el instrumento de coordinación financiera a través del cual se centraliza la recaudación de determinados impuestos en cabeza del Gobierno Nacional y recién luego se procede a su distribución entre el Gobierno Nacional por un lado y el conjunto de los Gobiernos Provinciales -y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- por el otro. Las razones por las cuales se fundamenta esta unificación de la recaudación en manos del Gobierno Nacional son varias, entre ellas las economías de escala en la recaudación, la simplicidad administrativa, etc. a pesar de que los fondos que reciben las Provincias son -en definitiva- recursos que pertenecen a ellas.

Dos aspectos centrales -y relacionados en forma directa- se destacan al analizar este mecanismo de coordinación financiera. El primero es la definición de

cuáles son los tributos a los que se hace referencia cuando se menciona la centralización de la recaudación de determinados impuestos en cabeza del Gobierno Nacional. Es decir, la definición de cuáles son los impuestos que van a ser objeto del sistema de coparticipación federal. El segundo es la determinación de la forma de distribución de dichos impuestos entre los participantes. En este caso, entre el Gobierno Nacional y el conjunto de Gobiernos Provinciales -y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- por un lado; y entre el conjunto de los Gobiernos Provinciales -y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- entre sí, por el otro.

Estos dos aspectos se encuentran fuertemente ligados a tres puntos básicos que deben considerarse en relación al tema de la coparticipación federal de impuestos. En primer lugar, la definición de la formación de la masa de impuestos coparticipables. Este es el instrumento que permite moldear el monto de recursos a distribuir. En segundo lugar, los criterios y porcentajes de distribución primaria (distribución entre la Nación por un lado y el conjunto de Provincias y la Ciudad de Buenos Aires por el otro). Finalmente y en tercer lugar, los criterios y porcentajes de distribución secundaria (distribución entre las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires de lo que globalmente les corresponde por distribución primaria). Tanto la distribución primaria como la distribución secundaria son las variables que deben utilizarse para lograr la mejor asignación de los recursos disponibles de acuerdo a las obligaciones así como de acuerdo a las necesidades de cada nivel de gobierno.¹

Formación de la masa de impuestos coparticipables

El primer aspecto es la definición de cuáles son los impuestos que van a ser objeto del sistema de coparticipación y por lo tanto, cuáles van a ser los que se distribuirán entre la Nación y el resto de las jurisdicciones. Esto se traduce en la definición de la masa coparticipable. La masa de recursos coparticipables se define como el conjunto de recursos -así como la porción de los mismos- que recauda el Gobierno Nacional y luego distribuye entre las partes (Gobierno Nacional por un lado, y conjunto de Gobiernos Provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires por el otro). Importa determinar cuáles son los recursos en términos concretos que la van a formar y en que proporción.

La Constitución Nacional establece en el inciso 2 del artículo 75º algunos lineamientos acerca de cuáles de los recursos pueden formar parte de la masa coparticipable al establecer qué tipo de contribuciones “son coparticipables.” “Corresponde al Congreso (...) imponer contribuciones indirectas como facultad concurrente con las provincias. Imponer contribuciones directas, por tiempo determinado (...) Las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el total que tengan asignación específica, son coparticipables.”

¹ Para una ampliación de estos temas, ver Nuñez Miñana (1985) y Cafferata Nores, J.I. y N.Porto (1999).

Distribución primaria y distribución secundaria

El segundo aspecto -la determinación de la forma de distribución de los recursos entre los participantes- se refiere a los otros dos puntos básicos de un sistema de coparticipación impositiva: la distribución primaria y la distribución secundaria. Tanto la definición de la distribución primaria como la de la distribución secundaria constituyen aspectos centrales en la problemática de la nueva concepción de la Ciudad de Buenos Aires y su incorporación al régimen de coparticipación federal de impuestos.

a) Distribución primaria

La distribución primaria se refiere al reparto de los recursos que conforman la masa coparticipable entre los niveles de gobierno. Es decir, la distribución entre el Gobierno Nacional por un lado y el conjunto de Gobiernos Provinciales por el otro. En nuestro país, la ley de coparticipación federal de impuestos N° 23.548 (1988) - vigente en la actualidad- determina el porcentaje de participación de cada uno de estos niveles de gobierno, además de establecer un porcentaje destinado a un fondo especial de "Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias." Actualmente, a partir de la necesidad de sancionar una nueva ley de coparticipación por mandato constitucional, los participantes en la distribución de estos recursos son el Gobierno Nacional por un lado; y el conjunto de Gobiernos Provinciales y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por el otro.

La Constitución Nacional, reformada en 1994, establece ciertas pautas acerca de los criterios a seguir para la definición de los porcentajes de distribución primaria. "La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires (...) se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas." Por lo tanto, es importante identificar las competencias, servicios y funciones de cada uno de los niveles de gobierno con la finalidad de obtener lineamientos objetivos para la determinación de los porcentajes de distribución primaria de la masa coparticipable.

b) Distribución secundaria

La distribución secundaria es la distribución de los recursos correspondientes al conjunto de Gobiernos Provinciales (determinados según el porcentaje establecido a partir de la definición de la distribución primaria) entre las mismas Provincias. A partir de la reforma constitucional, la distribución primaria debe considerar -para determinar qué parte le corresponde a cada nivel de gobierno- la distribución entre el Gobierno Nacional por un lado y el conjunto de Gobiernos Provinciales y el de la Ciudad de Buenos Aires por el otro. Por lo tanto, la distribución secundaria debe considerar el reparto de recursos no sólo entre el

conjunto de Gobiernos Provinciales sino entre éstos y el de la Ciudad de Buenos Aires.

Breve descripción del régimen de coparticipación federal de impuestos

En 1853, no existía un sistema de coparticipación de impuestos y había separación de fuentes tributarias entre Nación y Provincias (impuestos al comercio exterior recaudados por la Nación e impuestos internos recaudados por las Provincias). Hacia 1890 la situación -crisis política y económica- lleva al gobierno nacional a la creación de impuestos internos, lo que se traduce en la doble imposición con las Provincias y la concurrencia de fuentes tributarias. Es en 1935 cuando comienza la centralización de la recaudación de determinados impuestos en cabeza del Gobierno Nacional y la coparticipación con las Provincias. Los primeros pasos legales en este ámbito se materializan en la ley de unificación de los impuestos internos (ley N° 12.139 (1934)) y las leyes de coparticipación de los nuevos impuestos nacionales (ley N° 12.143 (1935) de transformación del impuesto a las transacciones en impuesto a las ventas y ley N° 12.147 (1935) de prórroga al impuesto a los réditos). En 1947, la ley N° 12.956 incorpora al régimen de coparticipación el impuesto a los beneficios extraordinarios. En 1973, se sanciona la ley N° 20.221, el antecedente más cercano de un sistema de coparticipación impositiva unificado y con criterios. A fines de 1984, la vigencia de este régimen de coparticipación caduca y entre los años 1985 y 1987, un vacío legislativo en este aspecto domina la escena política. La coparticipación se sustituye en buena medida por Aportes del Tesoro Nacional. En 1988 se sanciona la ley N° 23.548 que es la ley de coparticipación que rige actualmente en nuestro país, luego de haber sufrido importantes modificaciones en sus principales aspectos. Los Pactos Fiscales firmados entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales en los años 1992 y 1993 son un ejemplo. Finalmente, el texto reformado de la Constitución Nacional otorga jerarquía constitucional a la institución del régimen de coparticipación estableciendo la necesidad de sancionar una nueva ley convenio antes de la finalización de 1996.

La historia del régimen de coparticipación federal de impuestos y la Ciudad de Buenos Aires

La participación de la Ciudad de Buenos Aires dentro del régimen de distribución de recursos entre niveles de gobierno ha ido variando a través del tiempo. En los primeros tiempos de los regímenes de coparticipación, la Ciudad de Buenos Aires (con el nombre de Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires) integraba el conjunto de Gobiernos Provinciales, a los que se les asignaba un porcentaje del total de recursos por distribución primaria (por ejemplo, en el período comprendido entre 1935 y 1946, las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires reciben por distribución primaria del total del impuesto a las ventas y a los réditos un 17.5 %). A diferencia de esto, entre 1973 y 1979 con la vigencia de la

ley N° 20.221 (1973) se establece una participación de 1.8 % para la Municipalidad de la Ciudad (del total de recursos asignados por distribución primaria al Gobierno Nacional). Finalmente, la ley N° 23.548 (1988) -vigente en la actualidad- introduce cierta discrecionalidad en el trato de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires al establecerse la necesidad de que la Nación entregue recursos de acuerdo a sus niveles de participación históricos.

Un análisis de la historia de los mecanismos de asignación de recursos a través del sistema de coparticipación federal de impuestos en los aspectos referidos principalmente a la Ciudad de Buenos Aires se detalla a continuación, considerando los diferentes períodos del régimen de coparticipación.

a) Primer período del régimen de coparticipación: 1935-1946

En el primer período de vigencia del régimen de coparticipación federal de impuestos en nuestro país, se distinguen dentro del sistema tres leyes principales: la ley de unificación de impuestos internos, la ley del impuesto a las ventas y la prórroga del impuesto a los réditos.

a.1) Unificación de impuestos internos

La Ciudad de Buenos Aires no estaba incluida dentro del conjunto de jurisdicciones que formaban parte de la distribución de recursos en la ley N° 12.139 (1934) de unificación de impuestos internos.

a.2) Impuesto a las ventas y prórroga del impuesto a los réditos

Las leyes N° 12.143 (1935) de transformación del impuesto a las transacciones en impuesto a las ventas y la ley N° 12.147 (1935) de prórroga del impuesto a los réditos establecen que el Gobierno Nacional debe compensar a los Gobiernos Provinciales y a la Ciudad de Buenos Aires por la utilización de fuentes tributarias concurrentes. En este caso, se establece una participación de los Gobiernos Provinciales y de la Ciudad de 17.5 % en la distribución primaria, realizándose la distribución de los recursos entre las jurisdicciones de acuerdo a cuatro prorrateadores: 30 % según población; 30 % por gastos provinciales (presupuestados para 1934); 30 % de acuerdo a recursos percibidos por cada jurisdicción (cada año inmediato anterior); y 10 % de acuerdo con la recaudación del impuesto a distribuir dentro de cada jurisdicción. Es importante mencionar que este último criterio no era aplicable al caso de la Ciudad de Buenos Aires, la que percibía recursos solamente de acuerdo a los tres primeros criterios.

b) Segundo período del régimen de coparticipación: 1947-1958

b.1) Unificación y ampliación de los impuestos a coparticipar

La ley N° 12.956 (1947) establece la unificación y ampliación de la cobertura de impuestos a coparticipar (impuesto a los réditos, impuesto a las ganancias eventuales, impuesto a las ventas e impuesto a los beneficios extraordinarios). Esta ley aumenta el porcentaje de participación de los Gobiernos Provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires en la distribución primaria del 17.5 % al 21 % (aumento del 20 % a partir del año 1947). En la distribución secundaria se introduce un nuevo prorrateador: mientras que el 19 % de los recursos se distribuyen según el sistema anteriormente vigente, el 2 % restante se distribuye en proporción inversa a la población de cada jurisdicción.

b.2) Impuestos internos (unificados por ley N° 14.390 (1954)) y otros (ley N° 14.060 (1951))

La Ciudad de Buenos Aires no participa en los recursos derivados de la recaudación de los impuestos internos ni en los derivados del impuesto sustituto del gravámen a la transmisión gratuita de bienes

c) Tercer período del régimen de coparticipación: 1959-1966

c.1) Ley N° 14.788 (1959)

Con la entrada en vigencia de la ley N° 14.788 en el año 1959, la distribución primaria de la coparticipación federal de impuestos sufre algunas modificaciones: el 58 % se destina al Gobierno Nacional; el 36 % al conjunto de Provincias; y el 6 % restante a la Ciudad de Buenos Aires. Es importante mencionar que la transición desde las participaciones vigentes (79 % destinado al Gobierno Nacional y 21 % destinado a los Gobiernos Provinciales y a la Ciudad de Buenos Aires) hasta estos porcentajes se realiza en forma escalonada, con un aumento gradual en el porcentaje de las Provincias y una disminución gradual en la participación de la Nación.

Dos aspectos interesantes surgen a partir de esta modificación. En primer lugar, la participación de las Provincias y de la Ciudad de Buenos Aires se duplica al pasar del 21 % al 42 % del total de impuestos coparticipables. En segundo lugar, quedan definidos ahora directamente en la ley el monto del conjunto de Provincias por un lado y el monto de la Ciudad de Buenos Aires por el otro (36 % corresponde al conjunto de Provincias y 6 % a la Ciudad de Buenos Aires), y no como en el caso anterior donde se englobaba la participación de las Provincias con la de la Ciudad de Buenos Aires.

c.2) Prórroga de la ley N° 14.788 (1967)

En 1967 se prorroga la ley N° 14.788 en la cual se establece una participación mayor de las Provincias en la distribución primaria: del 36 % al 40 %.

d) Cuarto período del régimen de coparticipación: 1967-1972

d.1) Modificación de la ley 14.788 (1967)

Nuevamente, el eje de las modificaciones gira en torno a la distribución primaria. En este caso, los resultados benefician al Gobierno Nacional, a expensas del conjunto de jurisdicciones provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires. La participación provincial cae de 40 % a 35.46 % en 1967 y años sucesivos; la participación de la Ciudad de Buenos Aires cae de 6 % a 5.32 % en 1967 y a 2.66 % a partir de 1968.

e) Quinto período del régimen de coparticipación: 1973-1979

A partir de 1973 comienza a regir el régimen de coparticipación federal de impuestos legislado por la ley N° 20.221, donde se determina que un 48.5 % de los recursos del total recaudado corresponden a las Provincias, un 46.5 % para la Nación, un 0.2 % para el Territorio Nacional de Tierra del Fuego y un 1.8 % para la Ciudad de Buenos Aires.

f) Sexto período del régimen de coparticipación: 1988-1994

En el año 1988 se sanciona la ley de coparticipación N° 23.548 vigente actualmente, donde no se establece un porcentaje de participación de la Ciudad de Buenos Aires en la distribución de recursos sino que se introduce cierto carácter discrecional en la política de transferencia de recursos. La ley establece, en su artículo 8º, que la Nación deberá entregar, de la parte que le corresponda conforme a la ley, a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego una participación compatible con los niveles históricos. Al mismo tiempo, se dispone que esta participación no podrá ser inferior en términos constantes a la suma transferida en el año 1987.

g) Séptimo período del régimen de coparticipación federal: 1994-2000

A partir de la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994, se le otorga un nuevo carácter de gobierno autónomo a la Ciudad de Buenos Aires y se establece la obligación de sancionar una nueva ley convenio de coparticipación federal de impuestos, en la cual será necesario tener en cuenta a la Ciudad de Buenos Aires en la distribución de recursos.

