

45° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas

Facultad de Ciencias Económicas

Universidad Nacional de Córdoba

Gasto público provincial en personal

2005-2010

Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias
Subsecretaría de Relaciones con Provincias
Secretaría de Hacienda
Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación

Septiembre 2012

Título: Gasto público provincial en personal: 2005-2010

Palabras clave: gasto en personal, empleo público, servicios sociales.

JEL: H70, H72, H75.

Eje temático: Gasto público social, eficiencia y equidad.

Autores: Mirta Basile, Juan Carro, Federico Muruaga, María Ester Quispe.

Entidad: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias – Subsecretaría de Relaciones con Provincias – Secretaría de Hacienda – Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Dirección postal: Hipólito Yrigoyen 250 Oficina 921 – Ciudad Autónoma de Buenos Aires - CP 1310.

Correo electrónico: dncfp@mecon.gov.ar

Fax: (54-11) 4349-6401/6323

Teléfono: (54-11) 4349-6326

Resumen

Durante los años 2005 a 2010, el gasto público provincial se incrementó de manera sostenida como porcentaje del PBI, pasando de representar el equivalente al 14,3% del mismo en 2005 a representar un 17,2% en 2010. Dicho incremento fue influenciado considerablemente por el dinamismo observado por el gasto en personal, el cual fue destinado, en gran parte, hacia finalidades relacionadas con la provisión de *servicios sociales*.

En este sentido, el gasto público provincial en *servicios sociales* pasó de representar el equivalente al 8,4% del PBI en 2005 a hacerlo en un 10,4% en 2010. Esta finalidad del gasto se encuentra vinculada con la provisión de servicios cuya producción es mano de obra intensiva, tales como los servicios educativos, los cuales explicaron el 45% de la masa salarial y el 58% de la planta ocupada provincial en diciembre de 2010.

El presente trabajo tiene como objetivo principal el análisis de la evolución y composición del gasto público provincial en personal y de la planta ocupada en la Administración Pública No Financiera, entre 2005 y 2010. También se estudiará, para ese mismo período, los diferenciales del costo laboral entre escalafones del empleo público provincial al interior de cada jurisdicción. Por último, se analizarán las disparidades entre provincias, en términos de costo laboral, para los escalafones más representativos de la Administración Pública No Financiera provincial.

Para cumplir con estos objetivos, se utilizará principalmente información de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, elaborada a partir de datos suministrados por las jurisdicciones.

Índice

Introducción	3
1. El gasto público provincial en personal	4
2. Costo laboral y cargos ocupados por escalafón	10
2.1. Costo laboral.....	10
2.2. Cargos ocupados.....	12
2.2.1. <i>Cargos ocupados en el escalafón docente</i>	14
2.2.2. <i>Comparación con el sector privado registrado</i>	17
2.3. Costo laboral por cargo.....	19
2.3.1. <i>Consideraciones metodológicas</i>	19
2.3.2. <i>Costo laboral por cargo por escalafón</i>	20
2.3.3. <i>Comparación con el sector privado registrado</i>	23
3. Evaluación de diferenciales en el costo laboral por cargo	24
3.1. Diferencial entre escalafones.....	24
3.2. Diferenciales en el escalafón docente.....	28
3.3. Diferenciales en otros escalafones	31
4. Conclusiones	33
Anexo.....	35

Introducción

Durante los años 2005 a 2010, el gasto público provincial se incrementó de manera sostenida como porcentaje del PBI, pasando de representar el equivalente al 14,3% del mismo en 2005 a representar un 17,2% en 2010. Dicho incremento fue influenciado considerablemente por el dinamismo observado por el gasto en personal, el cual fue destinado, en gran parte, hacia finalidades relacionadas con la provisión de *servicios sociales*.

En este sentido, el gasto público provincial en *servicios sociales* pasó de representar el equivalente al 8,4% del PBI en 2005 a hacerlo en un 10,4% en 2010. Esta finalidad del gasto se encuentra vinculada con la provisión de servicios cuya producción es mano de obra intensiva, tales como los servicios educativos, los cuales explicaron el 45% de la masa salarial y el 58% de la planta ocupada provincial en diciembre de 2010.

El presente trabajo tiene como objetivo principal el análisis de la evolución y composición del gasto público provincial en personal y de la planta ocupada en la Administración Pública No Financiera, entre 2005 y 2010. También se estudiará, para ese mismo período, los diferenciales del costo laboral entre escalafones del empleo público provincial al interior de cada jurisdicción. Por último, se analizarán las disparidades entre provincias, en términos de costo laboral, para los escalafones más representativos de la Administración Pública No Financiera provincial.

Para ello, el trabajo se estructura de la siguiente manera: el primer capítulo estará dirigido a contextualizar el análisis, estudiando el gasto público provincial en personal en su conjunto, en tanto que el segundo capítulo estará abocado a describir la composición del mismo, enfocándose en cada uno de los escalafones del empleo público provincial. En el tercer capítulo se indagará sobre los diferenciales en términos del costo laboral por cargo entre escalafones dentro de cada provincia y entre las distintas provincias. Finalmente se presentarán las conclusiones del trabajo en donde se mencionarán los principales hallazgos del análisis.

El universo de gasto analizado corresponde a la Administración Pública No Financiera provincial (APNF) el cual, siguiendo la definición establecida en el Régimen de Responsabilidad Fiscal (Ley N° 25.917), abarca las erogaciones provinciales de la Administración Central, los Organismos Descentralizados, las Cuentas Especiales, los Fondos Fiduciarios y las Instituciones de la Seguridad Social en aquellas provincias que no han transferido este último servicio al gobierno nacional¹. Se excluyen las obras sociales estatales y los institutos y organismos estatales (o con participación estatal) que tengan carácter empresarial.

Los registros del gasto considerados se corresponden con la etapa del devengado conforme a lo informado por cada jurisdicción, mientras que en aquellas provincias que no cuentan esta etapa del gasto se consideró el ordenado a pagar o mandado a pagar o el compromiso, según corresponda.

¹ Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santa Cruz, Santa Fe y Tierra del Fuego.

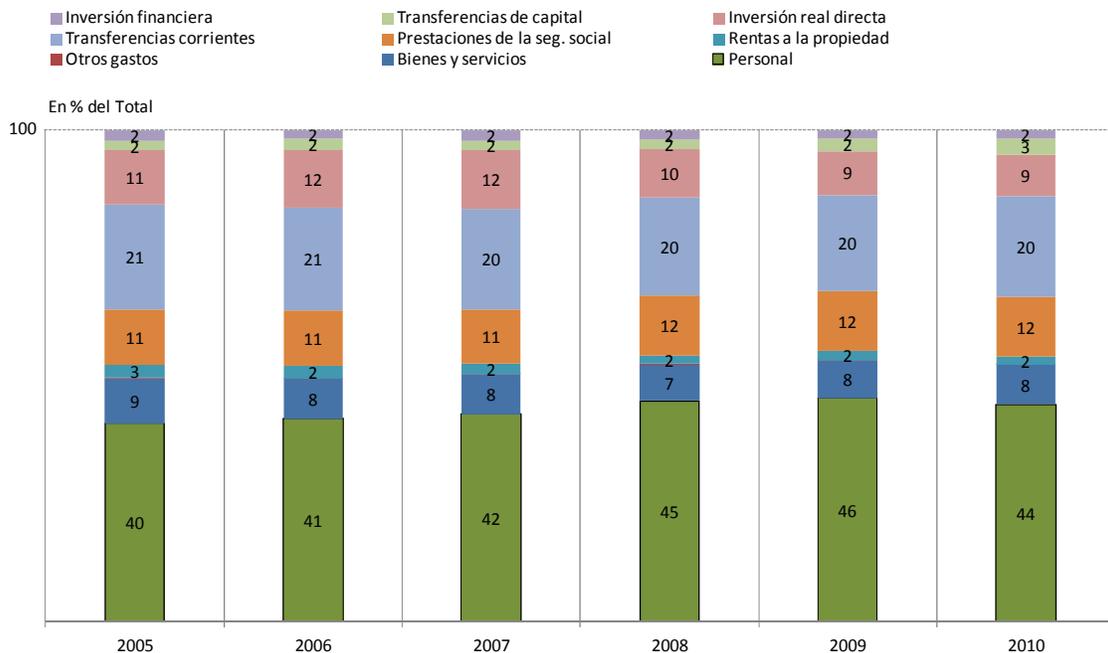
1. El gasto público provincial en personal

En el presente capítulo se analizará el gasto público provincial en personal de manera consolidada para un conjunto de 21 provincias para las cuales se dispone de datos sobre erogaciones en personal y cargos ocupados durante el período de análisis². A continuación se presentan los resultados del análisis sobre el mencionado universo.

El gasto en personal es el principal componente del gasto público provincial y el que observó un mayor dinamismo durante el período de análisis. En este sentido, las erogaciones en personal pasaron de representar el 40% del gasto público provincial en 2005 a hacerlo en un 44% en 2010. El hecho de que en el año 2009, en un contexto de embates en la economía local a partir de la crisis financiera internacional, el gasto en personal haya alcanzado la mayor participación dentro de las erogaciones provinciales (45,6%), evidencia una menor sensibilidad al ciclo económico de este componente en relación al conjunto del gasto público provincial (Gráfico 1).

Al gasto en personal, le siguen en relevancia las transferencias corrientes, representando el 20% del total en promedio durante el período de análisis, y la inversión real directa, la cual representó un 10% del gasto público provincial en promedio entre 2005 y 2010.

Gráfico 1: Composición del Gasto Público Provincial Consolidado según objeto (21 provincias)



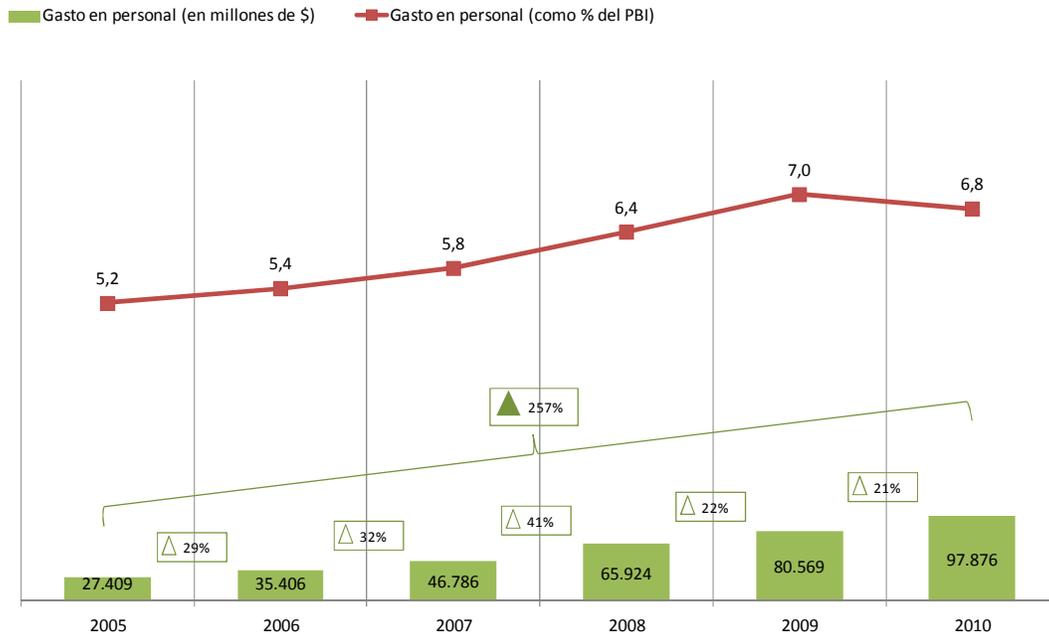
Nota: se excluye Ciudad de Buenos Aires, La Pampa y San Luis.
 Datos provisorios.

Fuente: DNCFP en base a información provista por las jurisdicciones.

² Corresponde a las 21 provincias que adhirieron al Régimen de Responsabilidad Fiscal. Por lo tanto se excluye del presente análisis a la Ciudad de Buenos Aires, La Pampa y San Luis. En conjunto, las 21 provincias analizadas en el presente capítulo representaron, en promedio, el 89% del gasto público provincial total entre 2005 y 2010.

En términos nominales, el gasto público provincial en personal de las 21 provincias analizadas se incrementó entre 2005 y 2010 en un 257%, pasando de un gasto de \$27.409 millones en 2005 a uno de \$97.876 millones en 2010³. En términos del PBI, el gasto en personal incrementó en 1,6 puntos porcentuales su relación con el producto, pasando de equivaler a un 5,2% del mismo en 2005 a hacerlo en un 6,8% en 2010, observando el mayor valor del indicador en el año 2009, en donde el gasto en personal representó el equivalente al 7% del PBI⁴ (Gráfico 2).

Gráfico 2: Gasto Público Provincial en Personal Consolidado (21 provincias)



Nota: se excluye Ciudad de Buenos Aires, La Pampa y San Luis.

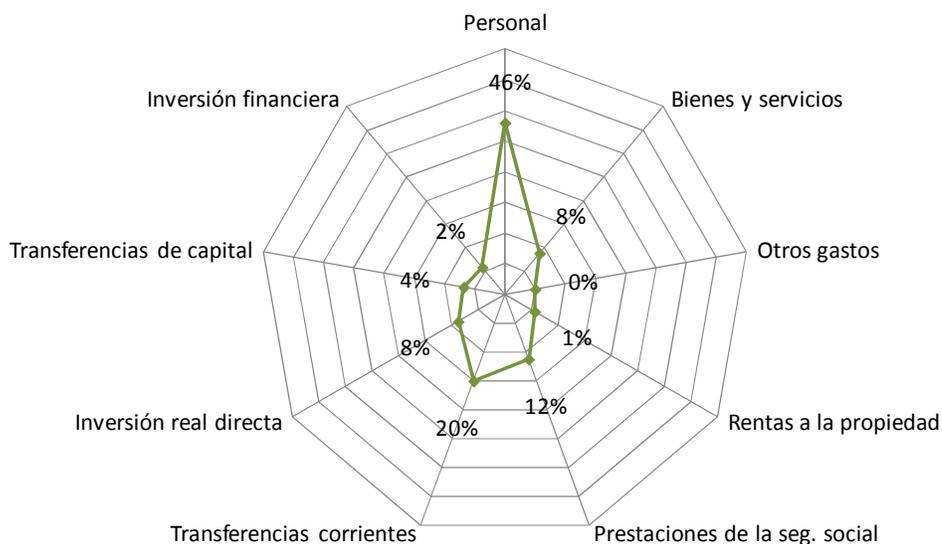
Datos provisorios.

