



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Escuela de Estudios de Posgrado



**asap**

Asociación Argentina de Presupuesto  
y Administración Financiera Pública

**Trabajo final de investigación de la Carrera de Posgrado de Especialización en  
“Administración Financiera del Sector Público”**

**EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PERSONAL PROVINCIAL**

**1993-2009**

**Por**

**Lic. Maria Ester Quispe**

**(UBA)**

**2010**

**Organismo: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas**

**e-mail: me\_quispe@hotmail.com**

**Cel. 11613-46656**

4

**Buenos Aires, marzo 2012**

**ÍNDICE**

<b>Resumen.....</b>	<b>3</b>
<b>I. Introducción.....</b>	<b>4</b>
<b>II. Evolución del Gasto en Personal Provincial.....</b>	<b>7</b>
<b>1) Período 1993-2000.....</b>	<b>7</b>
<b>Contexto</b>	
<b>Gasto en Personal</b>	
<b>2) Período 2001-2002.....</b>	<b>9</b>
<b>3) Período 2003-2009.....</b>	<b>10</b>
<b>Contexto</b>	
<b>Gasto en Personal</b>	
<b>III. Conclusiones.....</b>	<b>13</b>
<b>IV. ANEXO.....</b>	<b>15</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>21</b>

**RESUMEN**

El objetivo de este trabajo es ver la evolución de una de las partidas mas importantes dentro de los Gastos Totales de la Finanzas Provinciales, el Gasto en Personal. Esta partida toma gran relevancia a partir de la descentralización del sistema educativo y de los servicios de salud en la década de los noventa, lo que impactó fuertemente en las finanzas de las distintas jurisdicciones, incrementando sus Erogaciones y en particular la del Gasto en Personal, cuya participación llega a representar en algunos casos hasta el 50% del Total de Gastos.

Para ver la evolución voy a tomar el periodo 1993-2009 que publica la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP) dependiente de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas Publicas de la Nación. La serie publicada por dicha Dirección tiene como universo la Administración Central, Organismos Descentralizados y Cuentas Especiales. La información es Base Devengado y es a valores corrientes.

Para su análisis voy a dividir dicho período en tres subperíodos, uno donde estaba vigente la Ley de Convertibilidad 1993-2000, otro cuando se produce la crisis institucional y económica de nuestro país 2001-2002 y por último el período que va desde el año 2003 al 2009.