Realidad actual del régimen de coparticipación federal de impuestos a partir de la ley de coparticipación N° 23.548 (1988)

La coparticipación federal de impuestos es el principal sistema de distribución de recursos entre el Gobierno Nacional y el conjunto de Gobiernos Provinciales que rige en la actualidad en nuestro país. El respaldo legal del sistema es la ley de coparticipación federal de impuestos N° 23.548 sancionada en el año 1988. Dicha ley establece el sistema de coparticipación -actualmente vigente- como un régimen transitorio de distribución de recursos. "Establécese, a partir del 1° de enero de 1988, el Régimen Transitorio de Distribución de Recursos Fiscales entre la Nación y las provincias, conforme a las previsiones de la presente ley." Sin embargo, planeaba la prórroga automática de la vigencia de la ley. Es así como en el artículo 15° la misma ley expresa que "la presente ley regirá desde el 1° de enero de 1988 hasta el 31 de diciembre de 1989. Su vigencia se prorrogará automáticamente ante la inexistencia de un régimen sustitutivo del presente."

La Ciudad de Buenos Aires en la ley de coparticipación federal de impuestos N° 23.548 (1988)

La participación de la Ciudad de Buenos Aires en la distribución de los recursos financieros entre niveles de gobierno se establece en la ley N° 23.548 (1988) en el artículo 8° donde se determina que "la Nación, de la parte que le corresponde conforme a esta ley, entregará a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y al Territorio Nacional de Tierra de Fuego una participación compatible con los niveles histórico, la que no podrá ser inferior en términos constantes a la suma transferida en 1987."

La ley determina el porcentaje de distribución primaria que le corresponde al Gobierno Nacional (42.34 % del total de recursos que forman la masa coparticipable) y a los Gobiernos Provinciales (56.66 %). Sin embargo, esta ley no legisla sobre los porcentajes de los recursos coparticipados que le corresponden a la Ciudad de Buenos Aires sino que introduce cierto carácter discrecional en la política de transferencia de recursos. Es decir, la ley solamente establece que la Nación deberá entregar a la Ciudad una cantidad de recursos que le otorguen una participación compatible con los niveles históricos.

La reforma de la Constitución Nacional en 1994 y el régimen de coparticipación federal de impuestos

El inciso 2 del artículo 75° de la Constitución Nacional menciona como atribución del Congreso la de imponer contribuciones indirectas y directas, haciendo especial mención al sistema de coparticipación de impuestos al afirmar que "las contribuciones previstas en este inciso, con excepción de la parte o el

total de las que tengan asignación específica, son coparticipables.” El artículo 75° también establece entre las atribuciones del Congreso la obligación de la sanción de una ley convenio que formalice la existencia del sistema de coparticipación impositiva. La mención explícita de la futura existencia del régimen de coparticipación aparece cuando se menciona que “una ley convenio, sobre la base de acuerdos entre la Nación y las provincias, instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones, garantizando la automaticidad en la remisión de fondos.” Por su parte, la Cláusula Transitoria Sexta determina el plazo antes del cual debería haberse sancionado la mencionada ley de coparticipación. “Un régimen de coparticipación conforme lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 75° y la reglamentación del organismo fiscal federal, serán establecidos antes de la finalización del año 1996.”

Particularidades del texto constitucional en relación a la participación de la Ciudad de Buenos Aires en el régimen de coparticipación federal de impuestos

El carácter autónomo del nuevo gobierno de la Ciudad de Buenos Aires plantea una nueva problemática en lo referido a las responsabilidades de gastos e impuestos de esta jurisdicción y en particular, en lo referido al derecho de coparticipar del producido de los impuestos recaudados por la Nación. En el nuevo régimen de coparticipación, la Ciudad de Buenos Aires participa con su carácter de autónoma y por este motivo, debe ser tratada en la futura ley de coparticipación como si fuera una Provincia más.

El artículo 75°, inciso 2, de la Constitución Nacional omite la consideración de la Ciudad al referirse a la implementación de una ley convenio, "sobre la base de acuerdo entre la Nación y las Provincias (que) instituirá regímenes de coparticipación" y que "será aprobada por las provincias." Sin embargo, al referirse a la distribución de recursos, se establece que "la distribución entre la Nación, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto." Y también se establece la necesidad de participación de representantes de la Ciudad en el organismo fiscal federal que la Constitución Nacional considera relevante. "Un organismo fiscal federal tendrá a su cargo el control y la fiscalización de la ejecución de lo establecido en este inciso, según lo determine la ley, la que deberá asegurar la representación de todas las provincias y la ciudad de Buenos Aires en su composición."

1.1.4. La Ciudad de Buenos Aires y la redistribución de recursos a través de las finanzas públicas

La Ciudad de Buenos Aires y la importancia de la redistribución de recursos a través de las finanzas públicas

Uno de los aspectos que resulta de singular relevancia a la hora de analizar la situación fiscal de una jurisdicción es su participación en el proceso ingreso-gasto nacional a través de la estimación del resultado neto del Presupuesto Nacional. Es decir, la cuantificación del impacto de los gastos y de la recaudación impositiva del Gobierno Nacional en cada una de las jurisdicciones con el objetivo de identificar tanto a aquellas jurisdicciones que reciben más beneficios del gasto nacional que la carga impositiva de ese origen que pesa sobre sus residentes como a aquellas que financian el subsidio neto a las jurisdicciones beneficiadas por tener una carga impositiva relativamente mayor que la incidencia del gasto.

La Ciudad de Buenos Aires puede ser considerada como la jurisdicción más rica, más avanzada y más desarrollada de nuestro país. Diversos indicadores de performance económica y social pueden ser de utilidad para demostrar esta afirmación. A pesar de este hecho, la Ciudad de Buenos Aires ha recibido a lo largo de la historia un tratamiento favorable a través de las finanzas públicas. Sin embargo, las modificaciones producidas en los últimos tiempos en el sector público, en particular, en la ley de coparticipación federal de impuestos, el régimen de Aportes del Tesoro Nacional, las transferencias de servicios de la Nación a las Provincias (y a la Ciudad de Buenos Aires), los cambios en la estructura impositiva, etc. han implicado una disminución significativa de este subsidio que durante tanto tiempo recibió la Ciudad de Buenos Aires.

La historia de la Ciudad de Buenos Aires dentro de la redistribución de recursos a través de las finanzas públicas

Existen numerosos estudios en nuestro país que han trabajado en el tema de la redistribución regional de recursos a través de las finanzas públicas. Algunas de las principales conclusiones elaboradas a partir de estos estudios se mencionan a continuación:

- i) en 1978, al realizarse una comparación entre la distribución efectiva de los recursos nacionales y la distribución equitativa, se establece que las Provincias reciben menos que lo que equitativamente les correspondería mientras que la Ciudad de Buenos Aires es la única beneficiada y recibe casi dos veces y media lo que le correspondería (Cavallo, Montero y Olivieri, 1978);
- ii) en 1979 se analiza la necesidad de que la Ciudad de Buenos Aires deba financiar con sus propios recursos los servicios que presta el gobierno municipal y parte de los gastos nacionales en servicios típicamente locales y se establece que la Ciudad de Buenos Aires recibe un subsidio de 1.175 millones de pesos de 1994 (Petrei, 1979);
- iii) de acuerdo a una estimación de la distribución por jurisdicciones de los gastos e ingresos de los tres niveles de gobierno, se determina que en el año 1978 la Ciudad de Buenos Aires recibe un subsidio de 4.089 millones de pesos de 1994 (Nuñez Miñana y Porto, 1982);

iv) un análisis de la distribución de los gastos del Gobierno Nacional para atender necesidades locales más los gastos locales financiados con recursos de origen nacional con respecto a la distribución equitativa, presenta algunos resultados interesantes. En el período comprendido entre 1970 y 1983, la Ciudad de Buenos Aires recibe permanentemente más que lo que le hubiera correspondido. En el año 1983, el subsidio asciende a 1.198 millones de pesos de 1994 mientras que para el total del período entre 1970 y 1983 asciende a 22.719 millones de pesos de 1994 (Cavallo y Zapata, 1986);

v) a partir de la determinación de la incidencia de los recursos tributarios nacionales que financian el Presupuesto Nacional y de los beneficios del Presupuesto Nacional (excluidos los gastos en seguridad social), se determina que la Ciudad de Buenos Aires resulta beneficiada recibiendo un subsidio por 390 millones de pesos de 1994 (Serenio y Porto, 1995);

vi) el análisis del impacto regional del Presupuesto Nacional muestra que las Provincias avanzadas financian casi el 90 % de los residuos fiscales positivos de las jurisdicciones beneficiadas siendo el principal beneficiario la Ciudad de Buenos Aires con el 43 % del residuo fiscal positivo de las jurisdicciones en tal situación (ver punto 2 del apartado siguiente).

La Ciudad de Buenos Aires y la redistribución de recursos a través de las finanzas públicas en la actualidad

Este punto describe la situación de la Ciudad de Buenos Aires en relación a tres aspectos principales vinculados con la redistribución de recursos a través de las finanzas públicas:

- 1) recursos aportados y asignados por el régimen de coparticipación federal de impuestos;
- 2) gastos nacionales y recaudación de impuestos que los financian (distintas alternativas);
- 3) gastos e ingresos del sistema de seguridad social nacional.

1) Distribución por jurisdicción de los recursos aportados y asignados por el régimen de coparticipación federal de impuestos

Esta sección analiza los recursos que cada jurisdicción aporta al sistema de coparticipación federal de impuestos y los recursos que el sistema le “devuelve.” La Ciudad de Buenos Aires es una de las jurisdicciones que resulta perjudicada por el mecanismo de distribución del actual sistema de coparticipación federal de impuestos (y otras transferencias), ya que aporta el 17.74 % de los recursos y sólo recibe el 0.41 % de los mismos, con una diferencia negativa de 17.33 puntos. El cuadro I.1 presenta los porcentajes de los recursos aportados por cada jurisdicción (estimación según los recursos recaudados en cada una) y los porcentajes de

recursos efectivamente recibidos por cada una según el régimen de coparticipación federal de impuestos (y otras transferencias).

Un resultado negativo como el de la Ciudad de Buenos Aires también se da para las Provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza. Estas jurisdicciones son las que se encuentran “perjudicadas” por el régimen de coparticipación: reciben menos recursos por transferencias que las que les corresponderían según un criterio devolutivo. El criterio devolutivo se basa en los montos que le corresponderían a cada jurisdicción de acuerdo a la estimación de los recursos recaudados en cada una. En la historia del sistema de coparticipación federal de impuestos en Argentina, diversos momentos del tiempo han sido caracterizados por criterios de distribución secundaria de carácter devolutivo. Por ejemplo, la distribución entre jurisdicciones según la recaudación del impuesto a las ventas dentro de cada una, del año inmediato anterior (ley N° 12.143 (1935)); distribución según la recaudación dentro de cada jurisdicción de determinados impuestos, cada año inmediato anterior (ley N° 12.956 (1947) de impuestos a los réditos, a las ventas, a las ganancias eventuales y a los beneficios extraordinarios); etc. Entre las Provincias más “beneficiadas” por el régimen de coparticipación se encuentran las de Santiago del Estero, Formosa, Chaco, Catamarca y Corrientes. Por ejemplo, para Santiago del Estero, la diferencia entre recursos aportados y montos transferidos es de 2.73 puntos (siendo mayor el total de los montos transferidos que el de los recursos aportados); para Formosa y Chaco las diferencias entre recursos aportados y montos transferidos alcanzan los 2.50 puntos aproximadamente; y para Catamarca y Corrientes, los 2.06 puntos.

De acuerdo a los recursos aportados al sistema de coparticipación federal y los recursos asignados al mismo, las jurisdicciones se clasifican en dos grupos. En las jurisdicciones en las que se recaudan más recursos que los que se reciben por el sistema de coparticipación, se concentra el 76.29 % de la recaudación y sólo se les transfiere el 45.83 % de los mismos. Dentro de éstas se encuentra la Ciudad de Buenos Aires. En las otras jurisdicciones (donde se recaudan menos recursos que los que se reciben) sólo se recauda el 23.71 % de los recursos y se recibe el 54.17 % de los mismos (cuadro I.2).

2) Distribución por jurisdicción de los gastos nacionales y de la recaudación de los impuestos que los financian

Este apartado analiza la distribución por jurisdicción de los gastos nacionales, así como la distribución de la recaudación de los impuestos que lo financian. Se plantean dos enfoques diferentes para la realización de este ejercicio. En primer lugar, se analiza la distribución entre jurisdicciones de los gastos por transferencias de coparticipación y otras transferencias así como la generación de los recursos tributarios. En segundo lugar, la incidencia del gasto nacional total (excluido el gasto en el sistema de seguridad social y las

transferencias al conjunto de Gobiernos Provinciales y al de la Ciudad de Buenos Aires) y su financiación.

2.1) Distribución por jurisdicción de transferencias automáticas y otras transferencias y de la recaudación impositiva

Una primer estimación de la distribución de la recaudación de recursos nacionales y de las transferencias a jurisdicciones considera la totalidad de la recaudación impositiva distribuida por jurisdicciones (excluyendo los impuestos referidos al sistema de seguridad social) así como la distribución de las transferencias que las jurisdicciones reciben -tanto transferencias por coparticipación como otras transferencias de la Nación. Por lo tanto, el monto de las transferencias es menor que lo que se obtiene por recaudación impositiva pues una parte de estos recursos (coparticipables y no coparticipables) los recibe la Nación.