Fuente: DNCFP en base a información provista por las jurisdicciones y del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Si se toma en cuenta la variación acumulada del gasto público provincial entre 2005 y 2010, el gasto en personal explica el 46% de dicho incremento, seguida por las transferencias corrientes, las cuales explican el 20%. En tercer lugar en cuanto a la contribución a la variación del gasto público provincial acumulada entre 2005 y 2010, se encuentran las prestaciones de seguridad social, las cuales explican el 12% de dicho incremento (Gráfico 3).

³ La evolución del gasto público provincial consolidado para estas 21 provincias se incrementó entre puntas del período analizado en un 226%. Pasando de un gasto de \$67.790 millones en 2005 a uno de \$221.269 en 2010.

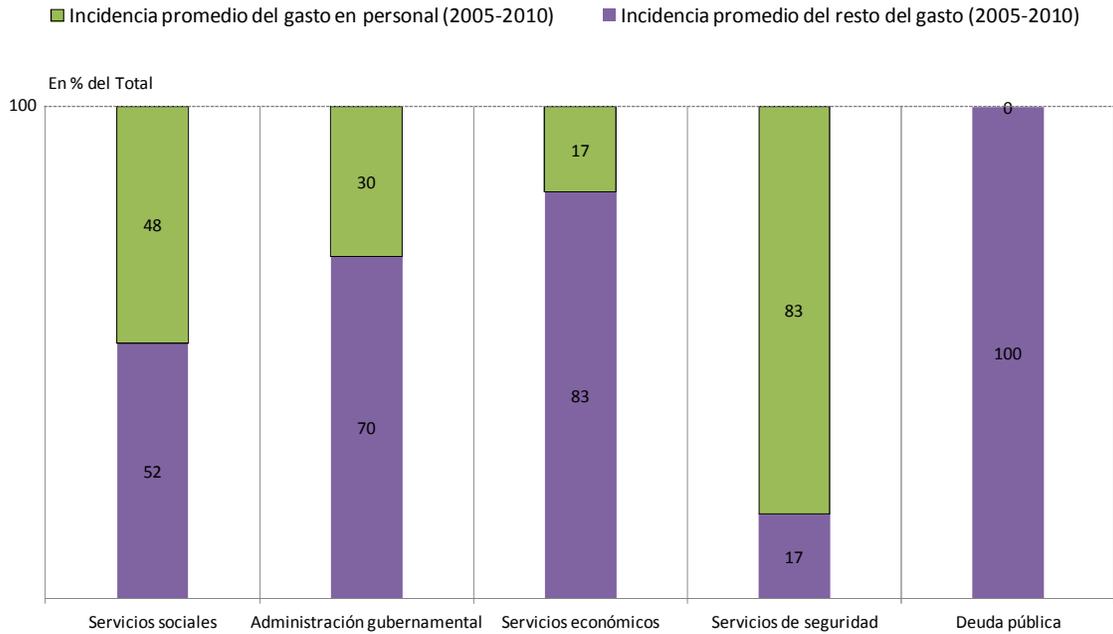
⁴ En cuanto al gasto público provincial consolidado para este mismo grupo de provincias, el mismo representó en 2005 el equivalente al 12,7% del PBI y 15,3% en 2010, observando el mayor valor del indicador también en 2009, con una equivalencia de 15,4% respecto al PBI.

Gráfico 3: Contribución a la variación del Gasto Público Provincial Consolidado, 2005-2010 (21 provincias)

Nota: se excluye Ciudad de Buenos Aires, La Pampa y San Luis.
 Datos provisorios.

Fuente: DNCFP en base a información provista por las jurisdicciones.

En cuanto a la incidencia del gasto en personal al interior de cada una de las finalidades del gasto público provincial, *servicios de seguridad* y *servicios sociales* son las finalidades en donde dicho componente es más representativo, explicando en promedio entre 2005 y 2010 un 82% de los gastos realizados en *servicios de seguridad* y el 48% del gasto en el caso de *servicios sociales*. Le sigue la finalidad *administración central*, en donde el gasto en personal representó en promedio entre 2005 y 2010 el 30% del gasto, en tanto que en la finalidad *servicios económicos* dicha proporción fue del 17%. Por último, la finalidad *deuda pública* no presenta gastos en personal (Gráfico 4).

Gráfico 4: Incidencia del Gasto Público Provincial en Personal Consolidado según finalidad (21 provincias)

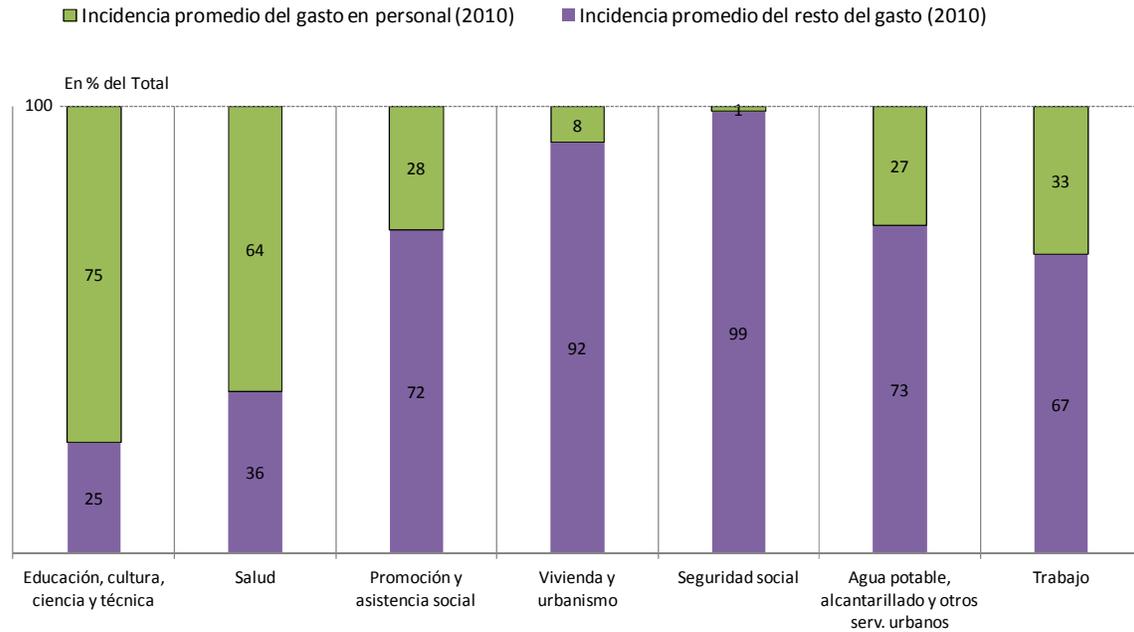
Nota: se excluye Ciudad de Buenos Aires, La Pampa y San Luis.
 Datos provisorios.

Fuente: DNCFP en base a información provista por las jurisdicciones.

Respecto a las erogaciones de personal por función del gasto, solo se dispone información para la finalidad *servicios sociales* correspondiente al año 2010. Allí puede verse que es la función *educación, cultura, ciencia y técnica* la de mayor intensidad de mano de obra, con un 75% de su egreso explicado por gastos en personal (Gráfico 5). En cuanto a esta función, hay que tener en cuenta que en su interior el segundo componente de relevancia dentro del gasto son las transferencias corrientes, representadas mayormente por transferencias destinadas a financiar gastos salariales de la educación de gestión privada.

Siguiendo con la participación del gasto en personal dentro de las funciones de la finalidad *servicios sociales*, la función *salud* es explicada durante 2010 en un 64% por erogaciones en personal, en tanto que en el caso de la función *trabajo* el gasto en personal representó un tercio de dicha función. Le siguen *promoción y asistencia social* con un 28% de su gasto explicado por erogaciones en personal y *agua potable, alcantarillado y otros servicios urbanos* en donde el gasto en personal representa el 27% del total de erogaciones.

En la función *vivienda y urbanismo* el 8% del gasto fue explicado por gasto en personal y en el caso de *seguridad social* la incidencia de las erogaciones en personal fue del 1%.

Gráfico 5: Incidencia del Gasto Público Provincial en Personal en Serv. Soc. Consolidado según función (21 provincias)

Nota: se excluye Ciudad de Buenos Aires, La Pampa y San Luis.
 Datos provisorios.

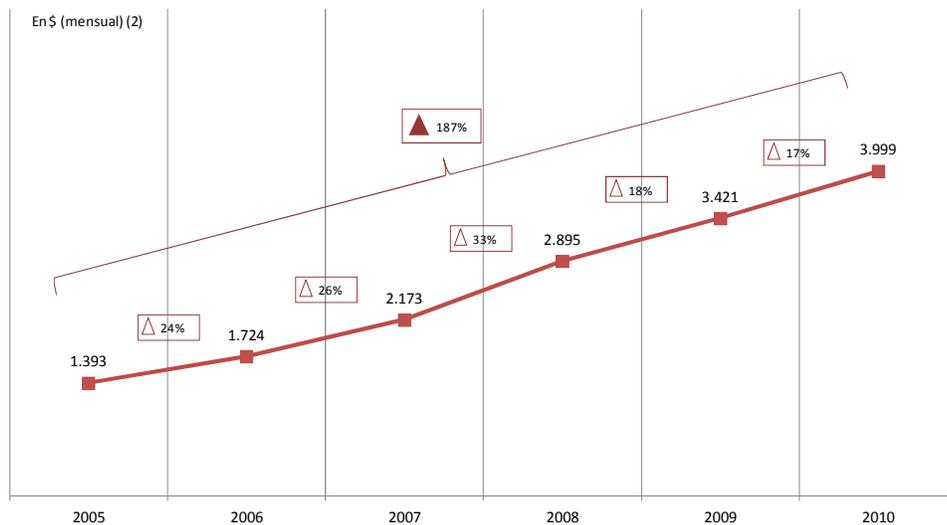
Fuente: DNCFP en base a información provista por las jurisdicciones.

En cuanto al gasto público provincial en personal por cargo ocupado, el mismo observó un incremento acumulado del 187%, pasando de un gasto promedio mensual de \$1.393 por cargo ocupado en 2005 a \$3.999 en 2010, observando el mayor incremento porcentual interanual en el año 2008, en donde el gasto en personal por cargo ocupado aumenta en un 33% respecto al año anterior (Gráfico 6).

En lo que respecta a la cantidad de cargos ocupados, la misma se incrementó en un 24% entre puntas del período de análisis, pasando de 1,5 millones en diciembre de 2005 a 1,9 millones en diciembre de 2010. Observando el mayor incremento en el año 2008, en donde la cantidad de cargos se incrementó en un 5,8% respecto al año anterior (Gráfico 7).

La relación entre la cantidad de cargos ocupados en el sector público provincial y la cantidad de habitantes también se incrementó, pasando de 43 cargos ocupados por cada 1000 habitantes en 2005 a 52 cargos ocupados por cada 1000 habitantes en 2010, lo que implica una suba acumulada del 19% de dicha relación. Este último indicador observó su mayor incremento porcentual interanual en 2008, en donde la relación entre los cargos ocupados y la cantidad de habitantes se incrementó en un 4,7% respecto a 2005.

Gráfico 6: Gasto Público Provincial en Personal por cargo ocupado(1) (21 provincias)



(1) Cargos ocupados al mes de diciembre de cada año. En el caso de las horas cátedras docentes, estas fueron convertidas a cargos, contabilizándose 1 cargo cada 15 horas cátedra.

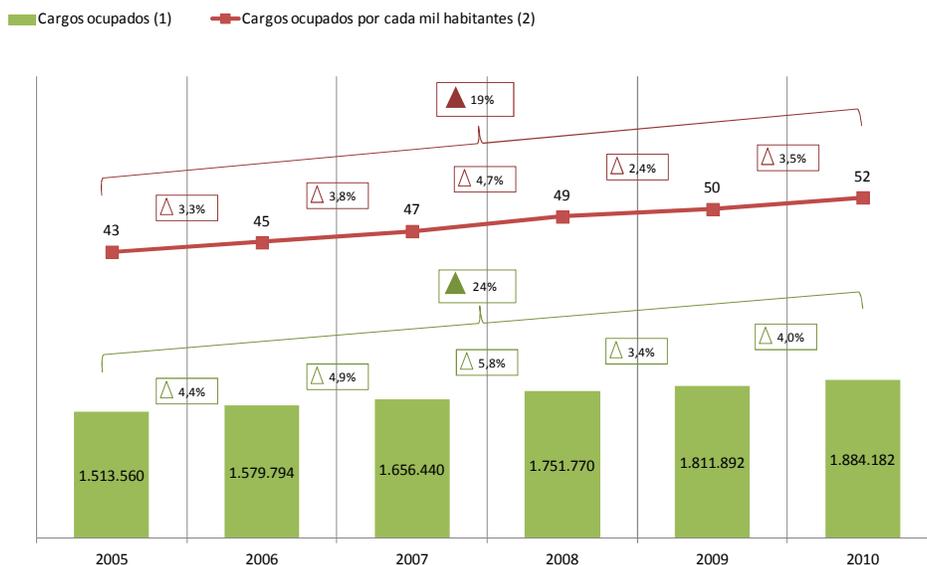
(2) Corresponde al promedio mensual de cada año, obtenido a partir de dividir por trece (doce meses + aguinaldo) al gasto en personal anual.

Nota: se excluye Ciudad de Buenos Aires, La Pampa y San Luis.

Datos provisorios.

Fuente: DNCFP en base a información provista por las jurisdicciones.

