



## **TRABAJO FINAL DE GRADO**

**TITULO:** La incidencia de la partida 100 - Gastos en Personal - en el Presupuesto Rionegrino – Período 2001 - 2016

**AUTOR:** Mauricio Enrique FIGUEROA

**DIRECTOR:** Cdra. Luciana Paola DREBNIKES

**CARRERA:** Contador Público

**Mes:** Noviembre

**Año:** 2016

## INDICE:

<b>Tema</b>	<b>Página</b>
Introducción: .....	2
Hipótesis: .....	5
Metodología de trabajo:.....	6
Marco teórico: .....	7
Marco normativo: .....	9
Capítulo I: Incidencia del gasto en personal en el presupuesto público provincial: .....	10
Capítulo II: Incorporación de personal a la APP – Normas para su ingreso: .....	29
Capítulo III: Inobservancia de las normas para el ingreso del personal a la APP:.....	32
Conclusiones: .....	36
Bibliografía:.....	39
Anexo I: Entrevistas realizadas: .....	42
Anexo II: Sistematización de entrevistas: .....	46

## INTRODUCCIÓN:

El presente Trabajo final de grado (TFG) aborda el análisis del presupuesto del Estado Provincial rionegrino. Específicamente, se analizará dentro de los gastos corrientes, la partida 100 - Gastos en Personal -, dada la importancia y el impacto que la misma tiene sobre el total de recursos corrientes provinciales.

Los distintos informes y noticias sobre la escasez de fondos en el presente año en la Provincia de Río Negro, las dificultades para el pago de los salarios de los agentes públicos, y la necesidad de emisión de letras para obtener el financiamiento necesario para hacer frente a las erogaciones salariales, motivan el análisis de esta temática.

La incidencia de los gastos en personal en el presupuesto público del Estado es un problema que afecta a casi todas las provincias en mayor o menor medida.

La Provincia de Río Negro destina en la actualidad casi el 61 %<sup>1</sup> de sus recursos corrientes al pago de salarios, según surge de la Ley N° 5096 de aprobación del Presupuesto de Recursos y Gastos de la Administración Pública Provincial (APP) para el ejercicio 2016.

Es importante aclarar que el análisis se realiza sobre las cifras proyectadas para los presupuestos provinciales, de los años 2001, 2006, 2011 y 2016, de las Provincias de Río Negro, San Luis y Formosa, dada la dificultad para conseguir las cifras de los presupuestos ejecutados durante los ejercicios mencionados.

Asimismo se debe aclarar que las proyecciones presupuestarias para los distintos ejercicios económicos utilizadas en este análisis, toman como base para su elaboración, las cifras de los presupuestos ejecutados en el ejercicio inmediato anterior, por lo que las cifras analizadas tienen una base de razonabilidad y estimación cercana a los montos ejecutados.

La “ley de Wagner” sobre crecimiento del gasto público, del economista alemán Adolph Wagner<sup>2</sup>, considera que el desarrollo económico de un país, impulsa el crecimiento del gasto público por dos razones:

---

<sup>1</sup> Total de Presupuesto de Gastos Corrientes: \$ 26.610; Total de Recursos Corrientes: \$ 23.437; Total de Gastos en Personal: \$ 14.214 (cifras expresadas en millones de pesos).

**Fuente:** Proyecto de Presupuesto de Río Negro aprobado por Ley L N° 5096 para el año 2016.

<sup>2</sup> Adolf Wagner (Adolf o Adolph Heinrich Gotthilf Wagner; Erlangen, 1835 - Berlín, 1917) Economista y político alemán. Fue, tras Schmoller, el mejor economista de su época. Tuvo mucha influencia en el ámbito económico europeo por su contribución al estudio de las finanzas públicas, tema que integró en el estudio de la economía general, al aportar sólidos principios teóricos. Defendió el poder redistributivo de los impuestos y abogó por el crecimiento del gasto público por parte del estado moderno.

