

INFORME SOBRE LA TRANSFERENCIA DE LOS SERVICIOS DE SEGURIDAD DESDE EL GOBIERNO NACIONAL A LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS. LA CONTROVERSA FINANCIERA JUDICIALIZADA

El presente informe tiene por fin analizar la Transferencia de la Función Seguridad desde el Gobierno Nacional al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires concretada en el 2016, su consecuente transferencia de recursos, el análisis de los gastos resultantes de las nuevas responsabilidades para la Ciudad y cómo fue cambiando desde ese momento hasta la actualidad.

Desde el punto de vista de los recursos, hasta la modificación introducida por el Gobierno de Mauricio Macri, regía el Decreto 705/2003 que fijaba el coeficiente a percibir por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires -por el Régimen de Coparticipación- en 1,40% de lo percibido por el Gobierno Nacional en función de la distribución primaria del total de ingresos coparticipables. El mismo reemplazaba el mecanismo establecido en Decreto 692/2002 que normaba una transferencia diaria y automática por un monto mensual establecido en el Presupuesto Nacional de acuerdo a lo establecido por el artículo 8vo.de la Ley 23548 de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales.

La Ley de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales del año 1988 -previa a la Autonomía de la CABA- no establece el coeficiente que le corresponde a la Ciudad. En su artículo 8vo se establece:

“ARTICULO 8° — *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. Además la Nación asume, en lo que resulte aplicable, las obligaciones previstas en los incisos b), c), d), e) y f) del artículo 9°, por sí y con respecto a los organismos administrativos y municipales de su jurisdicción sean o no autárquicos.”*

En 2003, el coeficiente de coparticipación se estableció mediante un Decreto del Poder Ejecutivo Nacional para zanjar la falta de una nueva Ley convenio

como correspondería al establecimiento de un Régimen de Coparticipación cuyo dictado aún está pendiente desde 1996.

Este coeficiente se mantuvo 13 años hasta la modificación producto de la transferencia de la Policía Federal Argentina que se analizará a continuación.

En este marco, el día 5 de enero del 2016 se firmó entre el Gobierno Nacional y el Gobierno de la Ciudad el “CONVENIO DE TRANSFERENCIA PROGRESIVA DE FACULTADES Y FUNCIONES DE SEGURIDAD EN TODAS LAS MATERIAS NO FEDERALES EJERCIDAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES” que establece la transferencia de:

- 19.953 agentes, entre ellos oficiales, suboficiales, etc.;
- Superintendencia de Seguridad Metropolitana, Superintendencia de Bomberos, Superintendencia de Investigaciones con 400 agentes capacitados;
- Flota automotora de 1286 vehículos que incluyen automóviles, ómnibus, motos, autobombas, etc.;
- 76 inmuebles para comisarías, seccionales, estacionamientos, etc. Se destacan 6 que ya pertenecían a la Ciudad y 4 a privados “sin Título Perfecto”.

Estos recursos humanos, bienes muebles e inmuebles, se sumaban a los que ya contaba el Ejecutivo porteño. En el año 2016, según el Presupuesto, la Policía Metropolitana contaba con 5.500 efectivos, 153 patrulleros, 90 motos, cuatriciclos, utilitarios pesados, livianos, 2000 cámaras de videovigilancia y 4 superintendencias de seguridad (investigaciones, seguridad, comunicaciones y planificación), etc. Es por ello, que el Ministerio de Justicia y Seguridad contaba con recursos destinados a la seguridad previo a la transferencia. Esto es producto, fundamentalmente, de los gastos erogados para el sostenimiento de la Policía Metropolitana creada en el año 2008 -junto con el Instituto Superior de Seguridad Pública- a través de la sanción de la Ley 2.894 – Ley de Seguridad Pública.

La asignación de recursos propios del Tesoro porteño para llevar adelante políticas de seguridad -previo al Traspaso del 2016- son producto de la Ley 26.288, modificatoria de la Ley 24.588 (Ley Cafiero), que establecía que *“El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ejercerá las funciones y facultades de seguridad en todas las materias no federales. El Gobierno nacional las seguirá ejerciendo hasta tanto aquel ejercicio sea efectivamente asumido por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.”*.