Gráfico 7: Cargos ocupados en la APNF provincial (21 provincias)



(1) Cargos ocupados al mes de diciembre de cada año. En el caso de las horas cátedras docentes, estas fueron convertidas a cargos, contabilizándose 1 cargo cada 15 horas cátedra.

(2) La cantidad de habitantes es proyectada, excepto el dato correspondiente a 2010, que corresponde a dato censal.

Nota: se excluye Ciudad de Buenos Aires, La Pampa y San Luis.

Datos provisorios.

Fuente: DNCFP en base a información provista por las jurisdicciones y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

2. Costo laboral y cargos ocupados por escalafón

2.1. Costo laboral

En el transcurso del presente capítulo se describirá la evolución del costo laboral y de los cargos ocupados por escalafón entre 2005 y 2010. Dicho análisis se realizará sobre el consolidado de un conjunto de 15 provincias para las cuales se dispone de información provisoria sobre costo laboral por escalafón⁵. Por lo tanto, los resultados que se presentan a continuación remitirán específicamente al conjunto de estas jurisdicciones.

El costo laboral comprende a la masa de salarios brutos más las contribuciones patronales obligatorias por Ley (seguridad social, obra social, ART, entre otras). Al igual que los cargos ocupados, el costo laboral utilizado en el presente capítulo corresponde puntualmente al mes de diciembre de cada año⁶ y no incluye al personal contratado cuyo gasto es imputado en servicios no personales, tampoco incluye los montos correspondientes al pago de aguinaldo.

Respecto a la composición por escalafón del costo laboral, el escalafón *docente* fue el más relevante en cuanto a representación dentro de ambas variables, explicando en diciembre de 2010 el 45% del total de los costos laborales provinciales (Gráfico 8).

Esta relevancia del escalafón *docente* durante el período de análisis fue sustentada por una política de Estado cuyo objetivo principal consistió en fortalecer el sistema educativo. Dicha política fue materializada en una serie de normativas entre las cuales se destaca la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075. Sancionada en diciembre de 2005, esta Ley establece el incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología por parte del gobierno nacional y los gobiernos provinciales, en forma progresiva, hasta alcanzar en el año 2010 una representación del 6% del PBI.

Por su parte, la Ley de Educación Técnica Profesional N° 26.058 aprobada en septiembre de 2005, regula y ordena el nivel secundario y superior no universitario de formación técnica y al mismo tiempo crea el Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional, asegurando de esta manera un fuerte incremento de fondos para el financiamiento de esta modalidad de educación.

Por último, la Ley de Educación Nacional Argentina N° 26.206, aprobada en diciembre 2006, establece el marco, los principios y los lineamientos sustantivos del sistema educativo nacional, abarcando desde definiciones básicas sobre contenidos curriculares comunes para todas las jurisdicciones hasta cuestiones como formación docente, garantías para ejercer el derecho a la educación, responsabilidades indelegables del Estado, definiciones conceptuales para los distintos niveles y extensión de la obligatoriedad a la escuela secundaria, entre otras. En términos de erogaciones, establece que el estado nacional y las

⁵ Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan y Tucumán. En conjunto, estas 15 provincias analizadas en el presente capítulo representaron, en promedio, el 63% del gasto público provincial total entre 2005 y 2010.

⁶ No se dispone de información acumulada anual sobre costo laboral por escalafón.

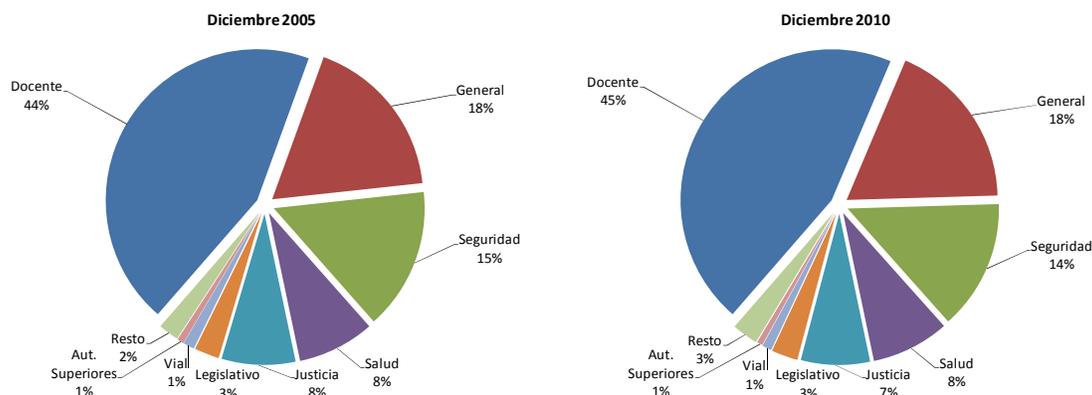
jurisdicciones destinarán en gasto en educación un monto no inferior al 6% del PIB a partir de 2010.

Continuando con los demás escalafones de la Administración Pública No Financiera provincial, el segundo lugar en cuanto a volumen de costo laboral lo ocupa el escalafón *general* representando, en diciembre de 2010, el 18% del costo laboral. El tercer lugar lo ocupa el escalafón *seguridad*, el cual representa el 14% del costo laboral. Otro escalafón de relevancia en términos de costo laboral es el escalafón *salud*, explicando en diciembre de 2010 el 8% del costo laboral de la Administración Pública No Financiera provincial.

Los escalafones *justicia*, *legislativo* y *vial* representaron en diciembre de 2010, el 7%, 3% y 1% del costo laboral respectivamente. En ese mismo mes, el escalafón *autoridades superiores* representó el 0,8% del costo laboral.

Por su parte, en *resto* se agrupa al personal que no comprendido en ninguno de los mencionados escalafones de la Administración Pública No Financiera provincial. Este agrupamiento explicó en diciembre de 2010 el 3% del costo laboral. Sin embargo conviene relativizar los resultados arrojados en *resto* a lo largo del presente trabajo ya que por su carácter residual, la planta registrada dentro de dicho agrupamiento verificó pronunciadas variaciones de un año a otro, tanto en su volumen como en su composición. Por lo tanto, la dinámica observada en *resto*, tanto en cantidad de cargos ocupados como en costo laboral, puede haber sido influenciada por cambios estructurales en cuanto a los cargos registrados dentro de dicho agrupamiento durante el período analizado.

Gráfico 8: Composición del costo laboral (15 provincias)



Nota: corresponde a las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan y Tucumán.
Datos provisorios.

Fuente: DNCFP en base a información provista por las jurisdicciones.

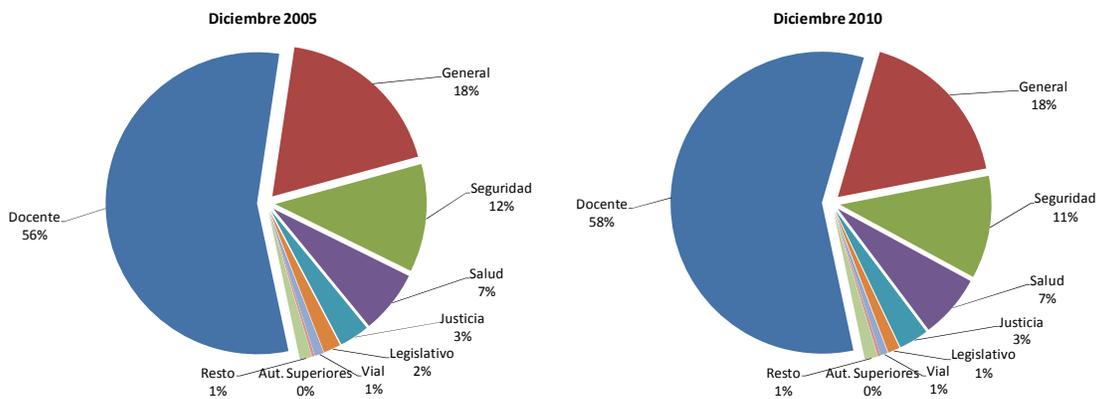
2.2. Cargos ocupados

En cuanto a la composición de los cargos ocupados en las 15 provincias analizadas, el escalafón más significativo es el *docente*, representando en diciembre de 2010 el 58% del total de los cargos ocupados en la Administración Pública No Financiera provincial. Este escalafón incrementó en dos puntos porcentuales su participación en relación a diciembre de 2005, en donde había representado el 56% de los cargos ocupados (Gráfico 9).

Le sigue en cuanto a relevancia en términos de cantidad de cargos, el escalafón *general* representado en 11% de los cargos ocupados en diciembre de 2010, luego el escalafón *seguridad y salud* ambos con una representación del 7% durante dicho mes.

En tanto que el escalafón *justicia, legislativo* y *resto* representaron en diciembre de 2010 el 3%, 1% y 1% del total de cargos ocupados en la Administración Pública No Financiera provincial, respectivamente. Finalmente, los escalafones *vial* y *autoridades superiores* participaron en un 0,8% y 0,3% de los cargos ocupados durante dicho mes.

Gráfico 9: Composición de los cargos ocupados (15 provincias)



Nota: corresponde a las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan y Tucumán.

Datos provisorios.

Fuente: DNCFP en base a información provista por las jurisdicciones.

El agrupamiento que observó el mayor dinamismo entre diciembre 2005 y diciembre 2010 fue *resto*, incrementando en un 36% su planta, a razón de un crecimiento interanual promedio de 6,5% (Gráfico 10).

El único escalafón que verificó una caída en la cantidad de cargos ocupados entre puntas del período de análisis fue el escalafón *legislativo*, el cual redujo su planta ocupada en un 12% entre diciembre de 2005 y diciembre de 2010⁷.

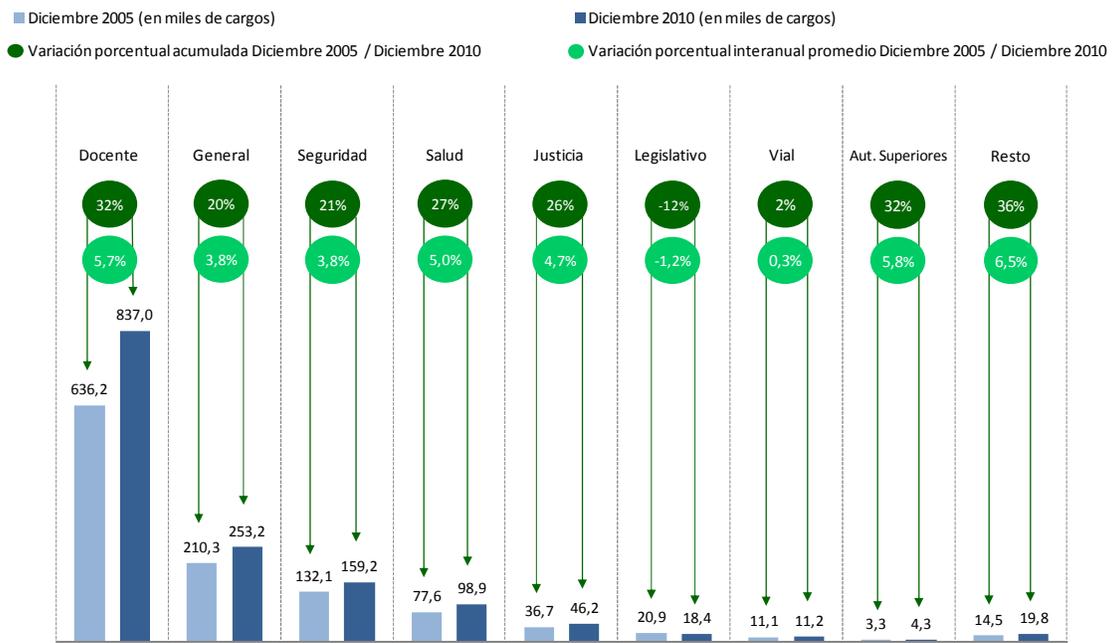
⁷ Esta caída se explica fundamentalmente por una reducción de personal temporario perteneciente al escalafón *legislativo* durante el año 2007.

Un escalafón que observó una variación significativa en cuanto a cargos ocupados entre 2005 y 2010 fue el escalafón *autoridades superiores*, el cual acumuló un incremento del 32% entre puntas del período estudiado, a razón de una suba interanual promedio del 5,8%. Al igual que el escalafón *autoridades superiores*, el escalafón *docente* tuvo un incremento acumulado entre puntas del 32%, observando una suba interanual promedio del 5,7%.

Por su parte, el escalafón *salud* observó una suba de la cantidad de cargos ocupados del 27% entre diciembre 2005 y diciembre 2010, a razón de un crecimiento interanual promedio del 5% en su cantidad de cargos.

En términos relativos, el escalafón *justicia* ocupó el quinto lugar en cuanto a incremento porcentual de cargos ocupados entre 2005 y 2010, con una suba acumulada del 26% (4,7% de variación interanual promedio). Por su parte, los escalafones *seguridad* y *general* incrementaron su planta ocupada entre 2005 y 2010 en un 21% y 20% respectivamente, a razón de una suba interanual promedio de 3,8% en ambos casos. Por último, la menor variación positiva la observó el escalafón *vial*, el cual incrementó su cantidad de cargos ocupados entre 2005 y 2010 en un 2%, verificando un crecimiento de 0,3% promedio anual.

Gráfico 10: Cargos ocupados por escalafón(1) (15 provincias)

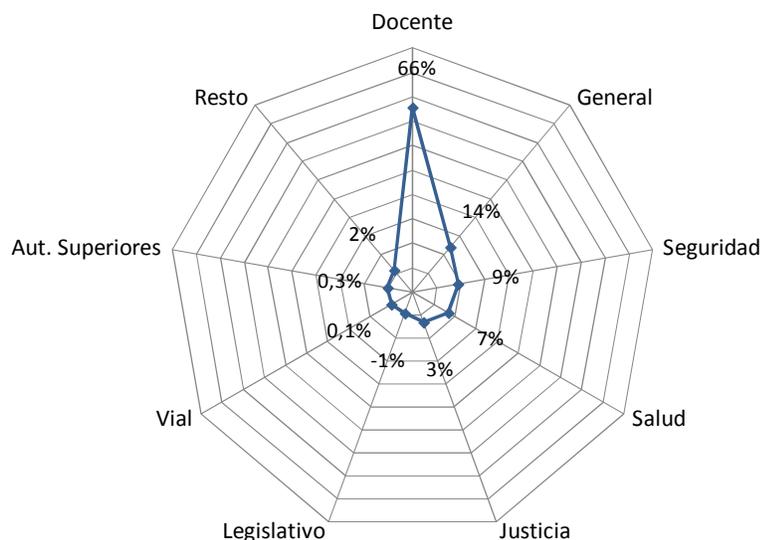


(1) En el caso del las horas cátedras docentes, estas fueron convertidas a cargos, contabilizándose 1 cargo cada 15 horas cátedra.