Este ejercicio se basa en estimaciones realizadas por Zapata (1997) y Llach (1998). Zapata (1996: 16-17) afirma que -además de las transferencias por coparticipación (que reciben las jurisdicciones sin condicionamientos y con libre disponibilidad) y los impuestos que financian fondos especiales (FONAVI, FEDEI, etc.)- es necesario considerar los programas del Gobierno Nacional que figuran financiados con fondos de la Nación (ya sea recursos provenientes del sistema de coparticipación u otros sistemas). "¿Qué es lo que se está coparticipando por el Gobierno Nacional a las Provincias y de las Provincias entre sí? Hay una masa de recursos que provienen de estos impuestos y que se reflejan en una coparticipación bruta que va a las Provincias (...) Por otro lado, como consecuencia de los impuestos que van a financiar el FONAVI o el fondo vial o el fondo de desarrollo (...) se agrega otra cantidad (...) y (si se) analiza el presupuesto Nacional, (se) advierte que hay numerosos programas del Gobierno Nacional que figuran financiados con fondos de la Nación, ya sea por coparticipación o por los impuestos que forman parte de los recursos del Gobierno Nacional (...) es una suma muy importante que se agrega a lo que se distribuye." ²

En esta perspectiva de la redistribución de recursos entre jurisdicciones - considerando lo que cada jurisdicción aporta en términos de recursos tributarios recaudados, y lo que cada una recibe por el sistema de coparticipación y otras transferencias del Gobierno Nacional-; la Ciudad de Buenos Aires es un aportante positivo del sistema que financia al resto de las jurisdicciones (Gobierno Nacional

² En relación a este tema, Zapata (1996: 18) menciona que "es una cantidad que va a estar en cualquier discusión que se haga sobre la coparticipación y su distribución entre Provincias; y hace una cantidad de recursos que no sigue, digamos, principios de la ley de coparticipación sino que sigue principios propios de las leyes de su creación o de los decretos y por lo tanto se altera en forma importante alguna de las distribuciones provinciales."

y Gobiernos Provinciales) al participar con el 48.45 % del total de recursos aportados.³

El carácter de “aportante positivo” del sistema de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires implica que en ella se recaudan más impuestos que lo que recibe en concepto de coparticipación y transferencias y gastos del Poder Ejecutivo Nacional. Esta mayor recaudación se destina parte a financiar las transferencias mencionadas a otras jurisdicciones (aquellas donde la recaudación sea menor que las transferencias que reciben) y parte corresponde a la Nación. En esta misma posición, se encuentran las Provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Mendoza. El resto de las jurisdicciones son los “aportantes negativos.” Por ejemplo, La Rioja es una de las Provincias más beneficiada por las redistribuciones: más del 10 % de los recursos provenientes de los “aportantes positivos” se destinan a esta Provincia (de la parte de recursos correspondientes a los aportantes positivos que se destinan a financiar las transferencias a otras jurisdicciones). El cuadro I.3 muestra las jurisdicciones que son “aportantes positivos” y las que son “aportantes negativos” del sistema.

Tomando como punto de partida la información presentada anteriormente (Zapata, 1997; Llach, 1998), se realiza una estimación considerando la igualdad entre los recursos tributarios recaudados y los gastos de transferencias realizados (sin considerar la parte de la recaudación destinada exclusivamente al Gobierno Nacional). Es decir, en este caso, se considera la recaudación en cada jurisdicción del monto de recursos destinados a financiar el total de las transferencias a otras jurisdicciones (excluida la parte correspondiente a la Nación). La Ciudad de Buenos Aires se halla entre las jurisdicciones “perjudicadas” por el sistema junto con las Provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. Esta jurisdicción aporta el 28.98 % de los recursos y sólo recibe el 10.75 %. Esto implica una diferencia negativa de 18.23 y que por cada peso recaudado en la Ciudad de Buenos Aires, sólo recibe 0.37 pesos de transferencias (cuadro I.4).

Una clasificación de las jurisdicciones según si las transferencias son mayores o menores que la recaudación de recursos es útil a modo de síntesis. En aquellas donde los recursos son mayores que las transferencias (entre las que se incluye a la Ciudad de Buenos Aires), se estima un 47 % de transferencias y un 78 % de generación de recursos. En aquellas donde ocurre lo contrario, los valores son 53 % y 22 % respectivamente (cuadro I.5).

2.2) Distribución por jurisdicción del total de los gastos nacionales y de la recaudación impositiva para su financiamiento

³ Una jurisdicción se considera “aportante positivo” si en ella se recaudan más impuestos que lo que recibe por transferencias. La diferencia se destina por un lado, a las jurisdicciones que son “aportantes negativos” y por otro lado, parte corresponde a la Nación. Una jurisdicción se considera “aportante negativo” si en ella se recaudan menos impuestos que lo que recibe por transferencias. La diferencia se cubre con recursos que provienen de las jurisdicciones que son aportantes positivos.

El ejercicio que se presenta en este apartado es la estimación de la distribución del gasto nacional y de la recaudación de los impuestos nacionales que financian dichos gastos entre las jurisdicciones del país. La diferencia es que el enfoque anterior consideraba la distribución solamente de las transferencias por coparticipación y otros gastos y transferencias. En cambio, este enfoque considera la distribución del gasto nacional total, dentro del que se incluyen los siguientes rubros: gastos de consumo, intereses, universidades, otros gastos corrientes e inversión real directa y se excluyen el gasto en seguridad social y las transferencias a Provincias y a la Ciudad de Buenos Aires.⁴

Este ejercicio se basa en un estudio elaborado por la Facultad de Ciencias Económicas de la UNLP (1996). El objetivo de la estimación es la obtención del resultado neto del Presupuesto Nacional, identificando las jurisdicciones que reciben más beneficios del gasto nacional que la carga impositiva que deben soportar sus contribuyentes. El criterio en el que se basan las estimaciones es el de incidencia. Para la distribución de la recaudación impositiva no se tiene en cuenta el contribuyente de jure (unidad contribuyente que tiene la responsabilidad de la obligación tributaria) ni el lugar de recaudación de las obligaciones, sino que los impuestos se distribuyen geográficamente en orden al lugar de residencia de quien, en definitiva, soporta la carga tributaria. Para la distribución del gasto, se tiene en cuenta el criterio del beneficio (área del beneficio de los bienes públicos locales) y el impacto geográfico del gasto en el lugar efectivo de realización a través del efecto sobre la demanda agregada y el empleo. Se presentan dos estimaciones de la distribución del gasto nacional por jurisdicciones. La diferencia entre ambas es que en la segunda alternativa, la imputación del beneficio al lugar de pago es tenida en cuenta en mayor medida.⁵

2.2.a) Estimación de la distribución de los gastos nacionales 1

El cuadro I.6 muestra la primer estimación de los gastos nacionales (excluidas las prestaciones de seguridad social y las transferencias a Provincias y Ciudad de Buenos Aires) y la recaudación de impuestos nacionales distribuidos por jurisdicciones (Provincias y Ciudad de Buenos Aires).

De acuerdo a esta primer estimación, la Ciudad de Buenos Aires se encuentra entre las jurisdicciones donde el gasto nacional es menor que lo que se recauda en ella para financiarlo. Es decir, que esta jurisdicción recibe menos beneficios del gasto nacional que la carga impositiva que deben soportar sus contribuyentes. La Ciudad de Buenos Aires se encuentra en el quinto lugar dentro

⁴ Dentro de los gastos de consumo, se incluyen los siguientes: relaciones exteriores; defensa; gendarmería y prefectura; legislatura; dirección superior ejecutiva; registro nacional de las personas; información y estadísticas básicas; contribución a la gestión pública; ciencia y técnica; administración nacional de aduanas; dirección general impositiva; poder judicial; servicio penitenciario; dirección nacional de vialidad; superintendencia de seguros.

⁵ Una explicación más detallada de la metodología puede verse en Cuadernos de Economía N° 15 (1996).

de las jurisdicciones donde el gobierno nacional gasta menos de lo que se recauda. Se estima que -por cada peso recaudado- se gastan en esta jurisdicción sólo 0.90 pesos. Además de ella, se encuentran en esta situación las Provincias de Santa Fe, Buenos Aires, Córdoba, La Pampa, Mendoza, Santa Cruz, Chubut, Tierra del Fuego y Entre Ríos.

A modo de síntesis, es útil la clasificación de las jurisdicciones en grupos. El primero, formado por aquellas jurisdicciones en las que los gastos nacionales son menores que la recaudación de impuestos (entre las que se encuentra la Ciudad de Buenos Aires). El segundo formado por aquellas en las que los gastos nacionales son mayores que la recaudación de impuestos. La diferencia total entre los porcentajes de gastos e ingresos -de acuerdo a estos grupos de jurisdicciones- es de aproximadamente 6.42 puntos. En las jurisdicciones donde los gastos nacionales son menores que los ingresos de la recaudación, el total de los gastos nacionales asciende a el 75.64 % y el total de la recaudación de impuestos al 82.06 %. En las jurisdicciones donde los gastos nacionales son mayores que los ingresos, el total de gastos nacionales es igual a 24.36 % y el total de ingresos es igual a 17.94 % (cuadro I.7).

2.2.b) Estimación de la distribución de los gastos nacionales 2

El cuadro I.8 reproduce el cuadro I.6 con una metodología diferente que da lugar -como principal y fundamental diferencia con la estimación anterior- a una reversión en el caso de la Ciudad de Buenos Aires. Bajo esta nueva estimación, la Ciudad de Buenos Aires se convierte en una jurisdicción donde los gastos nacionales la benefician en mayor medida que la carga tributaria que deben soportar sus contribuyentes. Las Provincias de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, Mendoza, La Pampa, Entre Ríos, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego son algunas en las que el gasto nacional es menor que lo que en ellas se recauda.

La clasificación de las jurisdicciones en dos grupos se presenta a continuación. El primero, formado por aquellas jurisdicciones donde los gastos nacionales son menores que la recaudación de impuestos. El segundo, formado por aquellas donde los gastos nacionales son mayores que la recaudación de impuestos. La diferencia total entre los gastos e ingresos -de acuerdo a estos grupos de jurisdicciones- es de 8.57 puntos. En las jurisdicciones donde los gastos nacionales son menores que los ingresos de la recaudación, la suma de todos los gastos nacionales es de 55.35 % y la recaudación de impuestos es de 63.92 %. En las jurisdicciones donde los gastos nacionales son mayores que los ingresos, el total de gastos nacionales es igual a 44.65 % y el total de ingresos a 36.08 % (cuadro I.9).

3) Distribución por jurisdicción de los gastos e ingresos del Sistema de Seguridad Social

Este apartado se ocupa de analizar la distribución de los gastos y de los recursos específicos del sistema de seguridad social nacional. Se denomina saldo de la seguridad social para cada jurisdicción a la diferencia entre los gastos del Gobierno Nacional (prestaciones de la seguridad social) y los recursos recaudados en cada una de ellas. Los gastos del Gobierno Nacional en seguridad social se distribuyen entre las jurisdicciones de acuerdo a la información sobre el pago de prestaciones en cada una de ellas. Los recursos recaudados en las jurisdicciones se distribuyen entre las mismas de acuerdo a una estimación particular para cada impuesto -tanto aquellos impuestos que tienen una afectación especial para el sistema de seguridad social nacional como los específicos del sistema. Los datos básicos de distribución porcentual de gastos y recursos del sistema de seguridad social nacional se presentan en el cuadro I.10.

El sistema de seguridad social nacional es otro de los instrumentos a partir del cual se realizan fuertes redistribuciones de recursos entre jurisdicciones en nuestro país. La Ciudad de Buenos Aires resulta beneficiada por este sistema al aportar menos recursos que los gastos originados por el mismo en su territorio. Esta jurisdicción aporta al sistema el 15.72 % de los ingresos mientras que las prestaciones que se realizan en su territorio representan el 22.76 %.

El cuadro I.11 muestra las jurisdicciones para las que la diferencia entre gastos e ingresos es positiva por un lado y para las que es negativa por el otro. La diferencia es positiva para aquellas jurisdicciones en las que la estimación de la distribución de los gastos le asigna un mayor valor a éstos que a los ingresos (o menor valor de ingresos que de gastos). Esto ocurre para la Ciudad de Buenos Aires y las Provincias de Buenos Aires y Santiago del Estero: los gastos estimados alcanzan un valor igual al 66.54 % del total mientras que los recursos estimados que se recaudan en ellas ascienden sólo a 57.53 %. La Ciudad de Buenos Aires es la que recibe los mayores beneficios ya que la diferencia entre lo que se gasta y lo que se recauda representa el 80.36 % de la diferencia entre gastos e ingresos para el total de las tres jurisdicciones. La Provincia de Buenos Aires representa el 14.78 % de este total y la de Santiago del Estero sólo el 4.86 %.

Con excepción de estas tres jurisdicciones, todo el resto resulta “perjudicado” por la redistribución de recursos a que da lugar el sistema de seguridad social nacional, y son aquellas para las que la estimación de la distribución de los gastos y los ingresos de la seguridad social les asigna un menor valor de gastos que de ingresos (o mayor valor de ingresos que de gastos). Los gastos estimados alcanzan un valor igual a 33.46 % y los recursos estimados que se recaudan en ellas ascienden a 45.19 %. La más perjudicada es la Provincia de Córdoba debido a que aporta cerca de 8.49 % y se gastan en ella sólo 7.31 %. En otras palabras, por cada peso que se recauda para el sistema de seguridad social nacional en Córdoba, sólo se gastan 0.86 pesos en ella para este sistema. Mendoza, Misiones, Entre Ríos y Santa Cruz son otras de las Provincias más perjudicadas.

1.1.5. La particularidad de la Ciudad de Buenos Aires con respecto al financiamiento de sus funciones y el nuevo marco del régimen de coparticipación federal de impuestos

La Ciudad de Buenos Aires ha sido tradicionalmente una jurisdicción con un carácter netamente diferente al resto de las jurisdicciones que conforman nuestro país. Una gran parte de los gastos propios de esta jurisdicción han sido asumidos por el Gobierno Nacional, ya sea con exclusividad o en forma compartida. Dentro de este conjunto de gastos se encuentran, como los más importantes, los relacionados con la Policía, el Servicio Penitenciario y la Justicia.

La Constitución Nacional reformada en el año 1994 asigna autonomía a la Ciudad de Buenos Aires, lo que exige que el nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos establezca el necesario financiamiento de los servicios que finalmente queden descentralizados en el gobierno de la Ciudad. En este sentido, el nuevo rango constitucional otorgado al gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires ha modificado la situación del gobierno de la Ciudad tanto en términos políticos como fiscales. Esto se traduce, como fue mencionado, en un nuevo aspecto a tener en cuenta en la distribución de recursos financieros entre el Gobierno Nacional por un lado, y los Gobiernos Provinciales y el de la Ciudad de Buenos Aires por el otro.

Es importante mencionar algunas de las consideraciones más relevantes relacionadas con los aspectos que caracterizan la incorporación de la Ciudad de Buenos Aires al régimen de coparticipación:

- i) en primer lugar, la definición de la transferencia a la misma Ciudad de Buenos Aires de los servicios hoy a cargo del Gobierno Nacional (una parte importante de los servicios hoy a cargo del Gobierno Nacional seguirán siendo centralizados y otra parte será descentralizada hacia la Ciudad de Buenos Aires);
- ii) la Ciudad de Buenos Aires presenta una larga historia de transferencias de recursos a su favor, como consecuencia principalmente de la provisión de servicios financiados por el presupuesto de nivel nacional de gobierno;
- iii) a partir de la reforma constitucional, la Ciudad de Buenos Aires aparece como una jurisdicción adicional, debido principalmente al reconocimiento de su autonomía;
- iv) el régimen de coparticipación debe establecerse sobre bases de equidad y criterios objetivos de reparto. "La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires, y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional."