**Fuente:** [http://www.biografiasyvidas.com/biografia/w/wagner\\_adolph.htm](http://www.biografiasyvidas.com/biografia/w/wagner_adolph.htm)

- La primera, porque una sociedad más desarrollada es más compleja, con más conflictos, y necesita de un cuerpo mayor de agentes públicos para la resolución de los mismos.
- La segunda se basa en la característica de los bienes y servicios públicos, cual es la de ser bienes superiores, con elasticidad-ingreso mayor que uno; es decir, su consumo aumenta con el incremento del ingreso de la población, fenómeno típico de los países desarrollados o en desarrollo con tasas de crecimiento positivas y sostenidas en el tiempo.

El crecimiento del gasto en personal ocurrido en Río Negro en los últimos 15 años se debe solo en parte, al incremento de la cantidad de empleados públicos en un porcentual que no se condice con el crecimiento de población de la Provincia, ni con el desarrollo económico que postula Wagner, y si bien se supone que el Estado debe garantizar los servicios públicos, y que ello resulta una tarea indelegable, si efectivamente se aplicaran los procedimientos establecidos en la Constitución Provincial, respecto a la idoneidad y eficiencia para el ingreso, ascenso y permanencia de los agentes públicos, se contaría con menos empleados públicos, mejor preparados y capacitados para la tarea.

Por lo expuesto, los aspectos que pueden incidir en el incremento de este gasto público pueden resumirse en los siguientes:

- La falta de implementación de los mecanismos de concursos de oposición y antecedentes para el ingreso a la APP, a pesar de estar establecidos en la Constitución Provincial y en la Ley L N° 3487.
- El hecho de que los ascensos de categoría estén asociados a la antigüedad y no al mérito o capacitación, lo cual constituye un desincentivo al compromiso permanente para alcanzarlos.
- Como hipótesis de trabajo para eventuales futuros análisis, restaría investigar el probable efecto desincentivador sobre el personal “de planta” que podrían significar los violentos golpes de timón que sobrevienen con los cambios de gobierno y nuevo funcionariado político; esto es, la ausencia de lo que se conoce como “políticas de estado”, cuya permanencia debería exceder los períodos electorales y su ejecución estar en manos de una burocracia estable jerarquizada, eficiente y motivada.

Es por todo lo antes expuesto, que en el desarrollo del TFG se abordará la temática planteada analizando el presupuesto provincial, específicamente dentro de los gastos corrientes, la “partida 100 - Gastos en Personal”, por la importante incidencia que la misma tiene sobre el total de los recursos corrientes, el crecimiento de la cantidad de empleados públicos en los últimos 15 años, el marco normativo existente para el ingreso y promoción de los agentes públicos en el Poder Ejecutivo Provincial y su cumplimiento, en el marco teórico de la Nueva Gestión Pública.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> La nueva gestión pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana.

**Fuente:**[http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revista/presu\\_gasto\\_publico/47\\_GarciaSanchez](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revista/presu_gasto_publico/47_GarciaSanchez)

## **HIPÓTESIS:**

Este trabajo tiene por objeto analizar cómo la incidencia de la partida 100 - Gastos en Personal - sobre los Recursos Corrientes ha crecido en los últimos 15 años en el Estado Provincial Rionegrino, utilizando como hipótesis que la falta de implementación de los procesos de selección (concurso de oposición de antecedentes) para el ingreso, la falta de capacitación permanente para mejorar la gestión de los empleados públicos ya existentes, la inexistencia de normas para la promoción en base al mérito, ha generado una cantidad excesiva de empleados públicos con salarios bajos, poca formación y compromiso, lo que genera:

- Baja productividad en la función pública, entendida como la prestación eficiente de los servicios a la comunidad con la menor cantidad posible de agentes, para lo cual se analiza la cantidad de empleados públicos por habitante en la Provincia de Río Negro y su comparación con otras provincias,
- Falta de disponibilidad de recursos públicos para que el Estado Provincial pueda mejorar para sus ciudadanos las políticas de salud, educativas, sociales, de vivienda, infraestructura, etc.
- Reproducción y endogeneización del problema, recurriendo el Estado a la contratación permanente de nuevos agentes para cumplir con las tareas que no realizan los empleados de planta permanente.