Nota: corresponde a las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan y Tucumán.

Datos provisorios.

Fuente: DNCFP en base a información provista por las jurisdicciones.

Gráfico 11: Contribución a la variación de los cargos ocupados(1), 2005-2010 (15 provincias)

(1) En el caso de las horas cátedras docentes, estas fueron convertidas a cargos, contabilizándose 1 cargo cada 15 horas cátedra.

Nota: corresponde a las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan y Tucumán.

Datos provisorios.

Fuente: DNCFP en base a información provista por las jurisdicciones.

En cuanto al aporte de cada uno de los escalafones para explicar el incremento acumulado del total de la planta provincial entre diciembre 2005 y diciembre de 2010, sobresale el escalafón *docente*, explicando el 66% de los nuevos cargos de la Administración Pública No Financiera provincial durante dicho período. Le sigue en relevancia el escalafón *general*, el cual contribuyó con un 14% sobre dicho incremento, en tanto que en tercer lugar se ubicó el escalafón *seguridad*, el cual explicó el 9% del total de nuevos cargos ocupados entre diciembre de 2005 y diciembre de 2010 (Gráfico 11).

Por su parte, el escalafón *salud* contribuyó en un 7% del crecimiento del total de la planta provincial analizada, en tanto que el escalafón *justicia* contribuyó en un 3% a dicha suba. *Resto* aportó el 2% de los nuevos cargos ocupados entre puntas del período analizado, en tanto que los escalafones *autoridades superiores* y *vial* explicaron el 0,3% y 0,1% del incremento acumulado respectivamente. Por último, tal como se mencionó, fue el escalafón *legislativo* el único que retrae la cantidad de cargos ocupados durante el período de análisis, con una contribución negativa a la dinámica de la planta de un 1%.

2.2.1. Cargos ocupados en el escalafón docente

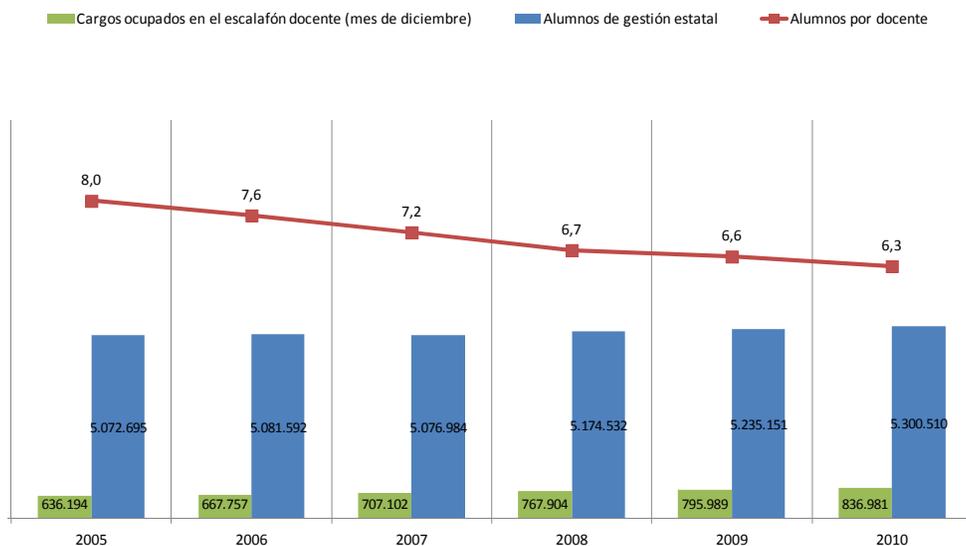
Del cociente entre los cargos ocupados en el escalafón *docente* y la cantidad de alumnos de educación de gestión estatal se obtiene el indicador de alumnos por docente. Como muestra

el Gráfico 12, durante el período de análisis la cantidad de alumnos por docente disminuyó sostenidamente, pasando de 1 docente cada 8 alumnos en 2005 a una relación de 1 docente cada 6,3 alumnos en 2010⁸.

Este comportamiento indica que, entre 2005 y 2010, la cantidad de cargos ocupados del escalafón *docente* se incrementó más que proporcionalmente que la cantidad de alumnos de gestión estatal. En este sentido, la cantidad de docentes observó un incremento acumulado entre puntas del período analizado de 32%, mientras que la cantidad de alumnos se incrementó en un 4,5%.

Es necesario realizar algunas aclaraciones relacionadas con el indicador de alumnos por docente, ya que su numerador (cargos ocupados en el escalafón *docente*) no se limita a los docentes frente alumno (maestros y profesores), sino que también incluyen al resto de las funciones educativas que componen las plantas orgánicas funcionales de los establecimientos de educación, tales como dirección, gestión y apoyo a la enseñanza. Por otro lado, el numerador del indicador incluye tanto a los cargos titulares, como a los interinos y suplentes⁹.

Gráfico 12: Cargos ocupados en el escalafón docente(1) y alumnos de gestión estatal(2) (15 provincias)



(1) En el caso del las horas cátedras docentes, estas fueron convertidas a cargos, contabilizándose 1 cargo cada 15 horas cátedra.

(2) Corresponde a matrícula de educación común de gestión estatal.

Nota: corresponde a las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan y Tucumán.

Datos provisorios.

Fuente: DNCFP en base a información suministrada por las jurisdicciones y datos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación Educativa (DINIECE) – Ministerio de Educación de la Nación.

⁸ Tanto los cargos docentes como la matrícula abarcan los niveles de enseñanza inicial, primario, secundario y superior no universitario.

⁹ Siendo titular el personal docente que ha sido designado con un carácter permanente en un cargo u horas cátedra; interino corresponde al personal que ocupa transitoriamente cargos u horas cátedras que no han sido cubiertos por titulares; por su parte suplente es el personal docente que reemplaza transitoriamente el cargo que ocupa un titular o un interino.

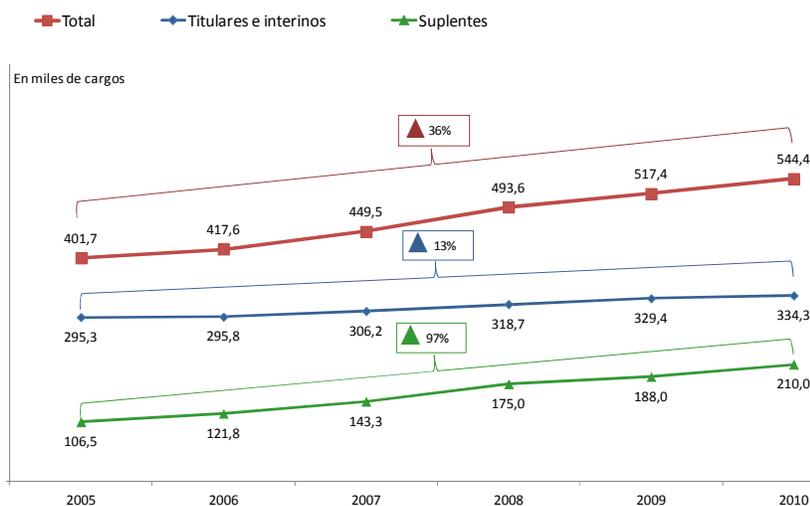
Recuadro 1: Los cargos suplentes en el escalafón docente

Durante el período analizado, es notable la fuerte expansión de los cargos informados como suplentes dentro de las designaciones por cargo de este escalafón(1). En este sentido, los cargos suplentes en diciembre de 2010 casi duplicaron la cantidad observada en diciembre de 2005, pasando de 106.483 cargos a 210.044 durante dicho período(2) (Gráfico 13).

En tanto que los cargos cuya situación de revista es titular o interino se incrementaron, en su conjunto, en un 13% durante ese mismo período, pasando de 295.254 cargos en diciembre de 2005 a 334.339 en diciembre de 2010.

Las cantidades mencionadas indican que en diciembre de 2005 cada 10 cargos cubiertos por titulares o interinos existían 3,6 cargos suplentes, en tanto que dicha proporción de cargos suplentes se elevó a 6,3 en diciembre 2010.

Gráfico 13: Designaciones por cargo del escalafón docente (15 provincias)

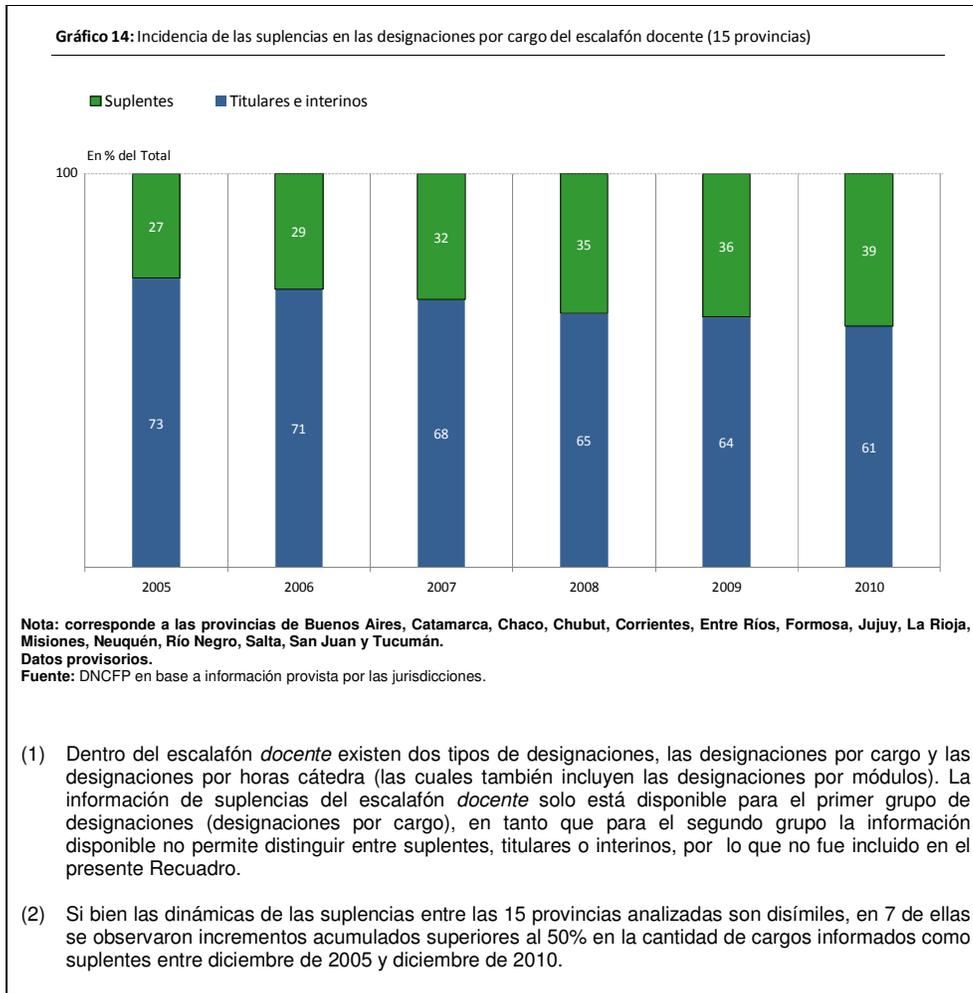


Nota: corresponde a las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan y Tucumán.

Datos provisorios.

Fuente: DNCFP en base a información provista por las jurisdicciones.

Esta dinámica de designaciones por cargo suplentes durante el período de análisis implicó, en términos de composición interna del escalafón *docente*, un incremento de la participación de suplentes dentro de las designaciones por cargo, pasando de representar el 27% de los mismos en diciembre de 2005 a hacerlo en un 39% en diciembre de 2010 (Gráfico 14).



2.2.2. Comparación con el sector privado registrado

En las 15 provincias analizadas, entre 2005 y 2010 la cantidad de cargos ocupados en la Administración Pública No Financiera provincial se incrementó proporcionalmente a la cantidad de puestos del sector privado registrado en estas mismas provincias durante ese mismo período. Observando ambos universos de empleo una suba acumulada de la planta del 27% entre puntas del período analizado (Gráfico 15).

En 2005 la cantidad de cargos ocupados en el sector público provincial fue de 1,1 millones contra 2,4 millones del sector privado registrado, mientras que en 2010 la primera fue de 1,4 millones y la segunda de 3 millones. La relación entre ambas plantas se mantuvo relativamente constante durante todo el período analizado, siendo esta de 2,1 puestos en el sector privado registrado por cada cargo ocupado en la Administración Pública No Financiera provincial.