Prolo

|

✓

—

✓

com p

—

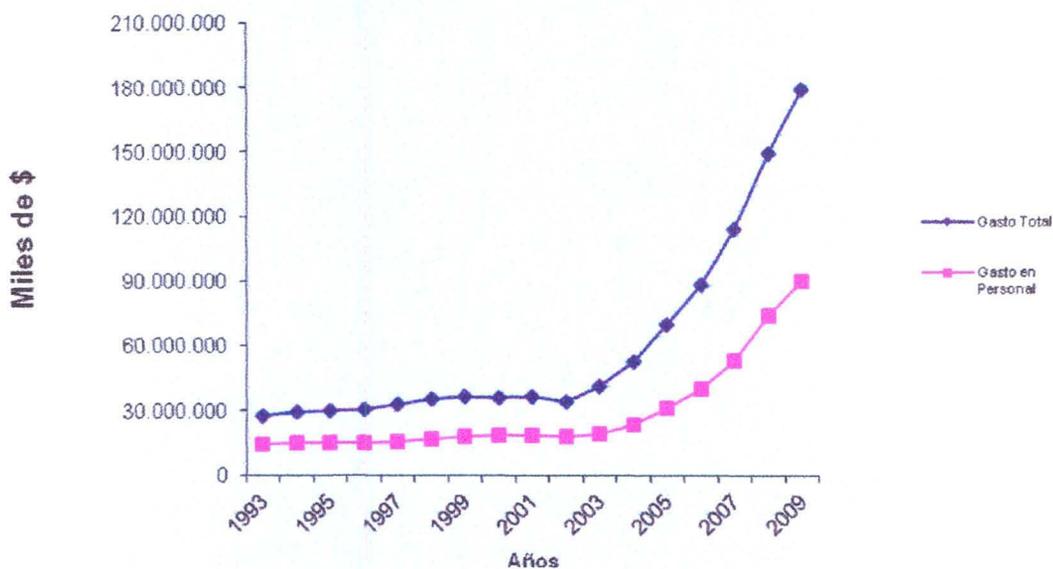
3

## L. INTRODUCCIÓN

En el marco de políticas globales de Reforma del Estado, en enero del año 1992 a través de la Ley 24.049 se transfirieron a los Gobiernos Provinciales (23 jurisdicciones y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) los servicios educativos y de salud que hasta ese momento estaban administrados por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Cultura y Educación de la Nación y el Consejo Nacional de Educación Técnica (CONET). La descentralización reflejó la disminución del papel del Estado Nacional puesto que la provisión esos dos servicios fundamentales se trasladó a los gobiernos provinciales y locales.

Como consecuencia de esta medida los Gastos Totales de dichas jurisdicciones y en particular el Gasto en Personal tuvieron un fuerte incremento, llegando este último a representar en algunos casos hasta el 50% de los Gastos Provinciales.

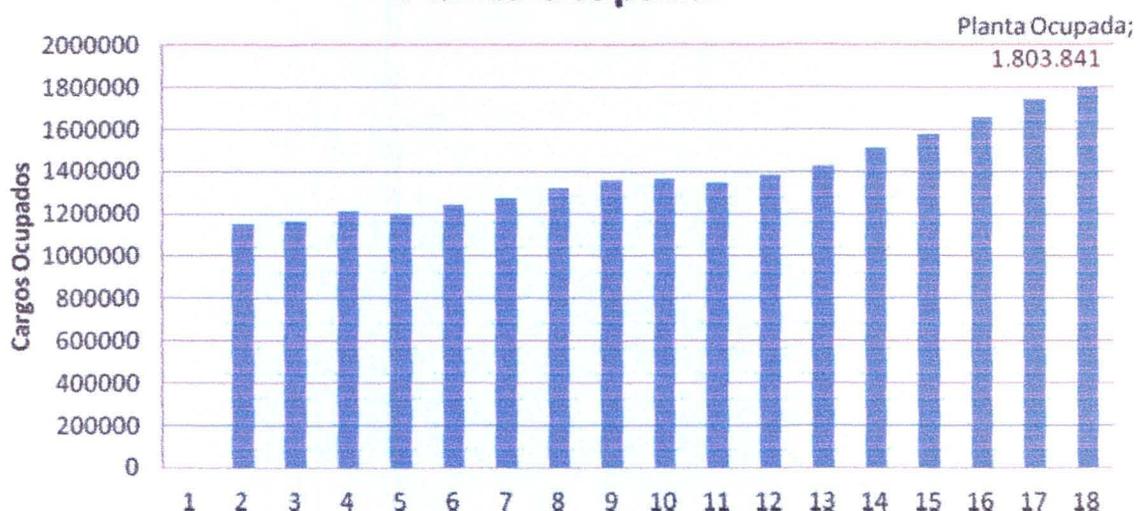
Gráfico 1 - Gasto en Personal en el Gasto Total



Se intenta ver la evolución que tuvo dicha partida de los Gastos Provinciales en distintos momentos, primero durante la vigencia de la Ley de Convertibilidad para el período 1993-2000, después en plena crisis de los años 2001 y 2002 y por último desde el año 2003 al 2009, donde hubo un cambio en el Rol del Estado y otras prioridades muy distintas de la década de los noventa.

Se hará también un paralelo con los datos de Planta Ocupada del Consolidado de las Provincias para los mismos cortes de años al igual que con los datos de Gasto Medio Mensual y con los datos de Empleados cada mil habitantes.