## **METODOLOGIA DE TRABAJO:**

Como metodología de trabajo se utilizará un enfoque mixto, utilizando técnicas cualitativas y cuantitativas, abarcando la observación, análisis documental, relevamiento de datos y análisis estadístico, utilizando como información primaria la normativa provincial aplicable a la materia, y como información secundaria la legislación de otras provincias y trabajos de otros autores.

El listado de tareas de análisis de este Trabajo Final de Grado es el siguiente:

- 1.- Análisis del incremento del uso de los recursos corrientes del Estado Rionegrino en la masa salarial a través de la comparación porcentual del “Esquema Ahorro – Inversión – Financiamiento” de las leyes de presupuesto de los ejercicios 2001, 2006, 2011 y 2016; evaluación del aumento porcentual de la planta de empleados públicos, permanentes y contratados, y su comparación con otras provincias argentinas.
- 2.- Análisis del marco normativo vigente en cuanto a incorporación y promoción de los agentes públicos.
- 3.- Análisis de los distintos procesos administrativos llevados a cabo para la incorporación de los agentes públicos.
- 4.- Realización de entrevistas a cuatro (4) Directores o responsables de Recursos Humanos, para evaluar los porcentajes de ausentismo, incumplimiento de horarios, tipo y cantidad de capacitaciones al personal realizadas en los últimos 15 años.
- 5.- Realización de entrevistas a cuatro (4) delegados contables de la Contaduría General de la Provincia o responsables de Delegaciones Contables, USCI (Unidades de Supervisión y Control Interno), para analizar cómo la falta de capacitación tiene incidencia sobre los errores administrativos en el armado de expedientes, frecuencia de rechazos, devoluciones de los mismos para su corrección, etc.
- 6.- Elaboración de conclusiones.

## MARCO TEÓRICO:

Mucho se ha escrito en los últimos años sobre el nuevo rol del Estado, en relación con su vinculación a la sociedad y el aprovechamiento de los recursos públicos. Han surgido así corrientes como la **Nueva Gestión Pública**, el concepto de "Gobernanza"<sup>4</sup>, que apuntan al mejoramiento de la actividad del Estado, con responsabilidad, transparencia, rendición de cuentas de funcionarios y agentes, medición de resultados, eficacia, eficiencia, vinculación con los usuarios de los servicios públicos, satisfacción del ciudadano, entre otros.

Los llamados años 90 han sido escenario de ensayos de Reformas del Estado tanto a nivel Nacional como en las Administraciones Provinciales y Municipales. Estas iniciativas proclamaron desde sus fundamentos la necesidad de hacer del Estado algo más eficiente, no obstante el resultado final se caracterizó por ajustes, "achiques", procesos de privatización en áreas de responsabilidad directa del Estado, como Aerolíneas Argentinas, Altos Hornos Zapla, Somisa, Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Yacimientos Carboníferos Fiscales, concesiones para la explotación de los servicios de electricidad, gas, agua, ferrocarriles, subterráneos, por plazos que oscilan entre 20 y 30 años. También la transferencia de todos los servicios nacionales de salud y educación a las provincias, desvinculaciones (retiros voluntarios) en medio de lo cual poco o nada se hizo para mejorar la capacidad y formación de los agentes que continuaron prestando servicios en el sector público.

Es por ello que para el desarrollo de este trabajo se toman como marco los criterios de la Nueva Gestión Pública, que propicia:

- La reforma gerencial del Estado, orientada a una flexibilización organizacional que permita agilizar la función gubernamental, con la implantación de modelos contractuales y competitivos de acción estatal,
- La prestación de los servicios públicos para ciudadanos-clientes,
- La profesionalización de la alta burocracia, para que actúe en las tareas de conducción, seguimiento y evaluación de las políticas públicas,
- La transparencia y la rendición de cuentas,

---

<sup>4</sup> Gobernanza: El término gobernanza viene utilizándose desde la década de 1990 para designar la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado, que proporciona a éste buena parte de su legitimidad en lo que a veces se define como una "nueva forma de gobernar" en la globalización del mundo posterior a la caída del muro de Berlín (1989). También se utiliza el término gobierno relacional y en muchas ocasiones, la palabra gobernanza. Real Academia Española (2014). «gobernanza».