En cuanto a la dinámica interanual de cada uno de los universos de empleo comparados, pueden observarse algunas diferencias: si bien en ambos casos los primeros años de la serie analizada, en un período de auge del ciclo económico, son los de mayor dinamismo, los incrementos de planta en el sector privado registrado son más pronunciados que los del sector público provincial. Por otro lado, mientras que entre 2008 y 2009, en un contexto de

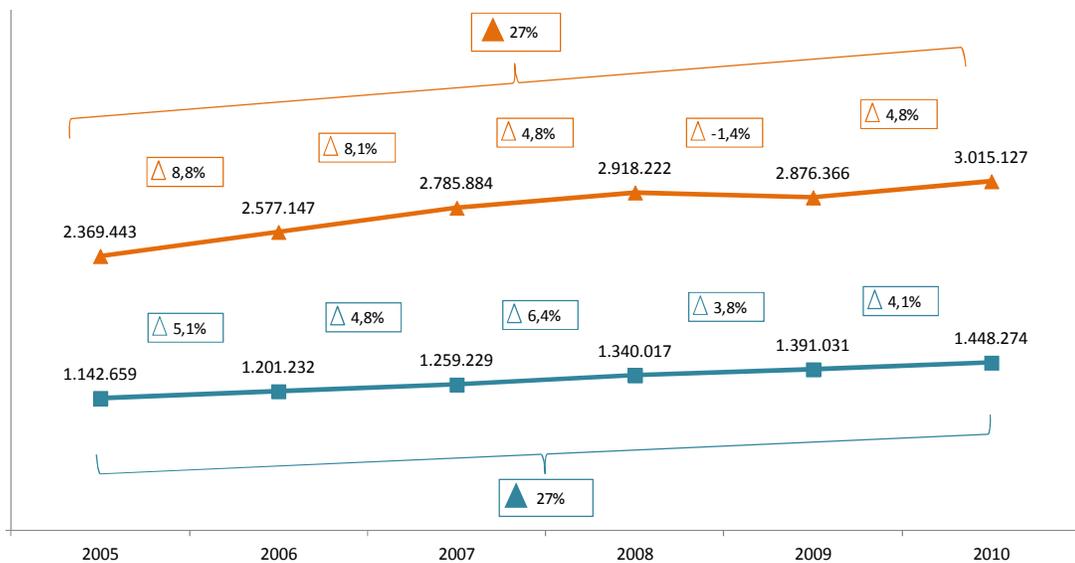
crisis financiera internacional, la cantidad de empleo privado registrado desciende levemente, en el caso del sector público provincial la cantidad de cargos continúa creciendo.

El comportamiento descrito en el párrafo anterior evidencia una mayor sensibilidad al ciclo económico de parte del empleo privado registrado, en relación a la observada por el empleo público provincial, tanto hacia el alza como hacia la baja del ciclo.

Finalmente, en 2010 ambos universos recuperan dinamismo en la generación de empleos, con un crecimiento de planta de 4,1% en la Administración Pública No Financiera provincial y 4,8% en el caso del sector privado registrado.

Gráfico 15: Cargos ocupados en la APNF provincial(1) y puestos en el sector privado registrado (15 provincias)

■ Cargos ocupados en el escalafón docente (mes de diciembre) ▲ Puestos en el sector privado registrado (promedio mensual IV trimestre)



(1) En el caso del las horas cátedras docentes, estas fueron convertidas a cargos, contabilizándose 1 cargo cada 15 horas cátedra.

Nota: corresponde a las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan y Tucumán.

Datos provisorios.

Fuente: DNCFP en base a información provista por las jurisdicciones, del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de la Nación.

Al comparar los Gráficos 10 y 15, el agrupamiento *resto* y los escalafones *autoridades superiores* y *docente* superaron al consolidado del sector privado registrado en cuanto a incremento porcentual acumulado de planta entre 2005 y 2010. En tanto que el escalafón *salud* observó un dinamismo similar al del consolidado del sector privado registrado en cuanto a la generación de nuevos cargos entre puntas del período analizado. Mientras que los demás escalafones observaron una suba porcentual acumulada de cargos ocupados inferior a la observada por el sector privado registrado.

2.3. Costo laboral por cargo

2.3.1. Consideraciones metodológicas

El cociente entre el costo laboral y los cargos ocupados es el costo laboral promedio por cargo ocupado (en adelante CLPCO), este indicador permite acercarse a la dinámica salarial de cada escalafón durante el período analizado.

Sin embargo, más allá de ser una herramienta de gran utilidad para el análisis de la política salarial provincial, el CLPCO presenta una serie de limitaciones como aproximación de la misma. Estas limitaciones pueden dividirse en dos grupos: aquellas que refieren a la definición propia del CLPCO y aquellas que remiten a fallas en el relevamiento de la información.

Dentro del primer grupo de limitaciones del CLPCO como aproximación a la política salarial podemos mencionar el hecho de que si un aumento otorgado al salario de bolsillo de determinado escalafón es de carácter no remunerativo (parcial o totalmente), el CLPCO se mueve en menor proporción que el beneficio.

Otra limitación es que el CLPCO puede ser afectado por cambios en la composición de la planta de determinado escalafón. Como ejemplos puede mencionarse una disminución en la antigüedad promedio de la planta por jubilaciones o ingreso masivo de nuevos empleados, afectando de esta manera el CLPCO hacia la baja. Otro ejemplo de cambio de composición del personal de determinado escalafón puede estar dado, tal como se vio en el Recuadro 1, por el aumento de la participación de suplencias, las cuales pueden implicar liquidaciones de solo una porción del mes, lo cual reduce el CLPCO independientemente de la política salarial aplicada en dicho escalafón¹⁰. Un último ejemplo corresponde a la existencia de trasposos de cargos entre escalafones debido a variaciones en la normativa de empleo provincial o a la metodología utilizada para su registro.

En lo referente las limitaciones del CLPCO que responden a fallas en el relevamiento de la información, corresponde a la mejora en los registros de la planta provincial por parte del personal encargado de relevarla. Esta mejora puede traer aparejada, debido al sub-registro en años anteriores, variaciones interanuales incorrectas de los cargos ocupados, amortiguando de esta manera el incremento en el valor del CLPCO observado en el año en el cual se implementó la mejora de la información. Otra limitación perteneciente a este segundo grupo corresponde al registro, dentro del costo laboral de determinado mes, el costo por pago de retroactivos. En este sentido, si el costo laboral del mes de diciembre de determinado año contiene el pago de retroactivos, esto hará que la variación del CLPCO del

¹⁰ Ya que si bien ante un aumento de las suplencias, tanto el numerador (costo laboral) como el denominador (cargos ocupados) del CLPCO se incrementan, el primero lo hace menos que proporcionalmente que el segundo. A su vez, un incremento en la participación de las suplencias puede implicar una baja en la antigüedad promedio de la planta, afectando a la baja al CLPCO. Cabe mencionar que otros escalafones como *salud* también cuentan con cargos suplentes, sin embargo no se dispone de información desagregada para identificar dicho tipo de cargo dentro de otros escalafones que no sea el *docente*.

diciembre del año posterior (sin pago de retroactivo) refleje solo parcialmente la política salarial aplicada a dicho escalafón¹¹.

2.3.2. Costo laboral por cargo por escalafón

Teniendo en cuenta esta serie de limitaciones en cuanto al CLPCO para explicar la política salarial escalafonaria provincial, a continuación se muestran los resultados obtenidos a partir de los datos disponibles:

Si bien los CLPCO de todos los escalafones observaron una tendencia positiva entre puntas del período analizado, el escalafón *legislativo* se destaca por registrar el incremento porcentual acumulado más pronunciado, en términos del CLPCO, entre 2005 y 2010. Este escalafón observó una suba acumulada del CLPCO del 323% durante el período de análisis, a razón de un incremento interanual promedio del 34,2%. El escalafón *legislativo*, más que cuadruplicó su CLPCO durante el período analizado, pasando de \$2.117 mensual en diciembre de 2005 a \$9.215 en diciembre de 2010 (Gráfico 16). A partir de diciembre de 2009, el CLPCO de este escalafón supera al del escalafón *autoridades superiores*.

En cuanto a incremento porcentual acumulado durante el período de análisis, el segundo lugar, aunque a una distancia significativa del primero, es ocupado por *resto*, el cual incrementó su CLPCO entre puntas del período en un 228%, lo que implicó un incremento interanual promedio en este indicador del 27,3%. El CLPCO de *resto* más que se triplicó, pasando de \$2.578 en diciembre de 2005 a \$8.461 en diciembre de 2010.

El tercer lugar en cuanto a suba acumulada entre puntas del período de análisis, es ocupado por el escalafón *general* con un incremento del 200% en su CLPCO, con una variación interanual promedio del 25,7%. Pasando de un CLPCO de \$1.441 en diciembre de 2005 a uno de \$4.325 en diciembre de 2010. Por su parte, el escalafón *vial* casi triplicó su CLPCO entre puntas del período analizado, con un incremento acumulado del 199% a razón de una suba promedio interanual del 24,9%, pasando de \$1.868 en diciembre de 2005 a \$5.589 en diciembre de 2010.

El CLPCO de los escalafones *salud* y *docente* acumularon subas, entre 2005 y 2010, de orden del 179% y 173% respectivamente. Estas subas implicaron incrementos interanuales promedio de 23,4% en el escalafón *salud*, y de 22,8% en el escalafón *docente*. En el caso del escalafón *salud*, el CLPCO pasó de \$1.812 en diciembre de 2005 a \$5.064 en diciembre de 2010, por su parte, el escalafón *docente* pasó de un CLPCO de \$1.186 en 2005 a uno de \$3.236 en 2010.

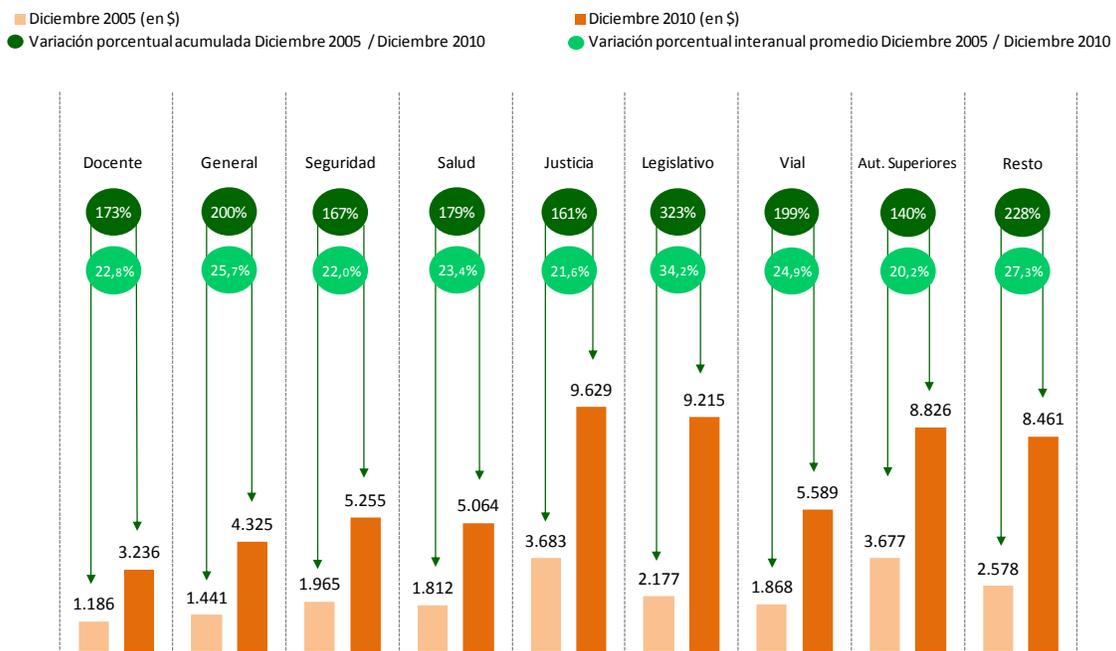
El escalafón *seguridad* incrementó su CLPCO en un 167% entre puntas del período de análisis, observando un incremento promedio interanual del 22%. Este escalafón pasó de un CLPCO de \$1.965 en diciembre de 2005 a \$5.255 en diciembre de 2010.

¹¹ Un efecto similar ocurriría si en el diciembre de determinado años se incluye dentro del costo laboral los montos correspondientes al aguinaldo. Sin embargo, se intentó minimizar este tipo de falla mediante estimaciones que permitieron descontar el aguinaldo en aquellas provincias que lo incluyeron dentro del costo laboral de los escalafones.

Respecto al CLPCO del escalafón *justicia*, si bien este presentó uno de los incrementos acumulados más bajos entre los escalafones durante el período de análisis (161%), el CLPCO de este escalafón había partido de niveles relativamente altos, observando durante casi toda la serie analizada los mayores valores del CLPCO de la Administración Pública No Financiera provincial, superando incluso al CLPCO del escalafón *autoridades superiores*¹². En este sentido, el CLPCO del escalafón *justicia* pasó de \$3.683 en diciembre de 2005 a \$9.629 en diciembre de 2010, a razón de un incremento promedio interanual del 21,6%.

El menor incremento porcentual acumulado entre 2005 y 2010 le correspondió al escalafón *autoridades superiores*, con una suba del 140%, a razón de un incremento promedio interanual del 20,2%, pasando de un CLPCO de \$3.677 en diciembre 2005 a uno de \$8.826.

Gráfico 16: Costo laboral promedio por cargo ocupado (1) (15 provincias)



(1) En el caso del las horas cátedras docentes, estas fueron convertidas a cargos, contabilizándose 1 cargo cada 15 horas cátedra.

Nota: corresponde a las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan y Tucumán.

Datos provisorios.

Fuente: DNCFP en base a información provista por las jurisdicciones.

¹² Excepto en diciembre de 2006 en donde el CLPCO del escalafón *autoridades superiores* superó al del escalafón *justicia*.

Recuadro 2: El costo laboral en el cargo testigo del escalafón docente

El maestro de grado (jornada simple-enseñanza común) de nivel primario con 10 años de antigüedad, es el cargo testigo más difundido del escalafón *docente*(1), y para el cual se dispone información salarial para todos los años de estudio comprendidos en este trabajo.