## Planta Ocupada



El trabajo contiene también un Anexo con Cuadros estadísticos que muestran la evolución de los datos antes mencionados. Toda la información es la publicada por la DNCFP de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación. A partir del año 2005 no se publican datos de Planta, Gasto Medio Mensual y Empleados cada mil habitantes de las provincias de San Luis y La Pampa y a partir del año 2008 se agrega CABA, ninguna de las tres adheridas al Régimen de Responsabilidad Fiscal (Ley 25917), por lo cual para armar un consolidado se repitió en todos los casos la última información de la que se disponía. Tampoco fueron publicados los datos de Chaco para los años 2008 y 2009.

## II. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN PERSONAL PROVINCIAL

### 1) Periodo 1993-2000

#### Contexto

En marzo del año 1991 y en medio de un contexto hiperinflacionario el Congreso Nacional aprobó la Ley N° 23.928 (Ley de Convertibilidad) que fijó la paridad cambiaria y que las reservas del Banco Central fuesen equivalentes al 100% de la Base Monetaria.

En este período se implementaron una serie de reformas que apuntaban al logro de una apertura comercial externa y a la disminución del Rol del Estado. La Carta Orgánica del Banco Central le impedía otorgar préstamos al Gobierno Nacional, a los Bancos, Provincias y Municipalidades. Fue un período donde el objetivo era el control de la inflación y el ajuste estructural

Los primeros años del Plan de Convertibilidad lograron una estabilización que nos permitió una mejora de la actividad económica y el control de la inflación. Pero las crisis financieras internacionales, primero el Efecto Tequila en el año 1995 y después la crisis rusa y del sudeste asiático del año 1998 así como también las crisis brasileña del año 1999 demostraron una fuerte vulnerabilidad de nuestra economía a los shocks externos.

*vol variable*

En el orden provincial, el traspaso de los servicios educativos y de salud en los primeros años de la década afectaron sus finanzas y tuvieron que tratar de ordenar sus

cuentas para reducir sus déficits ya que el financiamiento iba a ser a través de los mercados financieros.

También en las provincias se reflejó en los primeros años de la Convertibilidad la expansión económica y se tradujo también en una expansión del Gasto. Después con las diferentes crisis se observaron en esos años oscilaciones en las variaciones de los Gastos Totales y del Gasto en Personal (Ver Anexo)

En el año 1994 se produce la transferencia de 11 (once) Cajas de Previsión Provinciales al Gobierno Nacional (Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones)

#### Gasto en Personal

En este período y mostrando algunas oscilaciones, el consolidado provincial tuvo una variación del 31.2%. Si bien hubo años como el año 1995 donde hubo una caída del crecimiento tanto del Gasto en Personal como del Gasto Total que estuvo en el orden del 0.4% y 1.3% respectivamente, sólo en el año 1996 se produce una caída del Gasto en Personal de -2.6%, pero que también estuvo acompañada por una caída de la Planta Ocupada de ese año de un -1%.

El incremento de la Planta Ocupada para el período fue del 17.8% y el del Gasto Medio Mensual fue del 8.1%. En cuanto al dato de Empleados cada mil habitantes, su variación para el mismo fue del 9%.

**Cuadro 1**  
**Período 1993-2000**

Año	Gasto en Personal %	Planta Ocupada %	Gasto Medio Mensual %	Empleados c/mil hab %
1993				
1994	6,6%	0,9%	5,7%	-0,5%
1995	0,4%	4,2%	-3,6%	2,8%
1996	-2,6%	-1,0%	-1,7%	-2,2%
1997	6,1%	3,3%	2,7%	2,7%
1998	7,6%	2,4%	5,1%	0,4%
1999	7,2%	4,2%	1,3%	2,9%
2000	2,9%	2,6%	-1,2%	2,6%

### Período 2001-2002

Con el agotamiento del modelo los años 2001 y 2002 se caracterizaron por una profunda recesión generando una crisis económica e institucional. Se abandonó la Convertibilidad, se pesificò la economía, la devaluación produjo incremento de precios, cayeron los salarios reales y hubo una disminución del Gasto Público.