**Fuente:** Diccionario de la lengua española (23ª edición). Madrid: [Espasa](#).



- El control de resultados, en lugar del centrado únicamente en la observancia de procedimientos y normas administrativas, es también una condición esencial de la reforma gerencial del Estado, que a su vez se relaciona con la evaluación del desempeño de los agentes.

**MARCO NORMATIVO:**

El presente TFG está enmarcado en el análisis del Presupuesto Provincial, cuyo sistema se encuentra establecido por la Ley H N° 3186 de Administración Financiera y Control Interno de la Provincia de Río Negro, los principios de la Constitución Provincial vinculados al empleo público, las leyes vigentes que regulan el ingreso, derechos y obligaciones del personal de la APP, la ley de Ética en el ejercicio de la Función Pública, ley de creación del Instituto Provincial de Administración Pública, y las leyes de aprobación de los presupuestos anuales analizados a lo largo de este trabajo.

## **CAPÍTULO I: Incidencia del gasto en personal en el presupuesto público provincial**

La gran incidencia del gasto en personal en los presupuestos públicos, es un problema que afecta a todas las provincias en mayor o menor medida.

La Provincia de Río Negro se encuentra inserta en un contexto nacional, en el que el incremento del gasto en personal ha aumentado considerablemente desde el año 2003 en adelante, transformándose el componente salarial en una de las principales amenazas para el éxito de la gestión del gobierno provincial.

Un informe del CIPPEC de Abril 2016, basado en la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) y la Encuesta permanente de Hogares (EPH) del Indec, explica el crecimiento de la cantidad de empleados públicos en las Provincias, por "...el proceso de transferencia de los servicios públicos básicos que comenzó en los setenta, y se profundizó en los noventa explica la elevada participación de las provincias en el empleo público. En educación, la Ley 24.049 de 1991 transfirió a las provincias la administración de las escuelas nacionales secundarias y para adultos y la supervisión de las escuelas privadas. También traspasó el personal docente, técnico administrativo y de servicios generales a la planta provincial. En salud, la Ley 21.883 de 1978 y la Ley 24.061 de 1991 transfirieron a las provincias los hospitales públicos y su planta de personal...".

"...Por su parte, los municipios adquirieron un mayor protagonismo en la prestación de servicios públicos en las últimas décadas. En la Argentina, existen 2.259 municipios (Fernández Arroyo, 2012) y si bien son heterogéneos en su tamaño y en las funciones que desarrollan, las principales acciones se relacionan con los servicios básicos urbanos, como la recolección de residuos sólidos urbanos y el alumbrado público (Cetrángolo y Jiménez, 2004). Sin embargo, en los últimos años el rol de los gobiernos locales ha cobrado un protagonismo significativo en materia de gestión y administración del transporte, la seguridad y los servicios sociales..."

"...Estas actividades podrían explicar, en parte, el mayor número de trabajadores dentro de la órbita de los gobiernos locales. De los 635.000 nuevos empleados públicos que ingresaron en el Estado entre 2010 y 2014, las provincias representan el 48%, el sector público nacional un 27%, y los municipios el 25% restante. Así, los gobiernos subnacionales generaron 75 de cada 100 nuevos empleos estatales".

Cippec refleja el crecimiento del empleo público en la Argentina en base a datos del Censo Nacional 2001, 2010 y la EAHU en el siguiente gráfico I.1:

**Empleo en el sector público argentino, 2001-2014 (millones).**



**Fuente:** El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado? - Gonzalo Diéguez y José Gasparin – CIPPEC – Abril 2016.