1.2. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las alternativas para el financiamiento de la prestación de los servicios de Justicia

Esta sección tiene como objetivo analizar las posibilidades de transferencia de los servicios de Justicia de la órbita nacional a la órbita de la Ciudad de Buenos Aires, basándose principalmente en su forma de financiamiento.

1.2.1. La incorporación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al futuro régimen de coparticipación y las transferencias de servicios

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según la ley de coparticipación federal de impuestos N° 23.548 (1988) vigente actualmente, recibe recursos de acuerdo a sus niveles de participación históricos. En 1997 estos valores ascendieron aproximadamente a 170 millones de pesos, cifra equivalente al 1.2 % del total de recursos distribuidos por concepto de transferencias automáticas (14.100 millones de pesos).

Como fue mencionado anteriormente, actualmente la Ciudad de Buenos Aires no participa dentro de la distribución secundaria de la coparticipación federal de impuestos como cualquiera de las otras jurisdicciones provinciales sino que recibe recursos asignados por parte del Gobierno Nacional en forma discrecional de acuerdo a su participación histórica. Sin embargo, también se ha hecho referencia a que la Constitución Nacional establece que la Ciudad de Buenos Aires debe formar parte del nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos. "La distribución entre la Nación, las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires, y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas." Es decir, según la Constitución Nacional, la Ciudad debe ser incluida dentro de la distribución primaria y secundaria de recursos por coparticipación federal. Este aspecto -el análisis de la coparticipación federal de impuestos y la incorporación a dicho régimen de la Ciudad de Buenos Aires como una provincia más- es de fundamental importancia en el tema del financiamiento de la transferencia de los servicios de Justicia del Gobierno Nacional al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Existe un aspecto que puede considerarse como el más relevante a la hora de analizar el financiamiento de la transferencia de los servicios de Justicia de la órbita nacional a la órbita de la Ciudad de Buenos Aires. La pregunta a responder es si es necesario transferir recursos junto con la transferencia de los servicios o funciones. En este caso particular, la pregunta a responder es: si se transfieren los servicios de la Justicia hoy en día a cargo del Gobierno Nacional a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ¿deben transferirse los recursos

para afrontar tales gastos? Al respecto, la Constitución Nacional establece normativas claras y precisas en su artículo 75º, inciso 2. "No habrá transferencias de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos, aprobada por la ley del Congreso cuando correspondiere y por la provincia interesada o la ciudad de Buenos Aires en su caso." Sin embargo, es importante notar que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires constituye un caso particular.

1.2.2. Posibles escenarios y propuestas legislativas

Existen algunas opciones con respecto al tratamiento de la Ciudad de Buenos Aires y la transferencia de los servicios de Justicia. Dos escenarios pueden caracterizar esta situación:

- i) por un lado, de acuerdo a los aspectos legales vigentes en la actualidad, que la Ciudad de Buenos Aires no participe en el régimen de coparticipación como una Provincia más sino que sólo reciba una pequeña participación otorgada discrecionalmente por el Gobierno Nacional según valores históricos. Si se mantiene esta situación ante la transferencia de los servicios de la Justicia de la órbita nacional a la órbita de la Ciudad, es necesario que la Nación transfiera los recursos necesarios para su financiamiento en forma independiente a cualquier sistema de coparticipación de impuestos;
- ii) por otro lado, si se sancionara un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos donde se incorporase a la Ciudad de Buenos Aires, debería establecerse un tratamiento igual para la Ciudad y para las Provincias. En este caso, se incluiría a la Ciudad de Buenos Aires dentro de la distribución secundaria, y por lo tanto, no sería necesario para el Gobierno Nacional la transferencia de recursos adicionales para el financiamiento de los servicios de Justicia. Sin embargo, debe destacarse que los recursos necesarios para sostener la participación de la Ciudad de Buenos Aires dentro del régimen de coparticipación deben obtenerse de la parte de los recursos que actualmente le corresponde al Gobierno Nacional y no de la parte correspondiente a los Gobiernos Provinciales. En base a esto deben determinarse los porcentajes de la distribución primaria.

Propuestas legislativas con respecto a la transferencia de los servicios de justicia de la Nación a la Ciudad de Buenos Aires y su forma de financiamiento.

1) Transferencia de los servicios de Justicia a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (proyecto de ley presentado ante la Cámara de Diputados de la Nación por el Diputado Nacional D. Cavallo y otros, 1999)

Determinación de la transferencia de los fueros de la Justicia Ordinaria de la Capital Federal

La alternativa que se plantea es la de la transferencia a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de todos los fueros de la Justicia Ordinaria de la Capital Federal. Esta transferencia no incluye la Cámara Nacional de Casación Penal, la totalidad de las Cámaras de Apelación y Juzgados de Primera Instancia con competencia federal (incluido el fuero en lo Penal Económico).

Determinación de la situación de magistrados, funcionarios y personal empleados en los fueros sujetos a transferencia

Se contempla la transferencia de la totalidad de los magistrados y funcionarios de los mencionados fueros, aquellos que se desempeñan en el Ministerio Público Fiscal y de la Defensa ante los Tribunales de la Justicia Ordinaria de la Capital Federal. Con respecto a esto, se prevé la inamovilidad de los jueces y la intangibilidad de sus remuneraciones.

Con respecto al personal judicial, policial, técnico, administrativo y de servicios generales que se desempeñen en los servicios que sean transferidos, quedarían incorporados a la administración de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de acuerdo a las siguientes pautas:

- i) equivalencia en la función, jerarquía y situación en la que se encuentren al momento de la transferencia;
- ii) retribución por todo concepto no inferior a la que se esté recibiendo al momento de la transferencia;
- iii) reconocimiento de la antigüedad en la carrera y en el cargo;
- iv) conservación del régimen previsional y de servicios sociales.

Determinación de la forma de financiamiento del costo de la transferencia de los servicios de Justicia

Situación de acuerdo al régimen de coparticipación federal de impuestos vigente

El Gobierno Nacional debe transferir a la Ciudad de Buenos Aires un monto equivalente a las partidas presupuestarias que correspondan a los programas, subprogramas y actividades del Poder Judicial que se acuerden constituyen la base de la transferencia de servicios.

Con este motivo, debe establecerse la participación que le corresponda a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por aplicación del artículo 8º de la ley de coparticipación Nº 23.548. "La Nación, de la parte que le corresponde conforme a esta ley, entregará a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y al Territorio Nacional de Tierra del Fuego una participación compatible con los niveles históricos, la que no podrá ser inferior en términos constantes a la suma transferida en 1987." Es así como se plantea un coeficiente de participación de la Ciudad que, según el artículo 22º del proyecto de ley, se calcula de la siguiente forma. "El coeficiente que corresponda a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se definirá como el siguiente cociente: En el numerador se sumarán las partidas erogadas por la Nación durante 1999 en los programas, subprogramas y actividades detallados en el Convenio a firmar entre la Nación y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (...). A este monto se adicionarán las remesas de coparticipación federal neta recibidas por la Ciudad de Buenos Aires durante 1999. No se incluirán en el cálculo del numerador los fondos recibidos por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires asignados por las leyes Nº 23.906 y Nº 24.464 y sus modificatorias. El denominador será equivalente al monto total recaudado en 1999 por los gravámenes establecidos en el artículo 2º de la ley Nº 23.548 y sus modificatorias."

Además de determinarse la participación de la Ciudad de Buenos Aires, se establece en el proyecto la obligación del Gobierno Nacional de transferir los fondos de sus propios recursos. "Del porcentaje determinado por la ley 23.548, artículo 3º, inciso a), y sus modificatorias, la Nación transferirá automáticamente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el equivalente del coeficiente determinado."⁶

La única diferencia entre la situación actual y la planteada en el proyecto con respecto al financiamiento de los servicios de Justicia es que, mientras que el Gobierno Nacional financia hoy directamente los servicios involucrados, con esta propuesta pasaría a financiarlos indirectamente transfiriendo al gobierno de la Ciudad los fondos equivalentes que éste administrará.

Situación ante la sanción de un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos

Un aspecto interesante de la propuesta presentada es que el coeficiente de recursos que se asigne a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires difiere conceptualmente de los coeficientes correspondientes a las Provincias. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, el coeficiente se aplica sobre los recursos pertenecientes a la Nación y es ésta la que atiende esta obligación hasta que se

⁶ El artículo 3º, inciso a), de la ley Nº 23.548 establece los porcentajes de distribución primaria (es decir, la distribución de los recursos de la masa coparticipable entre el Gobierno Nacional por un lado, y los Gobiernos Provinciales por el otro). En este caso, se establece en 42.34 % la participación nacional, en 56.66 % la participación provincial, destinándose el 1 % restante al Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las Provincias.

sancione un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos. En el caso de las Provincias, sus coeficientes se aplican sobre los recursos pertenecientes a este conjunto de jurisdicciones, recibidos según su participación en la distribución primaria y distribuidos entre ellas de acuerdo a la distribución secundaria.

Como fue mencionado anteriormente, no existe diferencia sustancial en la forma de financiamiento de los servicios de Justicia en la actualidad con respecto a la situación propuesta en el proyecto. Se trata simplemente del financiamiento directo por parte del Gobierno Nacional o el financiamiento de forma indirecta a partir de la transferencia de los recursos correspondientes a la Ciudad. Sin embargo, estos aspectos plantearán una nueva situación cuando se sancione una nueva ley de coparticipación federal de impuestos, donde deberá incluirse a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

2) Transferencia de los servicios de Justicia a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (proyecto de ley presentado en la Cámara de Diputados de la Nación por un grupo de Diputados, 2000)

Determinación de la transferencia de los fueros de la Justicia Ordinaria de la Capital Federal

Se plantea la transferencia a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de todos los órganos que actualmente integran la denominada Justicia Nacional Ordinaria o Común de la Capital Federal, sin excepción de fueros, competencias e instancias.

Con este objetivo, se plantea la necesidad de que el Poder Ejecutivo celebre un acuerdo con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires donde se obtenga el compromiso de ésta para hacerse cargo y prestar todos los servicios correspondientes a través de la creación de los órganos necesarios para brindar la organización que ejerce la función jurisdiccional en el territorio de la Ciudad. Además, se establece el compromiso de la creación de todos los órganos auxiliares que se consideren necesarios para prestar los servicios anteriormente mencionados.

Determinación de la situación de magistrados, funcionarios y personal empleados en los fueros sujetos a transferencia

También se establece la necesidad de que el Poder Ejecutivo celebre un acuerdo con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires donde se obtenga el compromiso de ésta para incorporar a los órganos anteriormente mencionados, a todos los magistrados judiciales, fiscales, defensores, y en general, funcionarios y empleados que integran la planta de personal dependiente de la referida organización jurisdiccional y de los órganos auxiliares de la misma.

Los magistrados judiciales, los funcionarios y los empleados conservarán su nivel escalafonario, remuneración, antigüedad, derechos previsionales, encuadramiento sindical y obra social.

Determinación de la forma de financiamiento del costo de la transferencia de los servicios de Justicia

El proyecto de ley establece la transferencia de los servicios de la Justicia de la órbita nacional a la órbita de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, pero sin los correspondientes recursos para su financiamiento. Es así como se establece que la Ley Nacional de Presupuesto y Cálculo de Recursos para el año 2001 no incluirá los créditos ni las partidas que usualmente se prevén y se asignan para solventar el funcionamiento de la Justicia Nacional Ordinaria ni los de sus órganos auxiliares.

Además, se establece que los recursos que se hubieran destinado al financiamiento de la Justicia Nacional Ordinaria o Común de la Capital Federal y de sus órganos auxiliares se "ingresarán en la masa de recursos coparticipables que deban distribuirse entre las Provincias" (artículo 6º del proyecto de ley).

Propuesta de una nueva ley de coparticipación federal de impuestos con la incorporación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Ciudad de Buenos Aires, dado el carácter autónomo que le ha otorgado la reforma de la Constitución Nacional en el año 1994, debe ser incorporada al nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos que se establezca en el futuro según el mandato constitucional.

Algunas particularidades caracterizan el tratamiento de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para su incorporación al nuevo sistema de distribución de recursos entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales. Los dos aspectos principales en este sentido son los siguientes:

- i) en primer lugar, que probablemente algunos de los servicios hoy a cargo del Gobierno Nacional seguirán siendo centralizados y por lo tanto, atendidos por el Gobierno Nacional;
- ii) en segundo lugar, que la Ciudad de Buenos Aires registra una larga historia de transferencias de recursos a su favor, como consecuencia de la provisión de servicios financiados con el presupuesto del nivel nacional de gobierno.

Con respecto a los servicios centralizados, es necesario mencionar que en este trabajo se considera el supuesto de que los servicios de la Justicia Ordinaria de la Capital Federal serán transferidos al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires teniendo en cuenta el financiamiento de estos servicios transferidos.

Ante un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos, la Ciudad de Buenos Aires debería participar como una jurisdicción adicional en la distribución de recursos, realizándose ésta en función de los indicadores que el régimen general establezca para la distribución secundaria. Sin embargo, se plantea la necesidad de realizar algunos ajustes de acuerdo a las particularidades anteriormente mencionadas. Estos ajustes constituyen una deducción de recursos del monto que le corresponda a la Ciudad de Buenos Aires según la aplicación de los indicadores:

- i) por un lado, la deducción de un monto fijo correspondiente a la estimación de las erogaciones que demanda la prestación de los servicios que quedarían centralizados, específicamente una porción del gasto en seguridad siendo éste monto asignable al nivel nacional de gobierno. En el caso de que la transferencia de los servicios de Justicia Ordinaria de la Ciudad de Buenos Aires no pudiera realizarse, este gasto también debería deducirse del monto correspondiente a la Ciudad de Buenos Aires surgido de la aplicación de los indicadores;
- ii) por otro lado, la deducción de una anualidad correspondiente a la compensación por transferencias recibidas en el pasado.

II. Análisis del gasto en Justicia

II.1. Organización Judicial

Esta sección tiene como objetivo analizar el gasto en Justicia en las diferentes jurisdicciones de nuestro país, tanto a nivel nacional como provincial. El Gobierno Nacional posee una organización de su Justicia y los Gobiernos Provinciales presentan cada uno su propia organización de los sistemas judiciales. Este tipo de análisis resulta de gran importancia como un primer paso para la caracterización del gasto en Justicia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tanto el gasto relacionado con la Justicia Ordinaria de la Ciudad como el referido a aspectos vinculados con los servicios de la Justicia Nacional de competencia federal.