Tanto el Gobierno Nacional como los Gobiernos Provinciales frente a la disminución de sus ingresos tuvieron que tomar medidas para la contención del Gasto. Entre ellas, en el año 2002 el Gobierno Nacional decide una quita del 13% de los haberes de los empleados estatales y de los jubilados, esta medida fue seguida por los Gobiernos Provinciales.

En este período se observa una disminución del Gasto en Personal de -3.4%, tasa menor que la que tuvo el Gasto Total que fue de -6.6%. ( Ver Anexo- Cuadro 2) La Planta Ocupada para el mismo período mostró también una caída del -1.1% y el Gasto

Medio Mensual una baja del -2.3%. En cuanto a Empleados cada mil habitantes la disminución fue del -5%, superior a la disminución de la Planta Ocupada.

El contexto de crisis obligó a los Gobiernos Provinciales a rediseñar sus políticas dando prioridad al pago de sueldos de las administraciones públicas provinciales, de ahí que la caída del Gasto en Personal sea menor que la del Gasto Total.

**Cuadro 2**  
**Período 2001-2002**

Año	Gasto en Personal %	Planta Ocupada %	Gasto Medio Mensual %	Empleados c/mil hab %
2001	1,0%	0,3%	3,8%	1,8%
2002	-3,4%	-1,1%	-2,3%	-5,0%

**Período 2003-2009**

Contexto

A partir del año 2003 se produce una recuperación de la economía, mostrando ésta en ese año un crecimiento del orden del 8.7%, crecimiento que se mantuvo hasta el año 2008 en un porcentaje que va del 7% al 9%.

En este período se produce un cambio en el Rol del Estado, adquiriendo éste una mayor relevancia y priorizando la resolución del problema de desempleo y de la pobreza. Tomando también a la expansión de gasto público como motor de crecimiento.

*→ Por qué.*

A nivel provincial y con este contexto favorable en agosto de 2004 se aprobó la Ley 25.917 de Régimen de Responsabilidad Fiscal con vigencia a partir del año 2005 donde las jurisdicciones que adhieren a esta ley se comprometen a tener un control, sobre la variación de sus Gastos Corrientes y un límite en el nivel de endeudamiento, así como también presentar información fiscal y financiera a fin de incentivar al transparencia de los gobiernos provinciales. Se prioriza en gasto en Obra Pública y se propicia una política general de desendeudamiento.

En el año 2006 se sanciona la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo donde se fija como meta que el gasto en educación alcance el 5% del PBI en 2007, 5.3% en 2008, 5.6% en 2009 y 6% en 2010.

En el año 2009 se produce una desaceleración de la economía, producto de la crisis internacional que se inició en el año 2008, ese año el crecimiento del PBI fue del 0.9%.

#### Evolución del Gasto en Personal

*Realización*

En el año 2003 se inicia un período donde se evidencia un incremento de los Gastos Provinciales, producto del nuevo modelo económico vigente. Si analizamos la variación 2009//2003 vemos que el crecimiento del Gasto en Personal fue del 374% porcentaje mayor que el incremento de los Gastos Totales para el mismo periodo que fue de 333.5%.

En cuanto al crecimiento de la Planta Ocupada para igual período fue de 30.5% ,  
siendo la variación del Gasto Medio Mensual de 262.2% y la variación de Empleados  
cada mil habitantes de 23.2%.

El mayor incremento en las Erogaciones de Personal se dió en el año 2008 con  
una variación interanual del consolidado provincial de 39.6% que no se correspondió  
con la mayor variación de Erogaciones Totales, ya que esta se dió en el año 2005 con un  
incremento de 32%.