Con la transferencia efectivizada, en noviembre del 2016 se sancionó una nueva norma: la Ley 5.688 – Sistema Integral de Seguridad Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- a través de la cual se crea la Policía de la Ciudad.

Esta nueva fuerza de seguridad se conforma con la unificación de la Policía Metropolitana y los recursos transferidos de la Federal.

Gastos erogados por el Gobierno Nacional de lo transferido

Según información del Ministerio de Seguridad Nacional durante el año de transición (2016), los gastos liquidados de haberes del personal de la Policía Federal Argentina a la CABA y otros gastos asociados a la prestación del servicio de seguridad metropolitana transferidos fueron los siguientes:

Cuadro 1. Gastos liquidados para la prestación del servicio de seguridad metropolitana.

En pesos

Descripción	Ejecutado 31/12/2016	al
GASTOS EN PERSONAL	\$ 7,828,197,740.64	
BIENES DE CONSUMO	\$ 101,159,997.26	
SERVICIOS NO PERSONALES	\$ 110,270,075.72	
BIENES DE USO	\$ 7,343,194.70	
TOTAL	\$ 8,046,971,008.32	

Fuente: Ministerio de Seguridad de la Nación.

Es dable destacar que, durante el año 2016, la liquidación y el pago a los agentes transferidos fueron efectuados por el Gobierno Nacional y recién a partir del año 2017, con la constitución de la nueva policía, lo hizo directamente la CABA. Es por ello que la información vertida en el cuadro precedente tiene como fuente al Ministerio de seguridad nacional.

Recursos Transferidos

Con posterioridad a la firma del Convenio citado, mediante el Decreto 194/16 con fecha 18 de enero del 2016, se establece un aumento de la participación que le corresponde a la Ciudad del Régimen de Coparticipación Federal, elevando el coeficiente al 3,75% sobre el monto total recaudado, establecidos en el Artículo 2 de la Ley 23.548.

No obstante, el mencionado Decreto no establece la finalidad de los recursos adicionales de coparticipación que se le asignan a la Ciudad. Por ende, el 24 de

febrero del mismo año, se publica el Decreto 399/2016 que asigna a la diferencia del 2,35% de Coparticipación adicional que empezaría a recibir la Ciudad la función de “consolidar la organización y funcionamiento institucional de las funciones de seguridad pública en todas las materias no federales ejercidas en la CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES.”

Este cambio generó una mayor transferencia de fondos desde el Tesoro Nacional al afectar la distribución primaria. Para tener dimensión de los recursos percibidos por la Ciudad, en el año 2016 los mayores ingresos producto del aumento del coeficiente de coparticipación fueron de \$17.391 millones¹, un 13,54% del total del gasto del Gobierno de la Ciudad en ese año. Este valor surge de la diferencia entre la transferencia teórica si se hubiese mantenido el coeficiente en 1,40% (\$10.361 millones) y el efectivamente transferido con el 3,75% producto del Decreto 194/16 (\$ 27.752 millones).

A partir de este valor inicial es que surge la discrepancia entre el Gobierno nacional actual y el Gobierno de la Ciudad por el monto requerido para solventar los recursos transferidos. Por un lado, el gasto informado por el Ministerio de Seguridad Nacional asciende a \$ 8.047 millones, mientras que los recursos adicionales que se le otorgaron a la Ciudad fueron de \$17.391 millones. Esta diferencia persiste en los sucesivos años.

Posteriormente surge otro cambio normativo. El Decreto 257/18, con fecha 28/03/18, recude el coeficiente de coparticipación en 0,25%, fijándolo en 3,5% hasta la reducción del 2020.