La Constitución Nacional reformada en el año 1994 establece que el Poder Judicial de la Nación será ejercido por una Corte Suprema de Justicia de la Nación y por tribunales inferiores. “El Poder Judicial será ejercido por una Corte Suprema de Justicia, y por los demás tribunales inferiores que el Congreso estableciere en el territorio de la Nación.” En cumplimiento del mandato constitucional establecido en el artículo 108º, el Congreso ha sancionado numerosas leyes de creación de órganos judiciales inferiores a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, los cuales pueden clasificarse en tres grupos:

- i) que tengan competencia en toda la República;
- ii) que tengan competencia en las distintas Provincias conforme a las delimitaciones que para cada órgano establezcan las leyes; y

iii) que tengan competencia en la Ciudad de Buenos Aires.

Con respecto a los órganos con competencia en toda la República, éstos se diferencia según que ejerzan exclusivamente competencia federal, o indistintamente competencia federal y ordinaria. Con respecto a los órganos con competencia territorial en las Provincias, sólo ejercen la competencia federal, dado que coexisten en los ámbitos locales donde funcionan con los órganos de la justicia provincial a quienes corresponde el conocimiento de las causas regidas por el derecho local. Finalmente, con respecto a los órganos con competencia en la Ciudad de Buenos Aires, se distinguen los que tienen competencia exclusivamente federal, exclusivamente ordinaria, o indistintamente competencia federal y ordinaria.

El artículo 120º de la Constitución Nacional se refiere al Ministerio Público como un “órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad, de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República.”

A partir del año 1994, la Constitución Nacional establece la creación de un nuevo organismo a través del artículo 114º que establece que “el Consejo de la Magistratura (...) tendrá a su cargo la selección de los Magistrados y la administración del Poder Judicial.”

II.2. Caracterización del gasto consolidado, nacional y provincial en Justicia

II.2.1. Aspectos introductorios. Definiciones

El primer paso en la caracterización del gasto en Justicia consiste en establecer algunas definiciones que den el marco adecuado para un correcto análisis de estos aspectos. Con este objetivo, es importante definir la clasificación del gasto público según finalidades.

El gasto público se divide en cuatro grandes finalidades:

- i) Funcionamiento del Estado;
- ii) Gasto Público Social;
- iii) Gasto en Servicios Económicos; y
- iv) Gasto en Servicios de la Deuda Pública.

Los gastos en Funcionamiento del Estado se refieren a aquellos que abarcan actividades propias de la Administración Pública, dentro de los cuales se incluyen las siguientes funciones:

- i) Administración General;
- ii) Justicia; y
- iii) Defensa y Seguridad.

Entre las funciones anteriormente mencionadas, la correspondiente a Justicia es la que se analiza a los fines de este trabajo. Esta función incluye aquellas erogaciones derivadas del ejercicio de potestades judiciales y las acciones relacionadas con aquellas, no incluyendo las acciones ejercidas por tribunales administrativos (Tribunal Fiscal, Tribunal de Faltas, etc.).

II.2.2. Caracterización y evolución del gasto consolidado, nacional y provincial en Justicia (1980-1999)

El análisis que se presenta en este apartado se basa principalmente en estudiar la evolución del gasto consolidado, nacional y provincial en Justicia para el período comprendido entre 1980 y 1999. Este es uno de los primeros aspectos a analizar para un diagnóstico de la situación del actual gasto en Justicia.

Los cuadros II.1, II.2 y II.3 presentan el gasto consolidado, nacional y provincial, respectivamente, en Justicia. Se describe la participación del gasto en Justicia dentro del gasto en Funcionamiento del Estado y dentro del Gasto Total a lo largo de todo el período para cada uno de los niveles de gobierno.

Algunos aspectos descriptivos pueden resultar de utilidad. El gasto consolidado en Justicia asciende en 1999 a aproximadamente 2,604 millones de pesos (cuadro II.1), de los cuales 862 millones corresponden a gasto nacional (cuadro II.2) y 1,742 millones a gasto provincial (cuadro II.3).⁷ A su vez, el gasto consolidado en Justicia representa un 13.38 % del gasto consolidado en Funcionamiento del Estado (cuadro II.1), el gasto nacional en Justicia representa un 10.49 % del gasto nacional en Funcionamiento del Estado (cuadro II.2) y el gasto provincial en Justicia representa más de un 20.45 % del gasto provincial en Funcionamiento del Estado (cuadro II.3). Estos datos demuestran que el gasto en Justicia tiene una participación mayor dentro de los gastos en Funcionamiento del Estado en el caso de los Gobiernos Provinciales, destacándose ésta como una función predominantemente de carácter provincial. Este hecho puede apreciarse también en el cuadro II.4, donde se establece la participación de cada uno de los niveles de gobierno en el gasto en Justicia: mientras que, para el año 1999, el gasto nacional en Justicia representa un 33 %, el gasto provincial representa el 67 % restante.

Con respecto a la evolución del gasto en Justicia a lo largo del tiempo, es importante notar que desde la década del ochenta hasta la actualidad, tanto el gasto nacional como el gasto provincial (como porcentaje del gasto en Funcionamiento del Estado) crecieron: el gasto consolidado del 6.12 % al 13.38 % (cuadro II.1); en el caso nacional, del 4.33 % al 10.49 % (cuadro II.2); y en el caso provincial, del 10.96 % al 20.45 % (cuadro II.3). También puede observarse un

⁷ El gasto consolidado incluye el gasto nacional, provincial y municipal. El gasto consolidado en el caso particular de la Justicia es la suma del gasto nacional y el provincial, debido a que éste no es un tipo de gasto de carácter municipal.

crecimiento del gasto en Justicia con respecto al Gasto Total en todos los casos (consolidado, nacional y provincial) aunque en menor medida que el crecimiento observado con respecto a la finalidad Funcionamiento del Estado; así como una participación mayor del gasto en Funcionamiento del Estado sobre el Gasto Total, principalmente nacional (cuadros II.1, II.2 y II.3). También es interesante notar la evolución de la participación del gasto entre niveles de gobierno: mientras que en la década del ochenta, el gasto nacional en Justicia representaba casi el 39 % (38.56 %) y el gasto provincial el 61 % restante (61.44 %), en el año 1999 puede notarse un incremento en la participación provincial, al aumentar hasta casi el 67 % (66.89 %). La menor participación del gasto provincial en Justicia se da en el año 1984 siendo de un poco más del 60 % para los Gobiernos Provinciales y el restante 40 % para el Gobierno Nacional. Por su parte, la mayor participación del gasto provincial en Justicia ocurre en el año 1990 con casi el 70 % del gasto en manos de los Gobiernos Provinciales (un 10 % más que para el caso del año con menor participación provincial) y el 30 % restante en el Gobierno Nacional (cuadro II.4).

II.2.3. Caracterización del gasto provincial y de la Ciudad de Buenos Aires en Justicia

Esta sección se ocupa de analizar los gastos provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires en Justicia y su relación con otros tipos de gastos de carácter fundamentalmente provincial.

En el año 1999, el Gasto Total de los Gobiernos Provinciales asciende a 38,318 millones de pesos 1997, de los cuales 8,518 millones corresponden a gastos en Funcionamiento del Estado y aproximadamente 1,742 millones al gasto en Justicia. Dentro del total de los gastos provinciales, el gasto en Funcionamiento del Estado representa un 22.23 % del Gasto Total siendo el más importante el Gasto Social con una participación de casi el 64.58 %. El gasto en Justicia sólo representa un 4.55 % dentro de los Gastos Totales Provinciales y un 20.45 % dentro de los gastos en Funcionamiento del Estado. Con respecto a las otras funciones o finalidades, el gasto de los Gobiernos Provinciales y del de la Ciudad de Buenos Aires en Justicia es equivalente, por ejemplo, al 17 % del gasto provincial en Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología; al 30 % del gasto provincial en Salud; al 40 % del gasto provincial en Previsión Social; al 92 % del gasto en Promoción y Asistencia Social (Gastos Sociales); al 47 % del gasto provincial en Administración Central y al 57 % del gasto provincial en Defensa y Seguridad (Gastos de Funcionamiento del Estado) (cuadro II.5).

Los cuadros II.6, II.6 (estructura vertical) y II.6 (estructura horizontal) presentan información relacionada con el gasto en Justicia discriminado entre los Gobiernos Provinciales y el de la Ciudad de Buenos Aires, correspondiente al año 1997. En este año, el gasto en Justicia en la Ciudad ascendió a casi 15 millones

de pesos sobre un Gasto Total de más de 3,100 millones de pesos. Este valor es similar al ejecutado en Provincias como Catamarca o Tierra del Fuego (sobre un Gasto Total de 480 y 360 millones de pesos respectivamente). En la Provincia de Buenos Aires el gasto en Justicia fue cercano a los 380 millones de pesos, sobre un Gasto Total de 10,500 millones de pesos (cuadro II.6).

El cuadro II.6 (estructura vertical) presenta un análisis relacionado con la participación de cada uno de los tipos de gastos dentro del gasto total de cada uno de los Gobiernos Provinciales y el de la Ciudad de Buenos Aires. Por ejemplo, el gasto en Justicia dentro de la estructura de gastos de la Ciudad de Buenos Aires fue en el año 1997 de un 0.47 % (valor mínimo para todas las jurisdicciones) mientras que en Córdoba y Río Negro alcanzó valores cercanos al 7 % del Gasto Total Provincial ejecutado (valor máximo para todas las jurisdicciones). En Provincias como Catamarca, Buenos Aires o Tierra del Fuego, a las que se hizo referencia anteriormente, la participación del gasto en Justicia es del 3.12 %; del 3.5 % y del 3.91 % respectivamente.

A modo de comparación entre las estructuras de gasto, pueden citarse algunos ejemplos relacionando el gasto en Justicia y otras clases de gasto. Un primer punto de comparación se encuentra al analizar otro de los gastos dentro de la finalidad Funcionamiento del Estado como puede ser el gasto en Administración General. A diferencia de la poca significación del gasto en Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Administración General participa en casi un 13 % (12.95 %) del total (siendo casi un 13.5 % la participación del gasto en Funcionamiento del Estado como porcentaje del Gasto Total de la Ciudad). En Provincias como Buenos Aires, Córdoba o Río Negro, este valor oscila entre un 6 % y un 9 %; en Provincias como Catamarca alrededor del 11 % y en otras jurisdicciones supera o iguala al 15 % (La Rioja, Salta, San Juan y Tucumán).

Otro punto de comparación puede realizarse dentro de los Gastos Sociales. Casi un 30 % del gasto de la Ciudad de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires se destina a Educación, Cultura, y Ciencia y Técnica; entre un 26 % y un 28 % en Catamarca y Río Negro; y uno de los menores valores (22 %) en Tierra del Fuego (cuadro II.6 (estructura vertical)).

El cuadro II.6 (estructura horizontal) presenta la distribución del Gasto Total Provincial (y del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires) en Justicia entre las distintas jurisdicciones. La Ciudad de Buenos Aires realiza el 9 % del Gasto Total y la Provincia de Buenos Aires el 30.5 % siendo las dos jurisdicciones de mayor importancia. Mientras que la Ciudad de Buenos Aires realiza el 1 % del gasto en Justicia (uno de los menores valores), el 26 % (valor máximo) corresponde a la Provincia de Buenos Aires.

II.3. Caracterización del gasto del Poder Judicial de la Nación, del Ministerio de Justicia de la Nación y del Ministerio Público en las Provincias y en la Ciudad de Buenos Aires

El análisis de la caracterización del gasto puede completarse con una breve descripción de la distribución del gasto nacional en Justicia entre jurisdicciones y con este objetivo resulta de utilidad definir los gastos involucrados.

El cuadro II.7 refleja la distribución entre las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires de los gastos nacionales en el Poder Judicial de la Nación, en el Ministerio Público y en el Ministerio de Justicia con una importante desagregación y considerando los distintos tipos de gastos (gastos en personal, en bienes de consumo, en servicios no personales, en bienes de uso y en transferencias).⁸

Poder Judicial de la Nación. El Poder Judicial de la Nación se encarga de la administración de Justicia a nivel nacional. Dentro de los gastos del Poder Judicial de la Nación, se incluyen los gastos en Justicia Federal para todas las jurisdicciones en las que existen Cámaras Federales, excepto para el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires donde se incluyen, además, los gastos de la Justicia Ordinaria de la Ciudad.

Ministerio Público. El Ministerio Público es el órgano estatal encargado de hacer valer ante el órgano jurisdiccional correspondiente la representación y defensa de los intereses públicos y sociales del Estado.

Dentro de los gastos del Ministerio Público se incluyen los siguientes:

- i) Ejercicio de la acción pública y defensa de la legalidad, programa que atiende la persecución en sede penal del castigo de quienes delinquen, así como la defensa en juicio (en representación de la sociedad) de la legalidad, la supremacía constitucional y la jurisdicción de los tribunales nacionales.
- ii) Representación y defensa de pobres, menores, incapaces y ausentes, programa que garantiza la asistencia jurídica de todo ciudadano que pueda verse involucrado en un proceso penal, así como la defensa de los intereses de los ausentes e incapaces en los juicios de naturaleza civil.

Ministerio de Justicia. El Ministerio de Justicia asiste al Presidente de la Nación en todo lo inherente al asesoramiento jurídico y coordinación de las actividades del Estado en la materia, en las relaciones con el Poder Judicial de la Nación y a la actualización de la legislación nacional. Dentro de los gastos del Ministerio de Justicia, se incluyen los gastos en actividades como Seguridad y Rehabilitación del interno, Política e Infraestructura Judicial, Asistencia Jurídica, etc.

Los cuadros II.7.a, II.7.b y II.7.c presentan la participación por jurisdicción de cada uno de los gastos anteriormente mencionados sobre el total del Presupuesto asignado a cada jurisdicción así como la participación por jurisdicción de cada uno de ellos sobre el total de ese gasto para todo el país.

⁸ La parte III define en detalle cada uno de estos tipos de gastos.