El menor incremento fue en el año 2003 con una variación del 5.3% que se  
corresponde con la menor variación de la Planta Ocupada que se dà en el mismo año y  
que es de 2.5%. El crecimiento del Gasto en Personal de los siguientes años fue en  
promedio del 30%, crecimiento que se desacelera en el año 2009 donde la variación fue  
de 22.3%

**Cuadro 3**  
**Período 2003-2009**

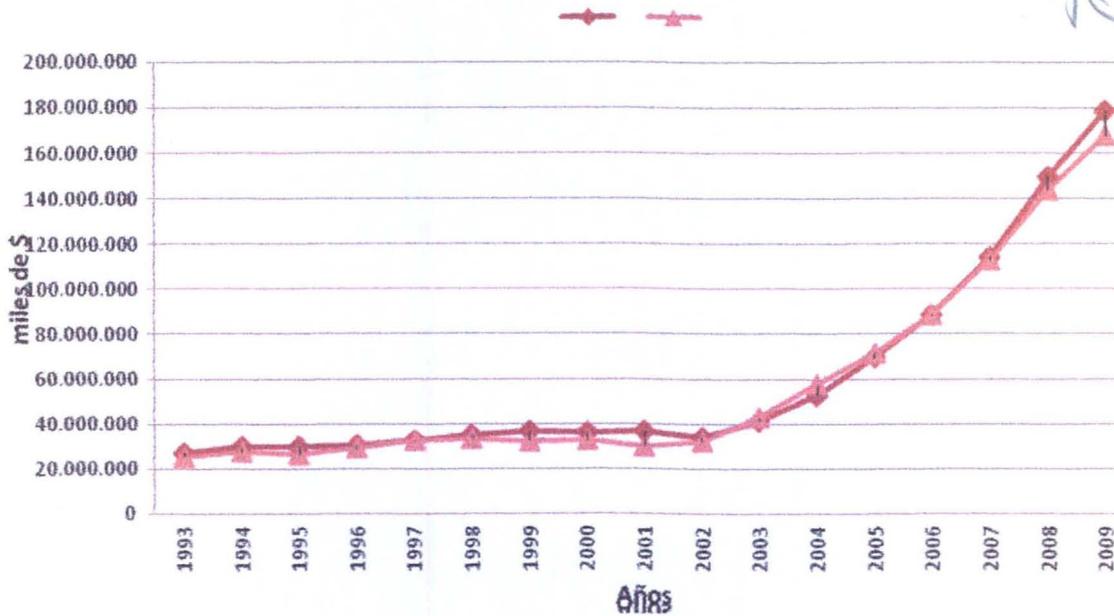
Año	Gasto en Personal %	Planta Ocupada %	Gasto Medio Mensual %	Empleados c/mil hab %
2003	5,3%	2,5%	3,0%	1,5%
2004	20,9%	3,3%	16,8%	2,3%
2005	33,6%	5,9%	26,1%	4,9%
2006	30,4%	4,2%	25,1%	3,2%
2007	31,8%	5,0%	25,5%	4,0%
2008	39,6%	5,4%	32,5%	4,4%
2009	22,3%	3,4%	18,2%	2,4%

### III- CONCLUSIONES

El Gasto en Personal es una de las partidas mas importantes en cuanto a la participación que tiene en los Gastos Totales de los Gobiernos Provinciales. A lo largo de la serie se pudo observar las dos políticas imperantes en esos años, primero la de la década de los noventa donde el control de gasto y el ajuste estructural eran fundamentales y a partir del año 2003 ya con otra visión, donde se produce una expansión del Gasto deliberada para de esa forma incrementar la Demanda y así el crecimiento económico.

A lo largo de estos años los Ingresos, que tiene un comportamiento cíclico, acompañaron las etapas de crecimiento pero en etapas de contracción, cayeron.

Grafico 3 - Gastos Totales e Ingresos Totales



*Non Real*

Si tomamos los mismo tres períodos que analizamos para el Gasto, veremos que en el primero la variación de los Ingresos Totales fue de 27.6%, menor que la que

tuvieron en el mismo período los Gastos. También ocurre esto con el último período, donde el crecimiento de los Ingresos fue de 292.7% casi un 40% inferior al crecimiento de los Gastos (Ver Anexo Cuadro 6).