Cuadro 2 – Ingresos por Coparticipación de la CABA En millones de pesos corrientes

	2016	2017	2018	2019
1) Transferencias de Coparticipación a la CABA Efectiva ²	\$ 27.752	\$ 37.362	\$ 56.359	\$ 83.371
2) Transferencia de Coparticipación teórica al 1,4%	\$ 10.361	\$ 13.948	\$ 22.544	\$ 33.348
3) Incremento destinado a Seguridad (1-2)	\$ 17.391	\$ 23.413	\$ 33.815	\$ 50.023

Fuente: Ministerio de Hacienda y Finanzas de la CABA

El Cuadro 2 detalla en su primera fila los montos recibidos por el Gobierno de la Ciudad en concepto de Coparticipación total según lo informado en las

¹ Según Presupuesto Ejecutado del año 2016

² Para los años 2016 y 2017 el coeficiente de Coparticipación se estableció en 3,75% y luego se redujo para los años 2018 y 2019 al 3,50%

Ejecuciones presupuestarias de cada año. A su vez, la segunda línea consta de un cálculo teórico del monto si el coeficiente se hubiese mantenido en 1,4%. Por último, se muestra la diferencia de las filas 1 y 2, en consecuencia, los recursos adicionales que recibió el Tesoro porteño para hacer frente a los gastos de los agentes transferidos. No obstante, el incremento resultante del Cuadro 2 en los distintos años no se condeciría con las proyecciones de gastos.

Gastos en servicios transferidos

El costo de los agentes y la competencia transferida es una de las principales controversias entre el Gobierno Nacional y el de la Ciudad en dos ejes principales: el monto base que se necesita y el factor de actualización.

Cuadro 3 – Gasto en seguridad proyectado por IPCBA en millones de pesos corrientes

Descripción	2016	2017	2018	2019
3) Incremento destinado a Seguridad (1-2)	\$ 17,391	\$ 23,414	\$ 33,815	\$ 50.023
4) Presupuesto Ejecutado en Seguridad Metropolitana original e indexado	\$ 8,047	\$ 10,149	\$ 14,763	\$ 22,229
5) Diferencia con lo transferido (3-4)	\$ 9,344	\$ 13,265	\$ 19,052	\$ 27,794

Fuente: Ministerio de Seguridad Nacional. Ministerio de Hacienda de la CABA. IPCBA (Estadísticas y Censos de la CABA).

El cuadro 3 exhibe la evolución del incremento en la Coparticipación destinado a la Seguridad Interior en la CABA y los gastos en seguridad, de acuerdo a la información suministrada por el Ministerio de Seguridad Nacional para el año 2016 e indexado para los años subsiguientes.

La diferencia resultante en cada año es uno de los dos conflictos mencionados anteriormente. Como se puede apreciar en el 2016, la diferencia entre la transferencia de Coparticipación y el gasto ejecutado de los recursos transferidos, arroja un excedente de \$9.344 millones. Para los años subsiguientes esta diferencia se mantiene si se proyecta el gasto a través de Índice de Precios de la CABA.

Para llevar adelante un análisis que permita una comparación acorde, si se toman los excedentes arrojados en el Cuadro 3 a pesos constantes de Diciembre del 2021:

- 2016: \$50.247
- 2017: \$56.551
- 2018: \$55.843
- 2019: \$54.106

En consecuencia, según la información presupuestaria informada por el Ministerio de Seguridad Nacional y haciendo un ejercicio de indexación, el excedente acumulado hubiera resultado en \$217 mil millones. Esto implicaría que existió una transferencia de recursos desde el Gobierno Nacional al de la Ciudad mayor al que fuera requerido para hacer frente a las obligaciones transferidas.

Es importante mencionar que la ejecución presupuestaria de la Ciudad no discrimina los gastos devengados en los agentes transferidos de los que poseía previo a la transferencia dado que, como se mencionó anteriormente, el Gobierno de la Ciudad ya destinaba recursos propios para el sistema de seguridad público antes de efectivizar la Transferencia.

Modificación 2020

El 7 de septiembre del 2020, el Poder Ejecutivo Nacional publica el Decreto 735/2020 que establece la reducción del coeficiente de Coparticipación al 2,32%, hasta tanto el Congreso Nacional sancione una ley que establezca la transferencia de las funciones de seguridad en todas las materias no federales a la CABA. Además, los recursos fiscales readecuados a partir de esta modificación se destinan al Fondo de Fortalecimiento Fiscal de la Provincia de Buenos Aires (creado por este Decreto). El mismo establece a su vez que, luego de aprobada la Ley con el respectivo Convenio de Transferencia, el coeficiente se reduzca nuevamente hasta el 1,4%.