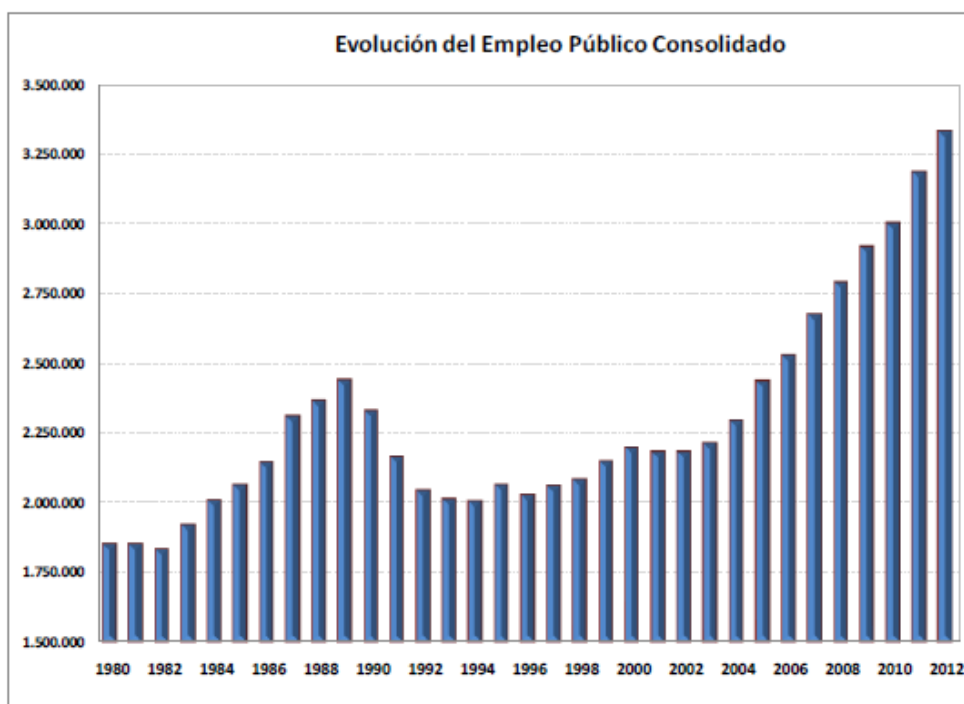
Un informe de FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas) de Octubre 2012<sup>5</sup>, sobre el crecimiento del empleo público en la Argentina, informaba lo siguiente: "...Uno de los primeros argumentos que se reconocen como determinante del tamaño del sector público es la denominada Ley de Wagner, quien en 1893 introdujo la idea de una relación positiva entre crecimiento económico y la expansión del sector público ya que el mayor crecimiento generaría demandas por más y mejores servicios gubernamentales, lo que requeriría una mayor proporción de empleo público. Otro factor que se espera afecte el tamaño del Estado es la población. Es posible que una mayor población se encuentre asociada a un mayor nivel de empleo público, pero también algunos estudios encuentran efectos de escala en la prestación de algunos servicios como salud y educación. En ese sentido, hay servicios que deben prestarse con una estructura mínima aún en poblaciones pequeñas de

<sup>5</sup> La construcción de un Estado moderno y eficaz para Argentina – Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas – Octubre 2012.  
[http://www.fiel.org/publicaciones/Libros/LIBRO\\_1352734640246.pdf](http://www.fiel.org/publicaciones/Libros/LIBRO_1352734640246.pdf)

modo tal que regiones con menor densidad de población se corresponderán con niveles más elevados de empleo público.”

“... Entre el 2003 y el año 2011 el empleo público creció un 44.8%, mientras que el empleo urbano solo creció un 26%. Esta evolución llevó a que el sector público aglutinara al 20.3% del empleo total de ocupados –uno de cada cinco ocupados- y a que el empleo público representara al 7.6% de la población total, este último ratio muy similar al registrado a fines de 1989 previo al ciclo de los 90...”

La evolución del empleo en la Argentina, es reflejada por FIEL en el siguiente Gráfico I.2:



**Fuente:** La construcción de un Estado moderno y eficaz para Argentina – Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas – Octubre 2012.

La Provincia de Río Negro destina en la actualidad casi el 61 % de sus recursos corrientes al pago de salarios, según surge de la Ley N° 5.096 de aprobación del Presupuesto de Recursos y Gastos de la APP para el ejercicio 2016. Cabe señalar que este análisis, así como el de las leyes de aprobación del presupuesto provincial para los ejercicios 2001, 2006 y 2011, se han realizado sobre los presupuestos aprobados y proyectados, por no disponerse de la información de lo efectivamente ejecutado de los ejercicios mencionados.