El incremento del Gasto en Personal tiene un componente que es el incremento de la Planta Ocupada y otro componente que es la política salarial, claramente en los últimos años prevaleció el segundo. Dicho Gasto es inflexible a la baja y cada año las presiones sindicales hacen que su incremento sea en algunos casos superior al del Gobierno Nacional. Esa inflexibilidad hace que frente a desaceleraciones de la economía, a la hora de tratar de controlar los Gastos Totales se tenga que hacer con otras partidas del Gasto o buscando implementar políticas que incrementen las recaudaciones provinciales.

## IV- ANEXO

**Cuadro 1**

**Participación del Gasto en Personal en los Gastos Totales  
1993-2009 en miles de \$**

Año	Gasto Total (1)	Gasto en Personal (2)	Participación (2)/(1)
1993	27.264.667	14.158.738	51,9%
1994	29.561.414	15.088.768	51,0%
1995	29.942.437	15.149.200	50,6%
1996	30.273.127	14.752.157	48,7%
1997	32.729.854	15.646.808	47,8%
1998	35.061.175	16.839.596	48,0%
1999	36.398.528	18.048.139	49,6%
2000	35.859.958	18.574.116	51,8%
2001	36.408.405	18.757.115	51,5%
2002	34.015.134	18.117.500	53,3%
2003	41.262.240	19.076.702	46,2%
2004	52.727.880	23.055.183	43,7%
2005	69.624.816	30.809.188	44,3%
2006	88.439.945	40.173.395	45,4%
2007	114.196.707	52.949.224	46,4%
2008	149.567.197	73.932.503	49,4%
2009	178.882.224	90.422.151	50,5%

Fuente: Serie 1993-2008 Dirección Nacional de Coordinación  
Fiscal con las Provincias (DNCFP)

Cuadro 2

Variación del Gasto Total y del Gasto en Personal 1993-2009

Año	Gasto Total en miles de \$	Variación %	Gasto en Personal en miles de \$	Variación %
1993	27.264.667		14.158.738	
1994	29.561.414	8,4%	15.088.768	6,6%
1995	29.942.437	1,3%	15.149.200	0,4%
1996	30.273.127	1,1%	14.752.157	-2,6%
1997	32.729.854	8,1%	15.646.808	6,1%
1998	35.061.175	7,1%	16.839.596	7,6%
1999	36.398.528	3,8%	18.048.139	7,2%
2000	35.859.958	-1,5%	18.574.116	2,9%
2001	36.408.405	1,5%	18.757.115	1,0%
2002	34.015.134	-6,6%	18.117.500	-3,4%
2003	41.262.240	21,3%	19.076.702	5,3%
2004	52.727.880	27,8%	23.055.183	20,9%
2005	69.624.816	32,0%	30.809.188	33,6%
2006	88.439.945	27,0%	40.173.395	30,4%
2007	114.196.707	29,1%	52.949.224	31,8%
2008	149.567.197	31,0%	73.932.503	39,6%
2009	178.882.224	19,6%	90.422.151	22,3%

Fuente: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias

**Cuadro 3****Planta Ocupada Provincial 1993-2009**

Año	Planta Ocupada	Variación
1993	1.154.629	
1994	1.164.520	0,9%
1995	1.213.118	4,2%
1996	1.201.483	-1,0%
1997	1.240.651	3,3%
1998	1.270.986	2,4%
1999	1.324.613	4,2%
2000	1.359.602	2,6%
2001	1.363.081	0,3%
2002	1.348.116	-1,1%
2003	1.381.918	2,5%
2004	1.427.215	3,3%
2005	1.511.966	5,9%
2006	1.575.957	4,2%
2007	1.654.432	5,0%
2008	1.743.840	5,4%
2009	1.803.841	3,4%

Fuente: en base a datos de la DNEC

Handwritten notes and signatures:

Handwritten initials: "y", "W", "D", "Y".