De la información presentada anteriormente, es importante destacar algunas conclusiones:

a) La Justicia es una función predominantemente de carácter provincial

El gasto en Justicia tiene una participación mayor en el caso de los Gobiernos Provinciales, siendo una función predominantemente de carácter provincial. El gasto consolidado en Justicia asciende en 1999 a aproximadamente 2,600 millones de pesos, de los cuales 800 millones corresponden a gasto nacional (33 %) y 1,700 millones a gasto provincial (67 %).

b) La participación del gasto provincial en Justicia ha ido aumentando a lo largo del tiempo

Desde la década del ochenta hasta la actualidad, crecieron tanto el gasto nacional como provincial en Justicia (como porcentaje del gasto en Funcionamiento del Estado). También puede notarse un incremento en la participación provincial con respecto a la participación nacional: la participación del gasto provincial en Justicia aumentó de 61 % en 1980 a 67 % en 1999.

c) El gasto provincial en Justicia representa un pequeño porcentaje dentro de los Gastos Totales Provinciales

El gasto provincial en Justicia representa el 5 % de los Gastos Totales Provinciales y el 20 % dentro de los gastos en Funcionamiento del Estado.

El gasto en Justicia de los Gobiernos Provinciales y el de la Ciudad de Buenos Aires representa, por ejemplo, el 17 % del gasto provincial en Educación, Cultura, y Ciencia y Técnica en el año 1999.

d) El gasto en Justicia en la Ciudad de Buenos Aires representa un pequeño porcentaje dentro de la estructura de gastos de esta jurisdicción

En el año 1997, el gasto en Justicia en la Ciudad de Buenos Aires ascendió a 15 millones de pesos (valor equivalente al 0.5 % dentro de la estructura de gastos de la Ciudad) mientras que en la Provincia de Buenos Aires fue cercano a los 380 millones de pesos (3.5 % dentro de la estructura de gastos).

e) La participación de la Ciudad de Buenos Aires dentro del Gasto Total Provincial en Justicia es pequeña

La Ciudad de Buenos Aires realiza el 1 % del gasto total provincial (y de la Ciudad) en justicia mientras que la Provincia de Buenos Aires realiza el 26 %.

II.4. Caracterización del gasto en recursos humanos en el desempeño de la Justicia

Esta sección tiene como objetivo describir los principales aspectos relacionados con el carácter de los recursos humanos empleados en la administración de Justicia en nuestro país, en particular haciendo referencia a las actividades relacionadas con los servicios de Justicia que se prestan en el territorio de la Ciudad de Buenos Aires.

II.4.1. Conceptos y caracteres

La administración de Justicia, de acuerdo a la organización de la estructura judicial presentada anteriormente, se lleva a cabo a través de un conjunto de personas cuyas actividades sirven para el cumplimiento integral de la función judicial. Una breve descripción de los recursos humanos empleados en la Justicia y sus funciones se presenta a continuación.

El juez. El Juez tiene como función juzgar determinada clase de conflictos, ya sea originariamente o mediante revisión de los resuelto por funcionarios u organismos administrativos.

Las restantes actividades de la función judicial revisten carácter secundario o instrumental y son llevadas a cabo por los auxiliares de los jueces, dentro de los que se distinguen los funcionarios (Secretarios de Primera y Segunda Instancia, y demás empleados de los Tribunales nacionales que perciben igual o mayor sueldo) y los empleados.

El Secretario. El Secretario es el más importante de los auxiliares del Juez o Tribunal que se ocupa de todo lo relativo a la ordenación, formación material y custodia de los expedientes judiciales, ejerciendo ciertas funciones decisorias.

Oficiales Primeros y Jefes de Despacho. Los Oficiales Primeros son los auxiliares internos de los Jueces de Primera Instancia y los Jefes de Despacho son los auxiliares de las Cámaras de Apelaciones, a los que compete el cumplimiento de las funciones administrativas y notariales.

Oficiales de Justicia y Ujieres. Los Oficiales de Justicia son los encargados de diligenciar los mandamientos y cédulas de notificación expedidas por los Juzgados Nacionales de Primera Instancia de la Capital Federal. Los Ujieres son los empleados que tienen a su cargo el cumplimiento de las notificaciones, embargos y demás diligencias en los Tribunales Superiores.

Cuerpos Técnicos Periciales. Los Cuerpos Técnicos Periciales actúan como auxiliares de la Justicia Nacional y son cuerpos técnicos periciales de médicos forenses, contadores y calígrafos, peritos ingenieros tasadores, traductores e intérpretes.

III.4.2. Recursos humanos en el Poder Judicial de la Nación, en el Ministerio Público y en el Ministerio de Justicia

El total de personal empleado en el Poder Judicial de la Nación es de 17,024 (7.5 % del total de personal empleado en la Administración Central, que cuenta con 227,444 empleados), en el Ministerio Público es de 2,576 (1.1 % del total) y en el Ministerio de Justicia es de 8994 (3.9 % del total). Dentro de éstos, sólo 717 revisten el carácter de personal temporario y todos ellos corresponden al Poder Judicial de la Nación.

III.4.3. Recursos humanos en actividades relacionadas con la Justicia Ordinaria de la Ciudad de Buenos Aires

El cuadro II.8 presenta una descripción detallada de las distintas categorías que forman parte de las actividades correspondientes a los servicios de la Justicia nacional (excluidos aquellos de competencia exclusivamente federal en jurisdicciones distintas a la de la Ciudad de Buenos Aires). Es decir, se incluyen las actividades relacionadas con el funcionamiento administrativo de los servicios de Justicia, las relacionadas con las actividades de la Justicia Ordinaria de la Ciudad y las relacionadas con la Justicia en instancias superiores (Justicia de Máxima Instancia y Justicia de Casación Penal).⁹

El total de cargos ocupados en el total de las actividades asciende a 10,317 empleados, de los cuales casi el 95 % pertenece a la planta de personal permanente (9,785 empleados) y el restante 5 % son empleados de carácter temporario (532 empleados). El gasto representado por las retribuciones a los cargos asciende a aproximadamente 150 millones de pesos. Si a este total se le agrega el personal ocupado en la Justicia Federal (6,707 empleados), el total asciende a 17,024 que es el total de recursos humanos empleados en el Poder Judicial de la Nación.

El total de cargos ocupados dentro de las actividades correspondientes a los servicios de la Justicia Ordinaria de la Ciudad de Buenos Aires es de 6,460 empleados de carácter permanente y 160 de carácter temporario, representando un gasto por retribuciones a los cargos de casi 100 millones de pesos.

Cargos jerárquicos y remuneraciones promedio

Una posible clasificación de las categorías de los cargos disponibles se realiza en base a las remuneraciones (o retribuciones) de los cargos. De acuerdo a esta metodología, pueden encontrarse las siguientes categorías:

i) cargos con retribución mensual superior a 4,000 pesos. Este es el caso de los jueces de la Corte Suprema (Justicia de Máxima Instancia), de los Jueces de Cámara (tanto de Casación Penal como de la Justicia Ordinaria de la Ciudad de Buenos Aires) y de los Secretarios de la Corte Suprema (Biblioteca, Jurisprudencia y Estadística; Justicia de Máxima Instancia);

⁹ Una descripción detallada del criterio de división de las actividades se presenta en la sección III.

- ii) cargos con retribuciones mensuales entre 3,000 y 3,999 pesos. Dentro de esta categoría se encuentran cargos tales como los Jueces de Primera Instancia, Secretarios Letrados de la Corte Suprema, Prosecretarios de la Corte Suprema y Directores Generales;
- iii) cargos con retribuciones mensuales de entre 2,000 y 2,999 pesos. Dentro de esta categoría se incluyen Subdirectores Generales, Peritos, Subdirectores Adjuntos, Prosecretarios Letrados, Secretarios de Cámara, Secretarios de Juzgado, Prosecretarios de Cámara, y Subsecretarios Administrativos;
- iv) cargos con retribuciones mensuales de entre 1,000 y 1,999 pesos. Forman parte de esta categoría los Prosecretarios Jefes, Jefes y segundos Jefes de Departamento, Prosecretarios Administrativos, Oficiales Mayores, Jefes y Encargados de Sección, y Oficiales;
- v) cargos con retribuciones mensuales de entre 0 y 999 pesos. Se incluyen en esta categoría los Escribientes, Oficiales de Servicio, Escribientes Auxiliares, Medios Oficiales, Ayudantes, Auxiliares, Auxiliares de Servicio, y Auxiliares Administrativos.

Puede resultar de utilidad para el análisis realizar algunas consideraciones en relación a las remuneraciones de los cargos (totales) y a las remuneraciones por cargo. Las remuneraciones de los cargos totales se refieren al pago efectuado a todos los empleados en un determinado cargo: por ejemplo, los 214 Jueces de Cámara (de la Justicia Ordinaria de la Ciudad de Buenos Aires) representan un gasto en remuneraciones de aproximadamente 10.5 millones de pesos anuales. Las remuneraciones por cargo se refieren al pago efectuado a cada empleado en una determinada categoría: por ejemplo, cada uno de los Jueces de Cámara (de la Justicia Ordinaria de la Ciudad de Buenos Aires) representa un gasto en remuneraciones de aproximadamente 49,000 pesos anuales.

En términos de recursos económicos, es importante no sólo ver la cantidad de magistrados, funcionarios o empleados en una determinada área, sino que es de la misma relevancia la consideración de sus remuneraciones. Por ejemplo, del total de gastos en remuneraciones de la Justicia Ordinaria de la Ciudad de Buenos Aires, los Jueces de Cámara -que son los que tienen mayor remuneración mensual (4062 pesos)- representan casi el 10.8 %. Sin embargo, los Jueces de Primera Instancia, los Prosecretarios Administrativos y los Oficiales Mayores - todos con remuneraciones mensuales promedio menores que los Jueces de Cámara- involucran cada uno de ellos mayores gastos en remuneración: 11.5 % los Jueces de Primera Instancia; 12.4 % los Prosecretarios Administrativos; y 18 % los Oficiales Mayores. Esto se debe naturalmente a que es necesario considerar el número total de recursos humanos empleados en cada una de estas áreas. Es decir, mientras que los Jueces de Cámara son sólo 214, los Jueces de Primera Instancia son 295, los Prosecretarios Administrativos son 670 y los Oficiales Mayores son más de 1,100 (cuadro II.8).

En el caso de la Justicia Ordinaria de la Ciudad de Buenos Aires, la clasificación de los cargos según remuneración mensual presentada anteriormente se presenta del siguiente modo:

- i) 214 Jueces de Cámara con retribución mensual mayor a 4,000 pesos;
- ii) 295 Jueces de Primera Instancia con retribución mensual entre 3,000 y 3,999 pesos;
- iii) 80 Secretarios de Cámara, 390 Secretarios de Juzgado, 43 Prosecretarios de Cámara con retribución mensual entre 2,000 y 2,999 pesos;
- iv) 25 Prosecretarios Jefes, 697 Prosecretarios Administrativos, 1193 Oficiales Mayores, 2 Jefes de Sección, 368 Oficiales, 6 Encargados de Sección con retribución mensual entre 1,000 y 1,999 pesos;
- v) 808 Escribientes, 18 Oficiales de Servicio, 807 Escribientes Auxiliares, 19 Medios Oficiales, 837 Ayudantes, 815 Auxiliares, 3 Auxiliares de Servicio y 3 Auxiliares Administrativos con retribución mensual entre 0 y 999 pesos.

III. Estimación del costo de la transferencia de los servicios de la Justicia Ordinaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

III.1. Aspectos introductorios. Definición y clasificación de las actividades y gastos dentro de las funciones correspondientes al Poder Judicial de la Nación

Esta sección presenta un análisis de la estructura de gastos del Poder Judicial de la Nación. Se trata de establecer algunos aspectos de base que brinden ciertas herramientas que puedan permitir analizar la evolución más reciente de esta estructura con el objetivo de ser utilizadas en las estimaciones necesarias para delimitar el costo de la transferencia de los servicios de la Justicia Ordinaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Definición y clasificación de las actividades correspondientes al Poder Judicial de la Nación

Las actividades que forman parte de los gastos principales que se detallan dentro del Presupuesto del Poder Judicial de la Nación pueden dividirse en dos grupos:

- 1) Actividades relacionadas con el funcionamiento de la estructura y la administración judicial, en particular, el funcionamiento administrativo;*
- 2) Actividades relacionadas con el funcionamiento de los servicios de Justicia, tanto los referidos a la competencia ordinaria en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Justicia Ordinaria) como los referidos a la competencia ordinaria y federal en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Justicia de Máxima Instancia y Justicia de Casación Penal).*

La clasificación de las actividades realizadas en el ámbito del Poder Judicial de la Nación de acuerdo a los aspectos mencionados anteriormente es necesaria y resulta de suma utilidad para la estimación del costo total de la provisión de los servicios correspondientes a la Justicia Ordinaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Con excepción de los gastos referidos a las actividades de la

Justicia Ordinaria de la Ciudad, en el resto de los casos y para todos los gastos de las actividades anteriormente mencionadas, es importante determinar cuál es la participación de la Ciudad en cada uno de ellos con el objetivo de establecer y determinar el costo aproximado de la transferencia.

1) Gastos tipo 1: Actividades (gastos) relacionadas con el funcionamiento de la estructura y la administración judicial

Dentro de las actividades (gastos) relacionadas con el funcionamiento de la estructura y la administración judicial se incluyen los siguientes:

- 1.1) Actividades Centrales (Subsecretaría de Administración, Secretaría Letrada de Informática, y Dirección de Infraestructura Judicial);*
- 1.2) Mandamientos y Notificaciones (Dirección General de Mandamientos y Notificaciones);*
- 1.3) Pericias Judiciales (Dirección General Pericial);*
- 1.4) Biblioteca, Jurisprudencia y Estadística (Secretaría de Jurisprudencia);*
- 1.5) Archivo General (Dirección General del Archivo General Judicial);*
- 1.6) Reconocimientos Médicos (Servicio de Reconocimientos Médicos);*
- 1.7) Asistencia Social (Obra Social del Poder Judicial);*
- 1.8) Atención de Pasividades (Departamento de Previsión);*
- 1.9) Otras Categorías Programáticas*

2) Gastos tipo 2: Actividades (gastos) relacionadas con el funcionamiento de los servicios de Justicia (competencia ordinaria, competencia federal y ordinaria)

Dentro de las actividades (gastos) relacionadas con el funcionamiento de los servicios de Justicia, se distinguen:

2.1) Gastos relacionados con el funcionamiento de los servicios de la Justicia con competencia ordinaria en la Ciudad de Buenos Aires, dentro de los cuales se incluyen:

- 2.1.a) Fuero Criminal y Correccional;*
- 2.1.b) Fuero Civil;*
- 2.1.c) Fuero Comercial;*
- 2.1.d) Fuero del Trabajo;*
- 2.1.e) Fuero Penal Económico;*
- 2.1.f) Justicia Penal Oral Ordinaria.*

2.2) Gastos relacionados con el funcionamiento de los servicios de Justicia con competencia ordinaria y federal en la Ciudad de Buenos Aires, dentro de los cuales se consideran:

- 2.2.a) Justicia de Máxima Instancia (Corte Suprema de Justicia de la Nación);*
- 2.2.b) Justicia de Casación Penal (Cámara de Casación Penal).*

Definición y clasificación de los gastos dentro de las actividades correspondientes al Poder Judicial de la Nación

Los gastos que se incluyen en el Presupuesto Nacional referidos al Poder Judicial de la Nación incluyen una importante desagregación que resulta de utilidad para determinar y analizar la conformación tanto de los gastos actuales como de los gastos futuros en esta actividad. Debido a que uno de los objetivos principales de este informe es estimar el costo de la transferencia de los servicios de la Justicia Ordinaria desde el Gobierno Nacional hacia el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la definición y descripción de cada uno de los ítems que se incluyen en el Presupuesto es necesario para un correcto y detallado análisis de los gastos involucrados en el proceso de la transferencia. El análisis de la incidencia de los distintos tipos de gasto en las diferentes actividades que se incluyen resultan entonces de fundamental importancia. Las partidas de gastos más agregadas se clasifican en las siguientes:

- i) Gastos en personal;
- ii) Gastos en bienes de consumo;
- iii) Gastos en servicios no personales;
- iv) Gastos en bienes de uso;
- v) Transferencias.