A partir de este cambio, el Gobierno de la Ciudad ve reducido el monto de Coparticipación que se envía de forma automática al Tesoro porteño y comienza el debate en el Congreso Nacional. El debate gira en torno a los dos ejes principales mencionados anteriormente: el monto base de recursos que deberá transferir la Nación a la Ciudad para hacer frente a los recursos transferidos y el mecanismo de actualización.

La Ley 27.606 es sancionada el 10 de diciembre de ese mismo año y aprueba se aprueba el “CONVENIO DE TRANSFERENCIA PROGRESIVA DE FACULTADES Y FUNCIONES DE SEGURIDAD EN TODAS LAS MATERIAS NO FEDERALES EJERCIDAS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES” firmado el 5 de enero del 2016. Además prevé que el Poder Ejecutivo Nacional y el de la Ciudad acuerden en un plazo de 60 días el gasto anual que demanda la Transferencia realizada y el mecanismo de actualización trimestral.

Dicha Ley también establece el mecanismo que regirá hasta lograr el acuerdo entre las partes:

- Suma anual de \$24.500 millones a transferirse de forma mensual en 12 cuotas.
- Actualización trimestral de acuerdo a un índice compuesto en un 80% por el índice nominal del salario promedio de la Policía Federal Argentina y en un 20% por el IPCBA.

No obstante, el acuerdo entre ambos Gobiernos nunca se consolidó. Esto devino en la causas “GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES C/ ESTADO NACIONAL S/ORDINARIO – DECRETO 735/PEN/2020” y “GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES C/ESTADO NACIONAL S/ACCION DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD – COBRO DE PESOS” que actualmente tramita la Corte Suprema de Justicia de la Nación. La primera remite a un juicio de amparo contra el Decreto 735/2020 y la segunda una acción declarativa de certeza contra la Ley 27.606. El objetivo de las mismas es que se declaren la inconstitucionalidad del Decreto y la Ley para volver al régimen adoptado entre 2016 y 2020.

A su vez, el Gobierno de la Ciudad solicitó una medida cautelar de prohibición de innovar, con el fin de que se suspenda provisoriamente el mismo Decreto y la Ley 27.606 hasta que la Corte Suprema de sentencia sobre el fondo. De parte del Gobierno Nacional aducen que la Ley es correcta dada la manda establecida en el artículo 75 inciso 2 de la Constitución Nacional.

En consecuencia, el año 2020 tuvo la particularidad que convivieron tres sistemas de transferencia distintos para afrontar los gastos de los servicios transferidos: el Decreto 257/18 que establecía el coeficiente de Coparticipación en 3,5%; el Decreto 735/2020 que lo reduce al 2,32%; y por último la Ley 27.606 que establece la suma anual mencionada.

Nuevo Sistema de Financiamiento

Con la vigencia de la Ley 27.606 las transferencias del Tesoro Nacional al Porteño fueron reducidas. Según las estimaciones³ del Gobierno de la Ciudad, la baja de las Transferencias por Coparticipación rondaron los \$13.000 millones en el año 2020, un período fiscal atípico además por el efecto de la pandemia.

Para el año 2021 la vigencia de la Ley y la modificación del coeficiente de Coparticipación fue plena.

Cuadro 5. Nuevo Esquema de financiamiento de seguridad en CABA en millones de pesos.

³ Plasmadas en el Mensaje del Presupuesto 2021

	2021	1er trim 2022
1)Transferencia vía Coparticipación Efectiva (1,40%)	\$ 72,873	\$ 21,647
2)Transferencia Teórica del 3,5%	\$ 182,183	\$ 54,118
Diferencia (1-2)	\$ (109,310)	\$ (32,471)
Transferencia por Ley 27.606	\$ 29,319	\$ 10,353
Diferencia Neta	\$ (79,991)	\$ (22,118)

Elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda de la CABA.

En el Cuadro 5 se explica el reclamo vía Poder Judicial que realiza el gobierno porteño. Si se compara el monto de Coparticipación que el Ejecutivo porteño deja de percibir y lo que recibió producto de la Ley 27.606, el dinero que resigna el GCBA asciende a casi \$80.000 millones en el 2021 y a \$22.118 millones sólo en el primer trimestre del 2022.

Santiago Battista
Licenciado en Economía