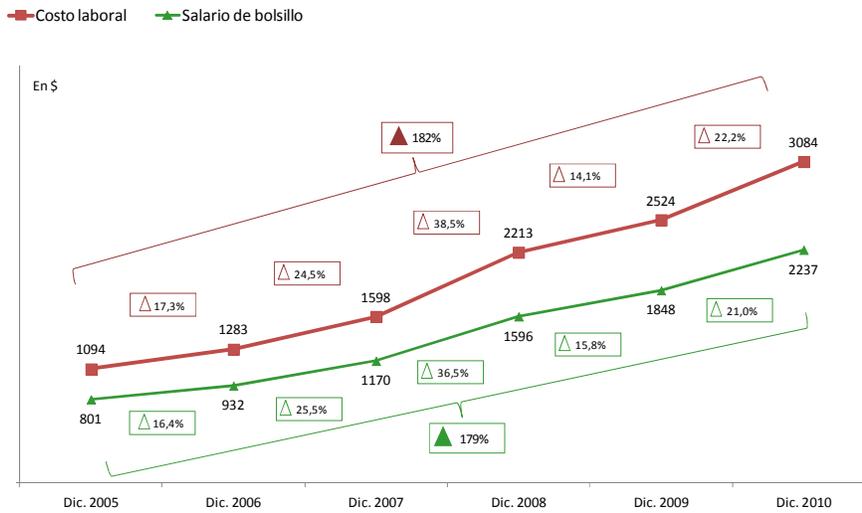
A partir de dicha información y a modo de referencia, a continuación se presenta la evolución del costo laboral y el salario de bolsillo del maestro de grado con 10 años de antigüedad correspondiente a las 15 provincias analizadas en el presente capítulo.

Como puede verse en el Gráfico 17, el incremento acumulado del costo laboral del cargo de referencia entre 2005 y 2010 fue del 182%, con una suba interanual promedio del 23,3%. Pasando de un costo laboral de \$1.094 en diciembre de 2005 a uno de \$3.084 en diciembre de 2010(2).

Por su parte, el salario de bolsillo del maestro de grado observó una suba acumulada entre 2005 y 2010 del 179%, a razón de un incremento interanual promedio del 23%. Dicho salario pasó de \$801 en diciembre de 2005 a \$2.237 en diciembre de 2010.

El hecho de que el incremento acumulado del costo laboral entre 2005 y 2010 (182%) haya superado al del salario de bolsillo (179%), denota un esfuerzo de parte de las jurisdicciones dirigido a aumentar la participación de componentes remunerativos dentro del salario bruto del escalafón *docente*.

Gráfico 17: Maestro de grado con 10 años de antigüedad promedio ponderado(*) (15 jurisdicciones)



(*) El promedio ponderado de las 15 provincias se obtuvo asignando a cada una de ellas un peso relativo según la cantidad de docentes frente alumnos de educación primaria de gestión estatal con 6 a 10 años de antigüedad observado en cada jurisdicción, a partir de información relevada por el Censo Nacional de Docentes de 2004.

Nota: corresponde a las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan y Tucumán.

Fuente: DNCFP en base a datos de la Coordinación General de Estudio de Costos del Sistema Educativo y la DINIECE – Ministerio de Educación de la Nación.

- (1) No se dispone de información salarial de cargos testigos de otros escalafones para los años de interés.
- (2) En promedio, durante el período de análisis el valor del CLPCO del escalafón docente superó en un 10% al costo laboral ponderado del maestro de grado con 10 años de antigüedad.

2.3.3. Comparación con el sector privado registrado

Si se calcula el CLPCO de la Administración Pública No Financiera provincial de las 15 provincias analizadas y se lo compara con el costo salarial promedio del sector privado registrado para esas mismas provincias¹³ se observa que en promedio, el primero representó el equivalente al 92% del segundo entre 2005 y 2010.

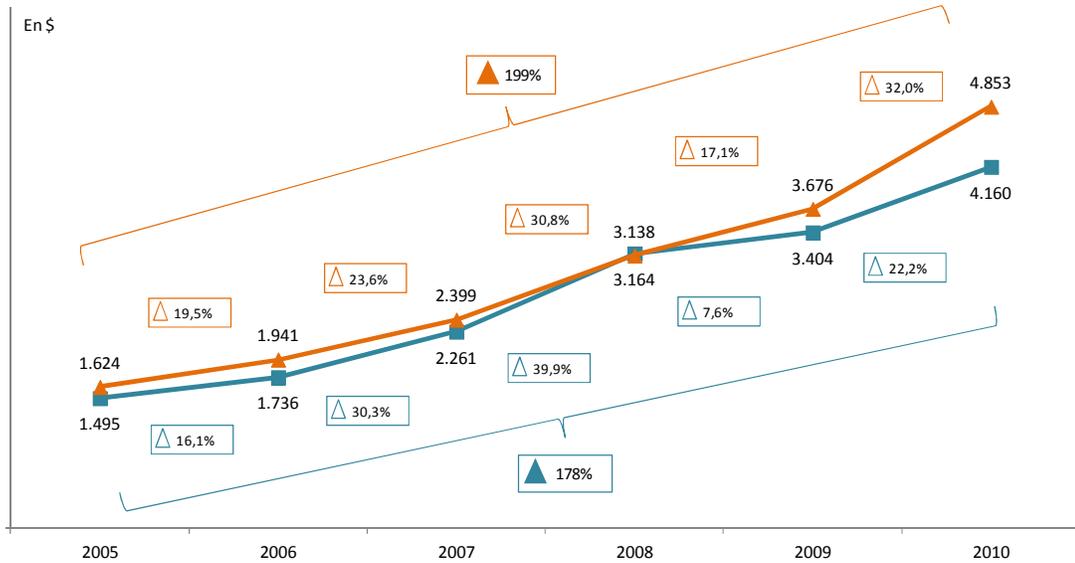
Mientras que el CLPCO consolidado provincial pasó de \$1.495 en diciembre de 2005 a \$4.160 en diciembre de 2010, el costo salarial promedio del sector privado registrado pasó de \$1.624 (promedio mensual) en el cuarto trimestre de 2005 a \$4.853 (promedio mensual) en el cuarto trimestre de 2010. Esto implicó un incremento acumulado del 178% para el CLPCO consolidado de los escalafones provinciales contra un 199% del sector privado registrado (Gráfico 18).

Una observación adicional debe hacerse respecto a la dinámica del CLPCO del sector público provincial durante los años 2008 y 2009, donde se observa un incremento porcentual interanual abrupto en 2008 (39,9%), para pasar luego a un incremento bajo (7,6%) en 2009. Este comportamiento no refleja necesariamente la política salarial observada durante dichos años, sino que se explica por el pago de adicionales por única vez durante diciembre de 2008 en algunas de las provincias analizadas, y su consecuente efecto sobre el cálculo de la variación porcentual interanual del CLPCO respecto al diciembre del año siguiente.

¹³ El costo salarial promedio del sector privado registrado es calculado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) a partir del procesamiento de los datos del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA). Para hacer totalmente comparable el costo salarial del sector privado registrado con el CLPCO calculado en el marco del presente trabajo, se procedió a descontar del primero los montos correspondientes al aguinaldo del mes de diciembre a partir de información adicional del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

Gráfico 18: Costo laboral promedio por cargo ocupado(1) (15 provincias)

■ Sector público provincial (mes de diciembre) ▲ Sector privado registrado (promedio mensual del IV trimestre)



(1) En el caso de las horas cátedras docentes, estas fueron convertidas a cargos, contabilizándose 1 cargo cada 15 horas cátedra.

Nota: corresponde a las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan y Tucumán.

Datos provisorios.

Fuente: DNCFP en base a información provista por las jurisdicciones, del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

Comparando los Gráficos 16 y 18 se observa que solo tres escalafones de la Administración Pública No Financiera provincial observaron un incremento acumulado del CLPCO, entre 2005 y 2010, que superó al observado por el consolidado del sector privado registrado, estos fueron: *legislativo*, *resto* y *general*. Por su parte, el escalafón *vial* igualó la suba acumulada del CLPCO del sector privado registrado consolidado entre puntas del período analizado, mientras que los demás escalafones observaron incrementos porcentuales inferiores al del sector privado registrado.

3. Evaluación de diferenciales en el costo laboral por cargo

3.1. Diferencial entre escalafones

Una forma de evaluar la dinámica de las disparidades entre escalafones, en términos de CLPCO, consiste en analizar la evolución de la dispersión entre el CLPCO de los distintos escalafones al interior del empleo público de cada provincia. Dicho análisis se realizará sobre las 15 provincias para las cuales se dispone de información, utilizando tres métodos alternativos para medir la desigualdad del CLPCO entre escalafones en cada uno de las

jurisdicciones (coeficiente de Gini, coeficiente del desvío estándar y brecha entre máximo y mínimo).

En este sentido, se medirá la distancia del los CLPCO de los nueve escalafones de la Administración Pública No Financiera provincial y se interpretará como una reducción de disparidad cuando la distancia del CLPCO entre escalafones se reduce, en tanto que se considerará como una mayor disparidad cuando dicha distancia se incrementa. A continuación se presentan los resultados como promedio simple del valor de cada indicador observado en cada provincia.

El primero de los métodos cuantitativos utilizados para medir los diferenciales es el coeficiente de Gini¹⁴, el cual toma el valor 0 cuando se observa la perfecta igualdad y 1 cuando la desigualdad es absoluta, por lo tanto, a medida que el valor del coeficiente disminuye menor desigualdad se verifica y viceversa¹⁵.

El coeficiente de Gini del CLPCO entre escalafones observó un valor promedio entre las 15 provincias de 0,242 en diciembre de 2005 y uno de 0,234 en diciembre de 2010, lo que implicó una disminución de diferenciales provinciales entre los CLPCO de los distintos escalafones del 3,6% entre puntas del período analizado (Gráfico 19).

¹⁴ El coeficiente de Gini del CLPCO del empleo público provincial fue calculado de la siguiente manera:

$$G = 1 - \sum_{k=1}^{n-1} (X_{k+1} - X_k)(Y_{k+1} + Y_k)$$

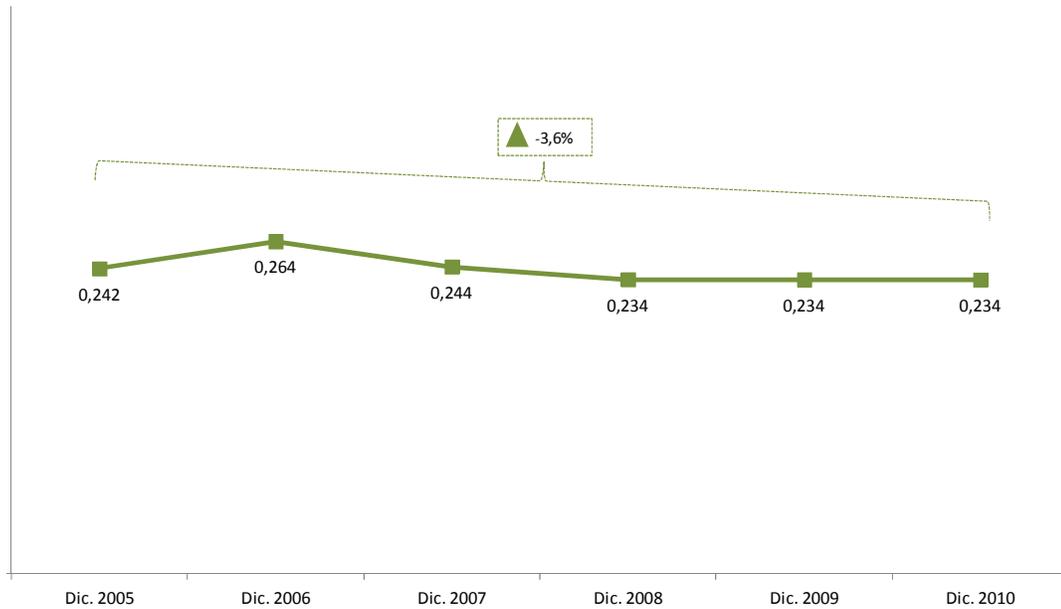
Donde:

G es el coeficiente de Gini del CLPCO.

X: proporción acumulada de la variable escalafón.

Y: proporción acumulada de la variable CLPCO.

¹⁵ La focalización en el estudio de la equidad en una determinada variable, en este caso el CLPCO, implica dejar de lado la evaluación de la equidad en términos del resto de las dimensiones. Por lo tanto, una equidad absoluta en el CLPCO entre escalafones no necesariamente implique un resultado óptimo, ya que diferencias entre los niveles de responsabilidad relativa entre escalafones puede justificar diferencias entre CLPCO.

Gráfico 19: Coeficiente de Gini del CLPCO entre escalafones (15 provincias)

Nota: corresponde a las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan y Tucumán.

Datos provisorios.

Fuente: DNCFP en base a información provista por las jurisdicciones.

El segundo método utilizado para medir los diferenciales consiste en el cálculo del desvío estándar, el cual mide la distancia promedio entre un conjunto de datos respecto a su valor medio¹⁶. El cociente entre el desvío estándar y el valor promedio se denomina coeficiente del desvío estándar, y será esta la medida de desigualdad que se utilizará a continuación.

Cuanto mayor coeficiente del desvío estándar observe un conjunto de datos, en mayor medida relativa dichos datos se separarán entre sí, lo que será interpretado como mayores diferenciales. Mientras que cuanto menor sea el valor del coeficiente del desvío estándar,

¹⁶ El desvío estándar es calculado de la siguiente manera $s = \sqrt{\frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2}{n-1}}$, donde s es el desvío estándar,

x_i es cada uno de los datos de la serie, \bar{x} es el promedio de la serie y n es la cantidad de datos de la serie. En

tanto que el promedio, es el promedio simple utilizado comúnmente, es decir $\bar{x} = \frac{\sum_{i=1}^n x_i}{n}$. Finalmente el

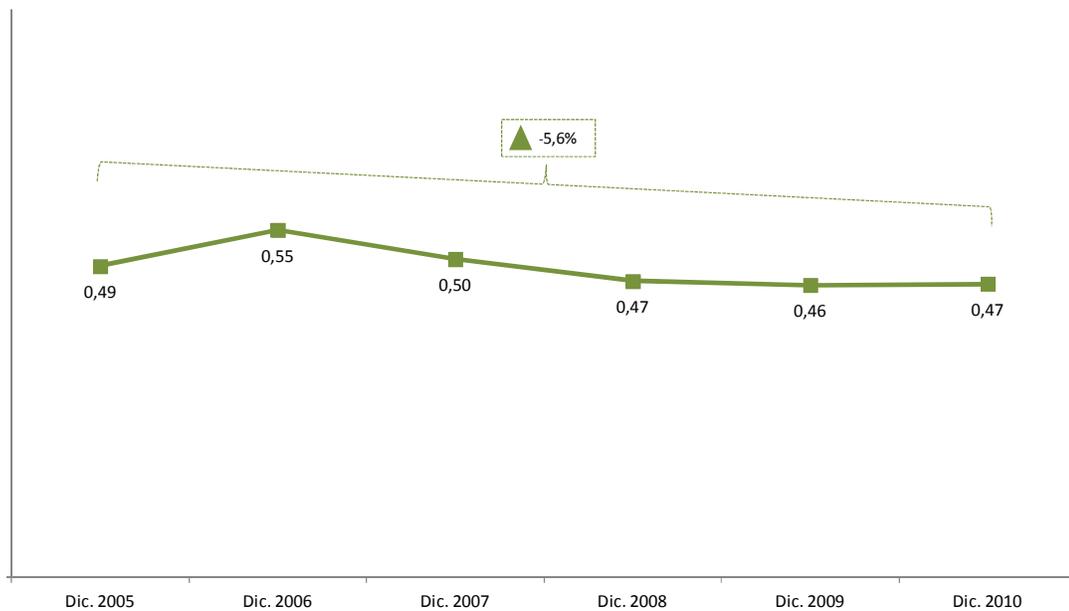
cociente entre el desvío estándar (s), y el promedio (\bar{x}) es el coeficiente del desvío estándar, es decir $cs = \frac{s}{\bar{x}}$,

donde cs es el coeficiente del desvío estándar.

menor será la distancia relativa entre los valores del grupo de datos, y por lo tanto se interpretará como menores diferenciales.