Handwritten signature: "DNEC".

**Cuadro 4**  
**Gasto Medio Mensual 1993-2009**

Año	Gasto Medio Mensual	Variación %
1993	943	
1994	997	5,7%
1995	961	-3,6%
1996	944	-1,7%
1997	970	2,7%
1998	1.019	5,1%
1999	1.032	1,3%
2000	1.019	-1,2%
2001	1.059	3,8%
2002	1.034	-2,3%
2003	1.064	3,0%
2004	1.243	16,8%
2005	1.567	26,1%
2006	1.961	25,1%
2007	2.462	25,5%
2008	3.261	32,5%
2009	3.856	18,2%

Fuente: en base a datos de la DNCFP

Cuadro 5

**Empleados cada mil habitantes  
1993-2009**

Año	Empleados c/mil hab	Variación %
1993	34	
1994	34	-0,5%
1995	35	2,8%
1996	34	-2,2%
1997	35	2,7%
1998	35	0,4%
1999	36	2,9%
2000	37	2,6%
2001	38	1,8%
2002	36	-5,0%
2003	36	1,5%
2004	37	2,3%
2005	39	4,9%
2006	40	3,2%
2007	42	4,0%
2008	44	4,4%
2009	45	2,4%

$$\left. \begin{array}{l} \{ \\ ? \end{array} \right\} \frac{36 - 38}{38} = -0,052 = -5,2\%$$

Fuente: en base a datos de la DNCFP

**Cuadro 6***Variación del Gasto Total y del Ingreso Total*

Año	Gasto Total en miles de \$	Variación %	Ingreso Total en miles de \$	Variación %
1993	27.264.667		25.507.027	
1994	29.561.414	8,4%	27.370.544	7,3%
1995	29.942.437	1,3%	26.694.158	-2,5%
1996	30.273.127	1,1%	29.080.890	8,9%
1997	32.729.854	8,1%	32.617.254	12,2%
1998	35.061.175	7,1%	33.110.622	1,5%
1999	36.398.528	3,8%	32.273.752	-2,5%
2000	35.859.958	-1,5%	32.547.339	0,8%
2001	36.408.405	1,5%	30.036.188	-7,7%
2002	34.015.134	-6,6%	32.384.548	7,8%
2003	41.262.240	21,3%	42.669.965	31,8%
2004	52.727.880	27,8%	57.517.060	34,8%
2005	69.624.816	32,0%	71.618.132	24,5%
2006	88.439.945	27,0%	88.785.581	24,0%
2007	114.196.707	29,1%	113.340.852	27,7%
2008	149.567.197	31,0%	143.589.136	26,7%
2009	178.882.224	19,6%	167.573.796	16,7%

Fuente: información de la DNCFP

Edre  
Salva

**BIBLIOGRAFIA**

- Argentina*
- Tratados de la carrera*
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Secretaría de Hacienda. Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. Esquema Ahorro Inversión Financiamiento. Total 24 jurisdicciones 1993-2009. Administración Central, Organismos Descentralizados y Cuentas Especiales en: [http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/info\\_presupuestaria/esq\\_total\\_serie\\_ACOD.php](http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/info_presupuestaria/esq_total_serie_ACOD.php)
  - Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Secretaría de Hacienda. Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias. Ocupación y Gastos Salariales Provinciales 1993-2009. Administración Central, Organismos Descentralizados y Cuentas Especiales en: [http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/info\\_presupuestaria/esq\\_total\\_serie\\_ACOD.php](http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial/info_presupuestaria/esq_total_serie_ACOD.php)
  - Ley 24049 del año 1992 en : <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/448/norma.htm>
  - Ley 23928 del año 1991. Ley de Convertibilidad en : <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=328>

- Ley 25917 de Régimen de Responsabilidad Fiscal en :  
<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=97698>
- Ley 26075 de Financiamiento Educativo en:  
<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=112976>
- Ley 24144 Carta Orgánica del BCRA. En :  
<http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=97698>