A su vez, cada una de estas clasificaciones se desagrega en diversos ítems.

1. Gastos en personal: *se refiere a la retribución de los servicios personales prestados en relación de dependencia y las correspondientes contribuciones patronales. Incluye además retribuciones en concepto de asignaciones familiares, servicios extraordinarios y prestaciones sociales recibidas por los agentes del Estado. Dentro de los gastos en personal, se distinguen: gastos en personal permanente; gastos en personal temporario; servicios extraordinarios; asignaciones familiares; asistencia social al personal; y beneficios y compensaciones.*

2. Gastos en bienes de consumo: *incluye los gastos relacionados con materiales y suministros consumibles para el funcionamiento de los entes estatales, incluidos los que se destinan a conservación y reparación de bienes de capital. Dentro de los gastos en bienes de consumo se incluyen: productos alimenticios, agropecuarios y forestales; textiles y vestuarios; productos de papel, cartón e impresos; productos de cuero y caucho; productos químicos, combustibles y lubricantes; productos de minerales no metálicos; productos metálicos; minerales; otros bienes de consumo.*

3. Gastos en servicios no personales: *incluye los gastos en servicios para el funcionamiento de los entes estatales incluidos los que se destinan a conservación y reparación de bienes de capital; incluye los servicios utilizados en los procesos productivos, por las entidades que desarrollan actividades de carácter comercial,*

industrial o servicios; comprende servicios básicos, arrendamientos de edificios, terrenos y equipos, servicios de mantenimiento, limpieza y reparación, servicios técnicos y profesionales, publicidad e impresión, servicios comerciales y financieros. Dentro de los gastos en servicios no personales, se incluyen: servicios básicos; alquileres y derechos; mantenimiento, reparación y limpieza; servicios técnicos y profesionales; servicios comerciales y financieros; publicidad y propaganda; pasajes y viáticos; impuestos, derechos, tasas y juicios; y otros servicios.

4. Gastos en bienes de uso: *gastos que se generan en la adquisición o construcción de bienes de capital que aumentan el activo de las entidades del Sector Público en un período dado siendo éstos los bienes físicos, construcciones y/o equipos que sirven para producir otros bienes o servicios, no se agotan en el primer uso que de ellos se hace, tienen una duración superior a un año y están sujetos a depreciación; incluye a los activos intangibles; deben incluirse los gastos generados por la adquisición y construcción de bienes de uso propios y aquellos adquiridos o construidos para ser transferidos a terceros. Dentro de los gastos en bienes de uso, se incluyen: bienes preexistentes; construcciones; maquinaria y equipo; equipo militar y de seguridad; libros, revistas y otros elementos coleccionables; obras de arte; semovientes; y activos intangibles*

5. Transferencias: *se refiere a gastos que corresponden a transacciones que no suponen la contraprestación de bienes o servicios y cuyos importes no son reintegrados por los beneficiarios; corresponden exclusivamente a transferencias de fondos y no a transferencias en especie*

III.2. Análisis del gasto del Poder Judicial de la Nación

Este apartado tiene como objetivo realizar un breve análisis indicativo de los gastos que realiza el Poder Judicial de la Nación para la provisión de los servicios de la Justicia Ordinaria de la Ciudad de Buenos Aires (gastos tipo 2.1), además de considerar los gastos en Servicios Comunes (gastos tipo 1) y los gastos en Justicia de Máxima Instancia y Justicia de Casación Penal (gastos tipo 2.2). La información corresponde al año 1998 y el análisis se realiza de acuerdo a las clasificaciones del gasto anteriormente presentadas.

III.2.1. Importancia relativa de las actividades del Poder Judicial de la Nación

Los cuadros III.1, III.2 y III.3 presentan el valor correspondiente a los distintos tipos de gastos descritos en la sección anterior (gastos tipo 1 y tipo 2). La mayor participación dentro del gasto total corresponde a la Justicia Ordinaria de la Ciudad de Buenos Aires con un valor cercano a los 225 millones de pesos. Las partidas correspondientes a la Justicia de Máxima Instancia y a la Justicia de Casación Penal ascienden a un poco más de 43 millones de pesos (de los cuales 35.5 millones de pesos corresponden a Justicia de Máxima Instancia) y los gastos

por Actividades o Servicios Comunes a casi 50 millones de pesos. Dentro del conjunto de actividades, es necesario incluir los gastos referidos a Actividades Centrales del Poder Judicial de la Nación que ascienden a casi 95 millones de pesos.

Los cuadros 1.III.1-4.III.1; 1.III.2-4.III.2; y 1.III.3-4.III.3; presentan la información de los distintos tipos de gastos (gastos tipo 1 y gastos tipo 2) con la desagregación detallada en el Presupuesto.

III.2.2. Importancia relativa de las distintas actividades del Poder Judicial de la Nación (estructura horizontal)

Un análisis de la estructura horizontal de las actividades por tipos de gasto puede resultar de utilidad para determinar la importancia cuantitativa de cada uno de estos gastos. La estructura horizontal refleja la importancia relativa de las distintas actividades dentro de cada uno de los tipos de gasto. Es decir, cuál es la importancia cuantitativa (en términos de recursos asignados en el Presupuesto) de cada una de las actividades que forman parte de los Servicios Comunes; cuál es la importancia relativa de la Justicia de Máxima Instancia en relación a la Justicia de Casación Penal; y cuál es la importancia, en términos relativos, de cada uno de los fueros que forman parte de la Justicia Ordinaria de la Ciudad de Buenos Aires.

Dentro de los gastos totales correspondientes a Actividades o Servicios Comunes, Pericias Judiciales abarca el 43 %; Mandamientos y Notificaciones el 35 %; Biblioteca, Jurisprudencia y Estadística, y Archivo General cerca del 10 % cada una y el restante 2 % corresponde a Reconocimientos Médicos. Dentro de los programas de Justicia de mayor instancia, el 83 % de los gastos corresponden a la Justicia de Máxima Instancia y el 17 % restante a la Justicia de Casación Penal. Finalmente, dentro de los programas de la Justicia Ordinaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Fuero Civil es el que tiene mayor participación (32 %), los Fueros Criminal y Correccional, junto con el Fuero del Trabajo participan en un 21 % cada uno; los Fueros Comercial y Penal en un 11 % cada uno; y el Fuero Penal Económico es el menor en importancia cuantitativa con un 4 % (cuadros III.1, III.2 y III.3 -estructura horizontal)

En síntesis, pueden mencionarse tres puntos principales en relación a la estructura de gastos horizontal del Poder Judicial de la Nación analizada:

- a) dentro de los Servicios Comunes, Pericias Judiciales es la actividad de mayor importancia con el 43 % del gasto;*
- b) dentro de la Justicia de mayor instancia, la Justicia de Máxima Instancia (Corte Suprema de Justicia de la Nación) es la actividad predominante con casi el 83 % del gasto;*
- c) dentro de la Justicia Ordinaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Fuero Civil es el de mayor significancia abarcando casi el 33 % del gasto.*

Los cuadros 1.III.1-4.III.1 (estructura horizontal); 1.III.2-4.III.2 (estructura horizontal); 1.III.3-4.III.3 (estructura horizontal) presentan la estructura horizontal

de las actividades por tipo de gasto y considerando la mayor desagregación detallada en el Presupuesto.

III.2.3. Importancia relativa de los distintos tipos de gastos dentro de las actividades del Poder Judicial de la Nación (estructura vertical)

El siguiente paso es analizar -para las distintas actividades que forman parte del gasto en el Poder Judicial de la Nación- la participación de cada uno de los gastos anteriormente mencionados. Los cuadros III.1, III.2 y III.3 (estructura vertical) describen la participación de cada uno de los tipos de gasto dentro de cada una de las actividades según el presupuesto total asignado a cada una de ellas para el año 1998. Los gastos en personal representan la parte más significativa dentro del total de gasto de cada actividad, con valores superiores al 95 % del total en la mayoría de las actividades. En el caso de las Actividades o Servicios Comunes, para el programa referido a Biblioteca, Jurisprudencia y Estadística, si bien son importantes los gastos en personal (42 %), también ocupan un lugar importante los gastos en bienes de uso (68 %) donde se incluyen los gastos en libros, revistas, y otros elementos coleccionables.

Otro aspecto de interés resulta de analizar la estructura dentro de los diferentes tipos de gastos. En particular, este análisis es relevante para los gastos en personal al ser considerados, como fue mencionado, los más significativos dentro de la estructura. El gasto de mayor importancia incluido dentro de esta clasificación es el gasto en personal permanente, que involucra más del 90 % de los gastos en personal en la mayoría de las actividades. Participaciones menores tienen los gastos en personal temporario, en servicios extraordinarios y en asignaciones familiares.

En síntesis, pueden mencionarse dos aspectos principales con respecto al análisis de las diferentes clasificaciones de los gastos y de la estructura vertical de los gastos del Poder Judicial de la Nación analizada:

- a) los gastos en personal resultan, para la mayoría de las actividades presupuestadas, el gasto más significativo dentro de la estructura de gastos analizada, con algo más del 95 % del gasto total correspondiente a cada una de las actividades;*
- b) los gastos en personal permanente resultan, para la mayoría de las actividades presupuestadas, el gasto más significativo dentro de la estructura de gastos en personal analizada, con más del 90 % del gasto total en personal correspondiente a cada una de las actividades.*

Los cuadros 1.III.1-4.III.1 (estructura vertical); 1.III.2-4.III.2 (estructura vertical); 1.III.3-4.III.3 (estructura vertical) presentan la estructura vertical de cada uno de los distintos tipos de gasto dentro de cada una de las actividades con la desagregación detallada en el Presupuesto.

III.3. Participación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en las actividades relacionadas con la prestación de los servicios de Justicia

Aspectos metodológicos

Uno de los principales objetivos de este informe es el análisis del costo de la transferencia de los servicios de la Justicia Ordinaria de la órbita nacional a la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por lo tanto, resulta necesario y de utilidad establecer algunos supuestos sobre los que van a basarse las estimaciones.

1) Gastos tipo 1: Gastos relacionados con el funcionamiento de la estructura y administración judicial

Con respecto a los gastos relacionados con el funcionamiento de la estructura judicial, es necesario tener en cuenta los gastos que involucra proporcionalmente la Justicia Ordinaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La Justicia Ordinaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires participa actualmente en los gastos involucrados en estas actividades y por lo tanto, considerando una estructura judicial como la actual, la estructura organizacional de los servicios de Justicia transferidos debería incluir todos estos aspectos.

- 1.1) Actividades Centrales;
- 1.2) Mandamientos y Notificaciones;
- 1.3) Pericias Judiciales;
- 1.4) Biblioteca, Jurisprudencia y Estadística;
- 1.5) Archivo General;
- 1.6) Reconocimientos Médicos
- 1.7) Asistencia Social;
- 1.8) Atención de Pasividades;
- 1.9) Otras Categorías Programáticas.

2) Gastos tipo 2: Gastos relacionados con el funcionamiento de los servicios de Justicia

Del mismo modo que se procedió para el caso anterior, es también necesario considerar los gastos que involucra la Justicia Ordinaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, teniendo en cuenta la distinción referida a las competencias ordinaria y federal. Con respecto a los gastos relacionados con el funcionamiento de la Justicia de competencia ordinaria en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se trata de los gastos intrínsecos al funcionamiento de los servicios de la Justicia Ordinaria que se quieren transferir y por lo tanto, deberían formar parte en su totalidad de la estructura organizacional de la Justicia transferida. Con respecto a los gastos relacionados con el funcionamiento de los servicios de competencia ordinaria y federal en la Ciudad, éste es otro de los aspectos que debería considerarse proporcionalmente dentro de la estructura organizacional (Justicia de Casación Penal).

3) Gastos del Ministerio Público

A pesar de que no fue mencionado anteriormente debido a que no forma parte del gasto del Poder Judicial de la Nación, existe un aspecto adicional que debería considerarse referido a aquellas actividades relacionadas con las funciones del Ministerio Público. Nuevamente es necesario tener en cuenta la participación proporcional de la Justicia Ordinaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dentro de este tipo de gastos.

Algunas aclaraciones

A partir del análisis anterior y según el objetivo del presente trabajo, es importante determinar -según el tipo de gasto o actividad al que se esté haciendo referencia- cuál es la participación de los servicios de la Justicia Ordinaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en cada una de ellas.

En relación a esto, puede ser de utilidad citar algún ejemplo para aclarar algunos conceptos y establecer algunas diferencias. Supongamos que se hace referencia a los gastos en Mandamientos y Notificaciones. En general, para todos aquellos gastos a los que se hizo referencia como gastos tipo 1 (gastos relacionados con el funcionamiento de la estructura y administración judicial), es necesario realizar algunas estimaciones para establecer cuál es la participación efectiva de la Justicia Ordinaria de la Ciudad de Buenos Aires en estas actividades. Sin embargo, es importante tener en cuenta que una desagregación de actividades (por ejemplo, un desdoblamiento de la Oficina de Mandamientos y Notificaciones) implicaría considerar algunos costos adicionales que escapan al simple análisis de la participación relativa de la Justicia Ordinaria de la Ciudad en el total de gastos.