El coeficiente del desvío estándar del CLPCO entre escalafones calculado para las 15 provincias se redujo en un 5,6% entre puntas del período analizado. Pasando de un valor de 0,49 en diciembre de 2005 a 0,47 en diciembre de 2010, evidenciando una reducción de disparidades entre el CLPCO entre los nueve escalafones (Gráfico 20).

Gráfico 20: Coeficiente del desvío estándar del CLPCO entre escalafones (15 provincias)



Nota: corresponde a las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan y Tucumán.

Datos provisorios.

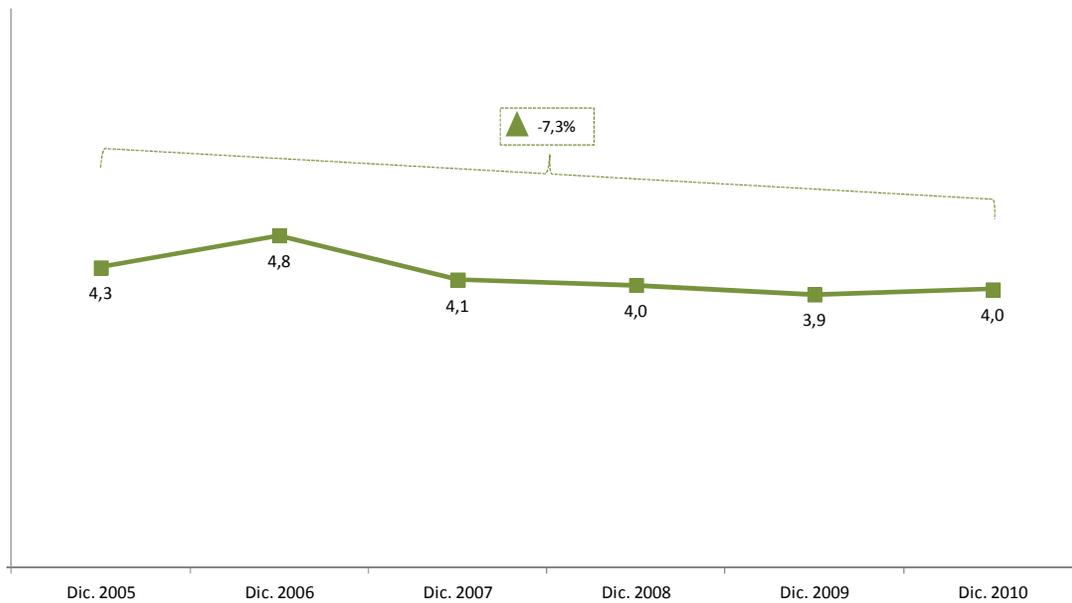
Fuente: DNCFP en base a información provista por las jurisdicciones.

Por último, uno de los métodos más sencillos para la medición nivel de disparidades de un conjunto de datos, consiste en observar la relación entre el valor más alto (máximo) y el menor valor (mínimo) de dicho grupo. En el marco del presente trabajo se identificó, para cada año, la provincia con mayor CLPCO del escalafón *docente* y la provincia con menor CLPCO de dicho escalafón, calculándose el cociente entre ambos valores¹⁷. Así calculada, la brecha entre el valor máximo y el mínimo, representa la cantidad de veces que el valor mínimo es contenido en el valor máximo.

¹⁷ La relación es medida de la siguiente manera $B = \frac{Max}{Min}$, donde B es la brecha entre el valor máximo y el valor mínimo del CLPCO. Max es el CLPCO del escalafón con mayor CLPCO y Min corresponde al valor del CLPCO del escalafón con menor CLPCO.

En el Gráfico 21 puede observarse que el CLPCO del escalafón con mayor CLPCO representó durante diciembre de 2010, cuatro veces el CLPCO del escalafón con menor CLPCO. Dicha relación en diciembre de 2005 había sido de 4,3, por lo tanto se verificó una reducción de este indicador en un 7,3% entre puntas del período analizado. Una vez más se verifica una reducción de diferencias entre escalafones de la Administración Pública No Financiera provincial entre diciembre de 2005 y 2010.

Gráfico 21: Brecha entre máximo y mínimo del CLPCO entre escalafones (15 provincias)



Nota: corresponde a las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan y Tucumán.
Datos provisorios.

Fuente: DNCFP en base a información provista por las jurisdicciones.

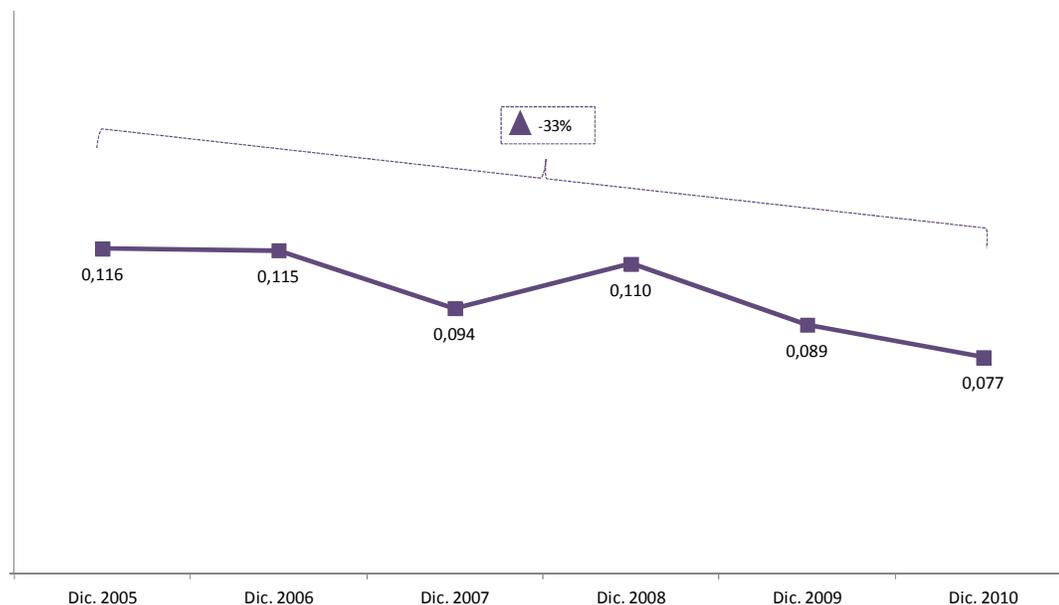
3.2. Diferenciales en el escalafón docente

El presente apartado tiene como objetivo analizar las disparidades del escalafón *docente* entre provincias, en términos del CLPCO, entre 2005 y 2010. Para esto, se utilizará una metodología similar a la del apartado anterior, pero aplicándola como medida de las disparidades del CLPCO del escalafón *docente* entre las distintas provincias. En este sentido, se considerará como una mayor equidad cuando la distancia del CLPCO docente entre provincias se reduce y una menor equidad cuando dicha distancia se incrementa¹⁸.

¹⁸ Hay que tener en cuenta que no necesariamente una equidad absoluta entre provincias en términos del CLPCO del escalafón docente implique un resultado óptimo, ya que pueden existir diferencias de costos relativos entre provincias. Dichas diferencias son explicadas por variables no consideradas en el presente análisis tales como porcentaje de ruralidad de la matrícula. En este sentido, provincias con mayor proporción relativa de matrícula

Como puede observarse en el Gráfico 22, el coeficiente de Gini del CLPCO del escalafón *docente* se redujo entre puntas del período analizado, pasando de un valor de 0,116 en diciembre de 2005 a 0,077 en diciembre de 2010. Este comportamiento indica una reducción de un tercio (33%) en el diferencial entre provincias en cuanto al CLPCO de los docentes entre diciembre 2005 y diciembre 2010.

Gráfico 22: Coeficiente de Gini del CLPCO del escalafón docente (15 provincias)

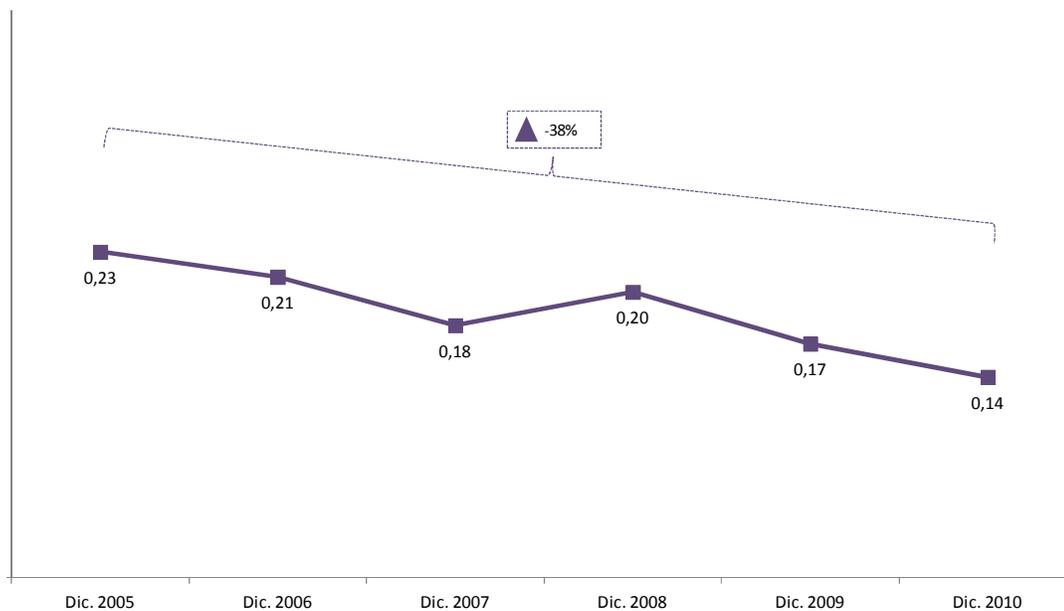


Nota: corresponde a las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan y Tucumán.
Datos provisorios.

Fuente: DNCFP en base a información provista por las jurisdicciones.

En el Gráfico 23, el coeficiente del desvío estándar disminuye entre puntas del período de análisis en un 40%, indicando una pronunciada reducción de las disparidades del CLPCO del escalafón *docente* entre las 15 provincias analizadas. El coeficiente del desvío estándar pasa de 0,23 en diciembre de 2005 a 0,14 en diciembre de 2010.

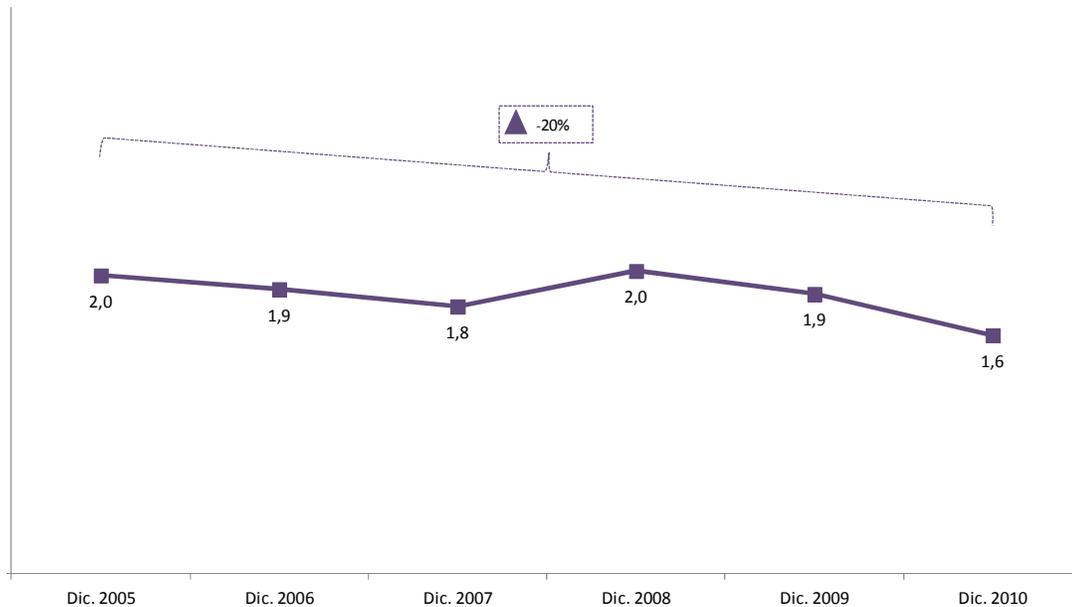
en el ámbito rural probablemente requieran mayores recursos relativos para alcanzar un nivel de provisión educativa similar al de otras provincias con menores niveles de ruralidad de la matrícula.

Gráfico 23: Coeficiente del desvío estándar del CLPCO del escalafón docente (15 provincias)

Nota: corresponde a las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan y Tucumán.
Datos provisorios.