Por ejemplo, el personal total ocupado en la Oficina de Mandamientos y Notificaciones es de aproximadamente 619 empleados siendo 616 de carácter permanente y los 3 restantes de carácter transitorio, representando un gasto en 1997 de aproximadamente 7.8 millones de pesos (solamente en concepto de retribución del cargo). Un análisis rápido de la situación puede llevar a conclusiones erróneas. Supongamos que se estima que el movimiento de esta oficina para actividades relacionadas con la Justicia Ordinaria de la Ciudad de Buenos Aires representa un valor de x % (por ejemplo, $x = 10$ %). Es decir, que el 10 % de la Oficina de Mandamientos y Notificaciones se ocupa de aspectos relacionados con la Justicia Ordinaria de la Ciudad. Se podría afirmar, a priori, que entonces un x % (10 %) de los 616 empleados permanentes (61.6 empleados) serían el número necesario de empleados a asignar a la Justicia Ordinaria de la Ciudad de Buenos Aires (quedando el resto de los empleados para encargarse de los aspectos relacionados con la Justicia Federal) y que ese personal representa un gasto de x % (10 %) de 7.8 millones de pesos (780,000 pesos).

	Total	X %	x = 10 %
Personal Permanente	616	x % de 616	10 % de 616 = 61,6
Personal Temporario	3	x % de 3	10 % de 3 = 0,3
Total gasto PP	7.789.800 \$	x % de 7.789.800 \$	10 % de 7.789.800 \$ = 778.980 \$
Total gasto PT	22.200 \$	x % de 22.200 \$	10 % de 22.200 \$ = 2.220 \$

Sin embargo, no es posible realizar un análisis tan lineal por varias razones. En primer lugar, porque existen muchos cargos que sólo están ocupados por una persona (por ejemplo, el cargo de Director General). Por lo tanto, en estos casos, sería necesario duplicar los cargos. Es decir, tendría que existir un Director General para la Oficina de Mandamientos y Notificaciones a cargo de la Justicia Federal y un Director General para la Oficina de Mandamientos y Notificaciones a cargo de la Justicia Ordinaria de la Ciudad. Este mismo caso se da para otras categorías de cargos. Pero también es importante mencionar, adicionando un segundo motivo por el cual el análisis no es tan sencillo, que las remuneraciones son diferentes según los cargos a los que se haga referencia. Mientras que sería necesaria la designación de un Director General para cada una de las Oficinas de Mandamientos y Notificaciones con una retribución al cargo de cada uno de ellos de aproximadamente 3,145 pesos mensuales, cuando esta situación se presenta para otros cargos jerárquicos (como por ejemplo, para Auxiliares Administrativos), las remuneraciones –y por lo tanto, el gasto involucrado- son considerablemente menores.

Este tipo de problemas se ve con mayor claridad en el caso de los gastos relacionados con el funcionamiento de los servicios de Justicia de competencia ordinaria y federal en la Ciudad de Buenos Aires, en particular la Justicia de Casación Penal. Del mismo modo que en el caso anterior, pueden realizarse estimaciones que permitan conocer cuál es la participación de la Justicia Ordinaria de la Ciudad en esta instancia. Pero, al mismo tiempo, el funcionamiento de una nueva estructura que cumpla el rol de esta estructura para el caso de la Justicia Ordinaria implica considerar algunos costos adicionales que no deben ser desestimados.

III.4. Estimación del costo de la transferencia de los Juzgados de Familia; y de los Juzgados de Instrucción, Criminal y Correccional y los Tribunales Orales en lo Criminal

En base a las definiciones y clasificaciones presentadas anteriormente, se ha estimado el costo de la transferencia de los servicios de los Juzgados de Familia (correspondientes al Fuero Civil) y de los Juzgados de Instrucción, Criminal y

Correccional y de los Tribunales Orales en lo Criminal (correspondientes al Fuero Criminal y Correccional y a la Justicia Penal Oral Ordinaria).

Las principales conclusiones de las dos estimaciones mencionadas son las siguientes:

Juzgados de Familia (Fuero Civil)

a) el total de recursos que representan los servicios de los Juzgados de Familia es de 15 millones de pesos. De este total, se estima que un 75.42 % corresponde propiamente a los servicios específicos de la Justicia Ordinaria Civil de los Juzgados de Familia (11.3 millones de pesos), un 7.93 % corresponde a gastos por Actividades Comunes (1.2 millones de pesos) y el 16.65 % restante corresponde a gastos por Actividades Centrales (600,000 pesos);

b) los gastos representados por el Ministerio Público ascienden a 640,000 pesos;

Juzgados de Instrucción, Criminal y Correccional (Fuero Criminal y Correccional) y Tribunales Orales en lo Criminal (Justicia Penal Oral Ordinaria)

a) el total de recursos que representan los servicios de los Juzgados de Instrucción, Criminal y Correccional (Fuero Criminal y Correccional) y los Tribunales Orales en lo Criminal (Justicia Penal Oral Ordinaria) son de aproximadamente 80 millones de pesos. De este total, se estima que un 72.66 % corresponde propiamente a los servicios específicos de la Justicia Ordinaria del Fuero Criminal y Correccional y de la Justicia Penal Oral Ordinaria (58 millones de pesos), un 13.05 % corresponde a gastos por Actividades Comunes (10.5 millones de pesos) y el 14.78 % restante corresponde a gastos por Actividades Centrales (11.9 millones de pesos). A su vez, dentro de los gastos específicos de los servicios de Justicia, el 51.63 % (41.6 millones de pesos) corresponde a los Juzgados de Instrucción, Criminal y Correccional del Fuero Criminal y Correccional; y el 20.53 % corresponde a la Justicia Penal Oral Ordinaria (16.5 millones de pesos);

b) el total de recursos que representan los gastos del Ministerio Público es de 8 millones de pesos. De este total, se estima que el programa "Ejercicio de la acción pública y defensa de la legalidad" representa el 71.27 % (5.8 millones de pesos) y el programa "Representación de pobres, menores, incapaces y ausentes" representa el 28.73 % restante (2.3 millones de pesos).

IV. Síntesis ejecutiva

1) La Ciudad de Buenos Aires ha sido tradicionalmente una jurisdicción con un carácter netamente diferente al resto de las jurisdicciones que conforman nuestro país. Por un lado, una gran parte de sus gastos propios -entre los que se encuentran los relacionados con la Justicia- han sido asumidos por el Gobierno Nacional, ya sea con exclusividad o en forma compartida. Por otro lado, la participación de la Ciudad de Buenos Aires dentro del régimen de distribución de recursos entre niveles de gobierno ha ido variando a través del tiempo. En los

inicios de los regímenes de coparticipación federal de impuestos, la Ciudad de Buenos Aires integraba el conjunto de Gobiernos Provinciales a los que se les asignaba un porcentaje del total de recursos por distribución primaria; posteriormente, se establece una participación especial para la Ciudad dentro del total de recursos asignados por distribución primaria al Gobierno Nacional; finalmente, se introduce cierta discrecionalidad en el trato de la Ciudad al establecerse la necesidad de que la Nación entregue recursos de acuerdo a sus niveles de participación históricos. La Constitución Nacional reformada en el año 1994 asigna autonomía a la Ciudad de Buenos Aires, lo que exige que el futuro régimen de coparticipación federal de impuestos establezca el necesario financiamiento de los servicios que finalmente queden descentralizados en el gobierno de la Ciudad. El nuevo rango constitucional otorgado al gobierno de la Ciudad ha modificado su situación tanto en términos políticos como fiscales, debiendo tenerse en cuenta este aspecto en la distribución de los recursos financieros entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales

2) Entre las consideraciones más relevantes relacionadas con los aspectos que caracterizan la incorporación de la Ciudad de Buenos Aires al régimen de coparticipación, deben definirse dos aspectos principales. En primer lugar, es necesario definir cómo será la transferencia a la Ciudad de los servicios hoy a cargo del Gobierno Nacional (una parte de los servicios hoy a cargo del Gobierno Nacional seguirán siendo centralizados y otra parte será descentralizada hacia la Ciudad de Buenos Aires). En segundo lugar, es importante tener en cuenta que la Ciudad de Buenos Aires presenta una larga historia de transferencias de recursos a su favor, como consecuencia principalmente de la provisión de servicios financiados por el presupuesto de nivel nacional de gobierno.

3) La coparticipación federal de impuestos es el principal sistema de distribución de recursos entre el Gobierno Nacional y el conjunto de Gobiernos Provinciales que rige en la actualidad en nuestro país. El carácter autónomo del nuevo gobierno de la Ciudad de Buenos Aires plantea una nueva problemática en lo referido a las responsabilidades de gastos e impuestos de esta jurisdicción y en particular, en lo referido al derecho de coparticipar del producido de los impuestos recaudados por la Nación. En el nuevo régimen de coparticipación, la Ciudad de Buenos Aires participa con su carácter de autónoma y por este motivo, debe ser tratada en la futura ley de coparticipación como si fuera una Provincia más. Actualmente la Ciudad de Buenos Aires no participa dentro de la distribución secundaria de la coparticipación de impuestos como cualquiera de las otras jurisdicciones provinciales sino que recibe recursos asignados por parte del Gobierno Nacional en forma discrecional. Sin embargo, la Constitución Nacional establece que la Ciudad de Buenos Aires debe formar parte del nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos y este hecho es de fundamental importancia para el financiamiento de la transferencia de los servicios de Justicia del Gobierno Nacional al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

4) Uno de los aspectos que resulta de singular relevancia a la hora de analizar la situación fiscal de una jurisdicción es su participación en el proceso ingreso-gasto nacional a través de la estimación del resultado neto del Presupuesto Nacional. Es decir, la cuantificación del impacto de los gastos y de la recaudación impositiva del Gobierno Nacional en cada una de las jurisdicciones con el objetivo de identificar tanto a aquellas jurisdicciones que reciben más beneficios del gasto nacional que la carga impositiva de ese origen que pesa sobre sus residentes como a aquellas que financian el subsidio neto a las jurisdicciones beneficiadas por tener una carga impositiva relativamente mayor que la incidencia del gasto. A pesar de que la Ciudad de Buenos Aires puede ser considerada como una de las jurisdicciones más ricas, más avanzadas y más desarrolladas de nuestro país, ha recibido a lo largo de la historia un tratamiento favorable a través de las finanzas públicas. Sin embargo, las modificaciones producidas en los últimos tiempos en el sector público, en particular, en la ley de coparticipación federal de impuestos, en el régimen de Aportes del Tesoro Nacional, en las transferencias de servicios de la Nación a las Provincias (y a la Ciudad de Buenos Aires), a los cambios en la estructura impositiva, etc. han implicado una disminución significativa de este subsidio que durante tanto tiempo recibió la Ciudad.

5) Existe un aspecto que es el más relevante a la hora de analizar el financiamiento de la transferencia de los servicios de Justicia de la órbita nacional a la órbita de la Ciudad de Buenos Aires. La pregunta a responder es si es necesario transferir recursos junto con la transferencia de los servicios o funciones. En este caso particular, la pregunta a responder es: si se transfieren los servicios de la Justicia hoy en día a cargo del Gobierno Nacional a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ¿deben transferirse los recursos para afrontar tales gastos? Al respecto, la Constitución Nacional establece normativas claras y precisas al establecer que no habrá transferencias de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos.

6) Con respecto al análisis y caracterización del gasto en Justicia, se destacan algunas consideraciones que resultan de utilidad a los fines de este trabajo. En particular, dos aspectos más importantes son el carácter provincial del gasto en Justicia y las particularidades del gasto en Justicia en la Ciudad de Buenos Aires. Con relación al primer punto, se destaca que la Justicia es una función predominantemente de carácter provincial, lo que se demuestra en el hecho de que el gasto en Justicia tiene una participación mayor en el caso de los Gobiernos Provinciales que en el caso del Gobierno Nacional. A su vez, puede notarse que la participación del gasto provincial en Justicia ha ido aumentando a lo largo del tiempo, desde la década del ochenta hasta la actualidad. Con respecto a las particularidades del gasto en Justicia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, este gasto representa un pequeño porcentaje dentro de la estructura de gastos de

esta jurisdicción y además, la participación de la Ciudad de Buenos Aires dentro del Gasto Total Provincial en Justicia es pequeña.

7) Finalmente, debe mencionarse que el análisis de la estructura de gastos del Poder Judicial de la Nación resulta de vital relevancia para tratar de establecer algunos aspectos de base que brinden ciertas herramientas que puedan permitir analizar la evolución más reciente de esta estructura. El objetivo es su utilización en las estimaciones necesarias para delimitar el costo de la transferencia de los servicios de la Justicia Ordinaria desde el Gobierno Nacional hacia el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

8) Las actividades que forman parte de los gastos principales que se detallan dentro del Presupuesto del Poder Judicial de la Nación pueden dividirse en dos grupos. Por un lado, actividades relacionadas con el funcionamiento de la estructura y la administración judicial, en particular, el funcionamiento administrativo. Por otro lado, actividades relacionadas con el funcionamiento de los servicios de Justicia, tanto los referidos a la competencia ordinaria en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Justicia Ordinaria) como los referidos a la competencia ordinaria y federal en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Justicia de Máxima Instancia y Justicia de Casación Penal). Con excepción de los gastos referidos a las actividades de la Justicia Ordinaria de la Ciudad, en el resto de los casos y para todos los gastos de las actividades anteriormente mencionadas, es importante determinar cuál es la participación proporcional de la Ciudad en cada uno de ellos con el objetivo de establecer y determinar el costo aproximado de la transferencia.

9) La mayor participación dentro del gasto total corresponde a la Justicia Ordinaria de la Ciudad de Buenos Aires con un valor cercano a los 225 millones de pesos. Las partidas correspondientes a la Justicia de Máxima Instancia y a la Justicia de Casación Penal ascienden a un poco más de 43 millones de pesos (de los cuales 35.5 millones de pesos corresponden a Justicia de Máxima Instancia) y los gastos por Actividades o Servicios Comunes a casi 50 millones de pesos. Dentro del conjunto de actividades, es necesario incluir los gastos referidos a Actividades Centrales del Poder Judicial de la Nación que ascienden a casi 95 millones de pesos.

10) En base a las definiciones y clasificaciones presentadas anteriormente, se ha estimado el costo de la transferencia de los servicios de los Juzgados de Familia (correspondientes al Fuero Civil) y de los Juzgados de Instrucción, Criminal y Correccional y de los Tribunales Orales en lo Criminal (correspondientes al Fuero Criminal y Correccional y a la Justicia Penal Oral Ordinaria). El total de recursos que representan los servicios de los Juzgados de Familia es de 15 millones de pesos y los gastos representados por el Ministerio Público en esta materia ascienden a 640,000 pesos.