Fuente: DNCFP en base a información provista por las jurisdicciones.

Por último, en el Gráfico 24 se describen las brechas entre máximos y mínimos a lo largo del período de análisis en términos del CLPCO docente, en el cual puede observarse una disminución de la misma entre puntas del período analizado. En diciembre de 2005 el CLPCO del escalafón *docente* de la provincia con mayor valor duplicaba al de la provincia con menor valor, en tanto que en diciembre de 2010 esa brecha se contrajo a 1,6. Esto implicó una reducción de los diferenciales provinciales en términos del CLPCO docente del 20% entre puntas del período analizado.

Gráfico 24: Brecha entre máximo y mínimo del CLPCO del escalafón docente (15 provincias)

Nota: corresponde a las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan y Tucumán.

Datos provisorios.

Fuente: DNCFP en base a información provista por las jurisdicciones.

3.3. Diferenciales en otros escalafones

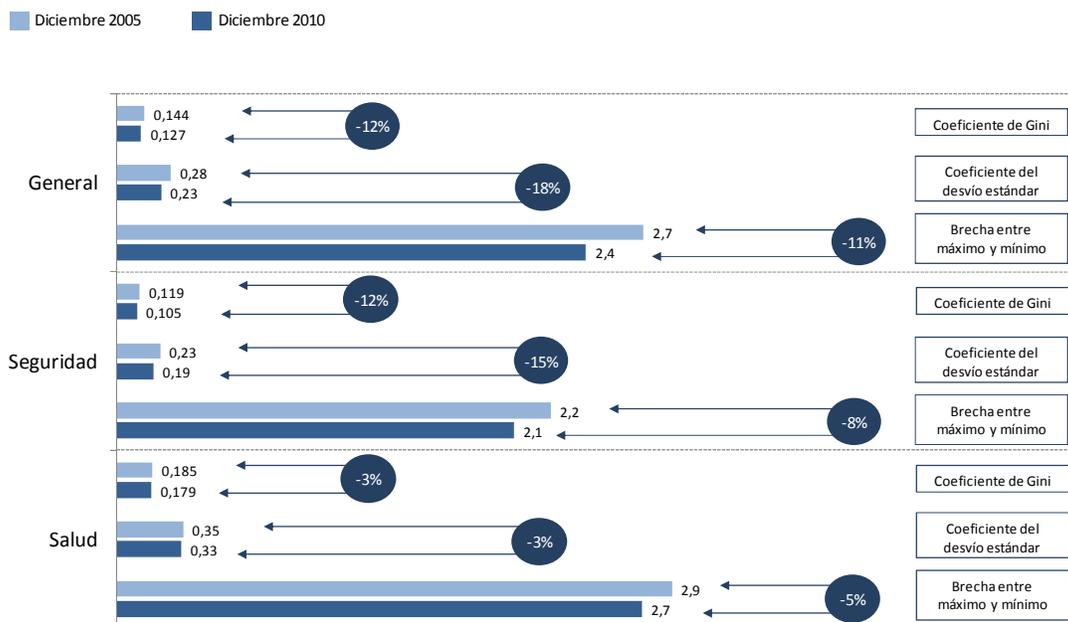
Finalmente, la extensión del ejercicio del apartado anterior para otros escalafones representativos de la Administración Pública No Financiera provincial, también revela una reducción de los diferenciales provinciales del CLPCO entre puntas del período analizado.

En este sentido, el escalafón *general* reduce los diferenciales de su CLPCO entre provincias entre 2005 y 2010 en un 12% según el coeficiente de Gini, en un 18% según el coeficiente del desvío estándar y en un 11% según brecha entre máximo y mínimo (Gráfico 25).

Por su parte, el escalafón *seguridad* observa una reducción en las distancias de los CLPCO entre provincias del orden del 12% medido en términos del coeficiente de Gini, del 15% en términos del coeficiente del desvío estándar y del 8% en términos de brecha entre máximo y mínimo.

Por último, el escalafón *salud* reduce su brecha entre provincias, en términos del CLPCO, en un 3% tanto por el coeficiente de Gini como por el coeficiente del desvío estándar, y en un 5% según brecha entre máximo y mínimo.

Gráfico 25: Diferenciales del costo laboral promedio por cargo ocupado (15 provincias)



Nota: corresponde a las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan y Tucumán.
 Datos provisorios.

Fuente: DNCFP en base a información provista por las jurisdicciones.

4. Conclusiones

El gasto en personal de la Administración Pública No Financiera provincial, se incrementó entre 2005 y 2010 en un 257%, explicando el 46% de la suba acumulada del total del gasto público provincial durante dicho período. Para el conjunto de las 15 provincias para las cuales se dispone de información por escalafón, los principales resultados del análisis sobre la dinámica del gasto en personal fueron los siguientes:

Entre 2005 y 2010, la cantidad de cargos ocupados en la Administración Pública No Financiera provincial se incrementó en términos porcentuales de igual modo que la cantidad de puestos del sector privado registrado. Observando ambos universos de empleo una suba acumulada de planta del 27% entre puntas del período analizado, a razón de un incremento promedio interanual de aproximadamente 5%. La relación entre ambos sectores en cuanto a cantidad de cargos se mantuvo relativamente estable durante toda la serie analizada, siendo la misma de 1 cargo ocupado en la Administración Pública No Financiera Provincial cada 2,1 puestos ocupados en el sector privado registrado.

En tanto que el costo laboral por cargo de la Administración Pública No Financiera provincial acumuló un incremento entre puntas del período analizado del 178%, lo que representó 21 puntos porcentuales menos que la suba acumulada en el costo laboral por cargo del sector privado registrado durante el mismo período, el cual verificó un incremento del 199%. En este sentido, el costo laboral por cargo de la Administración Pública No Financiera provincial se incrementó interanualmente, en promedio, en un 23,2% entre 2005 y 2010, en tanto que el sector privado registrado lo hizo en un 24,6%. En promedio durante la serie analizada, el costo laboral por cargo de la Administración Pública No Financiera provincial representó el equivalente al 92% del costo laboral por cargo del sector privado registrado.

Entre 2005 y 2010, el escalafón *docente* explicó el 45% del incremento del costo laboral y el 66% de los nuevos cargos ocupados en los gobiernos provinciales. Con un incremento del costo laboral por cargo del 173% entre puntas del período de análisis y una suba interanual promedio del 22,8%. Esta dinámica se encontró influenciada por una serie de normativas tendientes a fortalecer el sistema educativo, entre las cuales se destacó la Ley de Financiamiento Educativo N° 26.075 sancionada en 2005.

Tanto los cargos docentes de la Administración Pública No Financiera provincial como la matrícula de alumnos de gestión estatal se incrementaron, sin embargo los primeros lo hicieron más que proporcionalmente que los segundos. Por lo tanto, durante el período analizado la relación entre cantidad de alumnos por cargos docente disminuyó sostenidamente, pasando de 1 docente cada 8 alumnos en 2005 a una relación de 1 docente cada 6,3 alumnos en 2010. En este sentido, es significativo el incremento de las designaciones por cargo suplente en este escalafón, las cuales duplicaron su cantidad entre puntas de la serie analizada, implicando una modificación en la composición de las designaciones por cargo docente, en donde los cargos suplentes pasaron de representar el 27% de dichas designaciones en diciembre de 2005 a hacerlo en casi un 39% en diciembre de 2010.

Por otro lado, la evolución del costo laboral y del salario de bolsillo del maestro de grado con 10 años de antigüedad verificaron que, entre 2005 y 2010, las jurisdicciones han realizado esfuerzos significativos para alcanzar una mayor participación de los componentes remunerativos dentro del salario bruto docente.

Por su parte, el escalafón *general* representó el 18% de la suba acumulada del costo laboral provincial entre 2005 y 2010 y el 14% de los nuevos cargos durante dicho período. El costo laboral por cargo de este escalafón observó un incremento acumulado del 200% entre 2005 y 2010, a razón de una suba promedio interanual del 25,7%. En cuanto a su planta ocupada, la misma creció un 20% entre puntas del período analizado, representando una suba promedio interanual de 3,8% en la cantidad de cargos.

El escalafón *seguridad* explicó el 13% del incremento acumulado por el costo laboral provincial y el 9% de los nuevos cargos ocupados entre puntas del período de análisis. En términos del costo laboral por cargo, entre 2005 y 2010, el escalafón observó un incremento interanual promedio del 22% y un incremento acumulado de 167%. La cantidad de cargos se incrementó en un 21% entre 2005 y 2010, a razón de una suba promedio interanual del 3,8%.

Otro escalafón de relevancia en la Administración Pública No Financiera provincial es el escalafón *salud*, el cual explicó el 8% de la variación del costo laboral provincial entre puntas del período analizado y el 7% de los nuevos cargos de los gobiernos provinciales. Entre 2005 y 2010 este escalafón observó un incremento interanual promedio del costo laboral por cargo del 23,4%, acumulando una suba del 179% durante ese período. En cuanto a su planta ocupada, la misma verificó una suba del 27% entre 2005 y 2010, creciendo en promedio un 5% interanualmente.

Respecto a los demás escalafones, es notable el pronunciado incremento del costo laboral por cargo observado por el escalafón *legislativo* durante el período de análisis, cuyo costo laboral por cargo a partir de 2009 se encontró por encima del observado por el escalafón *autoridades superiores*. Siendo el escalafón *legislativo*, el único de los escalafones analizados que superó significativamente el incremento del costo laboral por cargo observado por el sector privado registrado, el cual se incrementó en un 199% entre puntas del período analizado, contra una suba del 323% del escalafón *legislativo*.

Si bien fue el escalafón *justicia*, luego de *autoridades superiores*, el que menor incremento porcentual acumuló en términos de costo laboral por cargo durante el período analizado (161%), dicho escalafón partió de niveles nominales altos de costo laboral por cargo, superando incluso al costo laboral por cargo del escalafón *autoridades superiores* durante casi toda la serie analizada.

La evaluación de la dinámica de los diferenciales de costos laborales por cargo entre escalafones al interior del empleo público provincial, reveló que las disparidades entre los mismos se redujeron entre puntas del período analizado entre un 7,3% y un 3,6%, según la herramienta utilizada para medir dicha dispersión.

En cuanto a la medición de desigualdades entre provincias del escalafón *docente*, en términos de costo laboral por cargo, dicho escalafón observó una disminución de las disparidades entre provincias. En este sentido, la desigualdad del costo laboral por cargo docente entre provincias se redujo notablemente entre 2005 y 2010, en un rango del 20% al 38% según el método utilizado para su medición.

Por último, entre puntas del período de análisis también hay evidencia empírica de una reducción de diferenciales del costo laboral por cargo entre provincias en otros escalafones representativos de la Administración Pública No Financiera provincial, como los escalafones *salud, general y seguridad*.

Anexo

Cuadro 1: Costo laboral. Administración Pública No Financiera provincial (15 provincias)
En millones de \$

	Docente	General	Seguridad	Salud	Justicia	Legislativo	Vial	Aut. Superiores	Resto	Total
Dic. 2005	754,5	303,0	259,6	140,6	135,0	45,6	20,7	12,1	37,5	1.708,5
Dic. 2006	931,7	360,3	308,9	176,6	154,8	57,1	25,8	15,8	53,7	2.084,8
Dic. 2007	1.282,7	500,4	419,4	256,5	212,9	57,7	34,9	17,5	65,0	2.846,9
Dic. 2008	1.950,8	802,5	566,5	347,4	302,6	98,1	45,7	28,1	97,8	4.239,5
Dic. 2009	2.146,2	858,2	661,9	394,8	346,4	122,3	49,5	28,6	126,6	4.734,4
Dic. 2010	2.708,8	1.094,9	836,6	500,9	444,7	169,9	62,8	38,3	167,6	6.024,5

Nota: corresponde a las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan y Tucumán. Datos provisorios.

Fuente: DNCFP en base a información provista por las jurisdicciones.

Cuadro 2: Cargos ocupados. Administración Pública No Financiera provincial (15 provincias)

	Docente	General	Seguridad	Salud	Justicia	Legislativo	Vial	Aut. Superiores	Resto	Total
Dic. 2005	636.194	210.258	132.111	77.611	36.661	20.935	11.062	3.283	14.544	1.142.659
Dic. 2006	667.757	220.509	140.922	81.272	38.077	22.685	11.269	3.580	15.161	1.201.232
Dic. 2007	707.102	229.152	147.095	87.537	40.647	15.935	11.068	3.680	17.013	1.259.229
Dic. 2008	767.904	239.833	150.952	87.710	42.416	17.365	10.937	4.021	18.879	1.340.017
Dic. 2009	795.989	248.000	155.625	95.312	44.243	16.701	10.987	4.122	20.052	1.391.031
Dic. 2010	836.981	253.175	159.202	98.914	46.187	18.433	11.233	4.340	19.809	1.448.274

Nota: corresponde a las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan y Tucumán. Datos provisorios.

Fuente: DNCFP en base a información provista por las jurisdicciones

Cuadro 3: Costo laboral promedio por cargo ocupado. Administración Pública No Financiera provincial (15 provincias)
En \$

	Docente	General	Seguridad	Salud	Justicia	Legislativo	Vial	Aut. Superiores	Resto	Total
Dic. 2005	1.186	1.441	1.965	1.812	3.683	2.177	1.868	3.677	2.578	1.495
Dic. 2006	1.395	1.634	2.192	2.173	4.066	2.519	2.288	4.422	3.544	1.736
Dic. 2007	1.814	2.184	2.851	2.930	5.238	3.623	3.150	4.756	3.820	2.261
Dic. 2008	2.540	3.346	3.753	3.961	7.134	5.647	4.176	6.979	5.179	3.164
Dic. 2009	2.696	3.460	4.253	4.142	7.829	7.322	4.506	6.950	6.312	3.404
Dic. 2010	3.236	4.325	5.255	5.064	9.629	9.215	5.589	8.826	8.461	4.160

Nota: corresponde a las provincias de Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Juan y Tucumán. Datos provisorios.

Fuente: DNCFP en base a información provista por las jurisdicciones.