Además, el análisis del proyecto de presupuesto para el ejercicio 2016, no contempla las modificaciones presupuestarias efectuadas a lo largo del ejercicio financiero en curso, por las negociaciones salariales celebradas a principios del

año 2016, con los distintos gremios (UPCN, ATE, Unter, Sitrajur, etc.), negociaciones que rondaron el 30 % de incremento salarial.

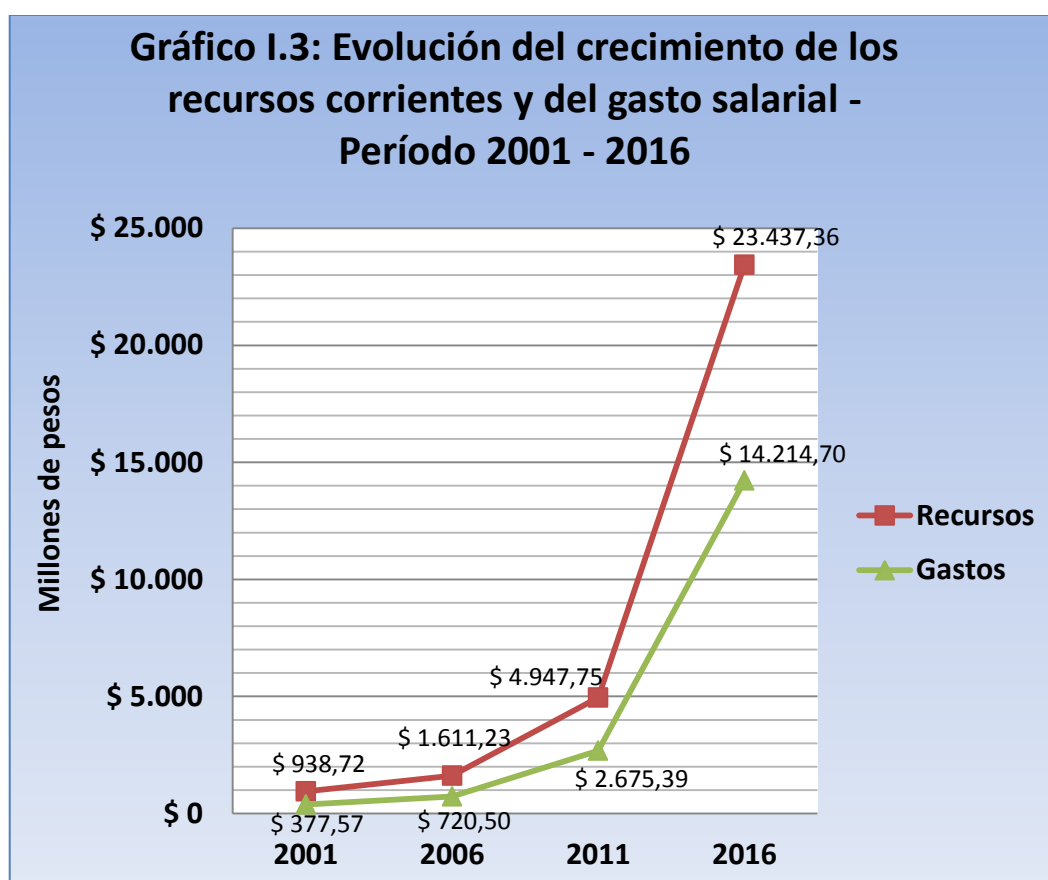
La evolución de la relación gasto en personal sobre recursos corrientes en el período 2001 - 2016 se expone en el siguiente Cuadro:

**Cuadro I.1: Incidencia de la partida 100 en los recursos corrientes – Río Negro - período 2001 / 2016 en millones de pesos**

Ley de Presupuesto N°	Año	Recursos Corrientes	Gastos Salarios	% salarios s / Rec. Corrientes
H 3501	2001	\$938.723.301	\$377.574.973	40,2
H 4015	2006	\$1.611.233.047	\$720.505.781	44,7
H 4599	2011	\$4.947.749.579	\$2.675.348.217	54,1
H 5096	2016	\$23.437.361.076	\$14.214.703.168	60,7

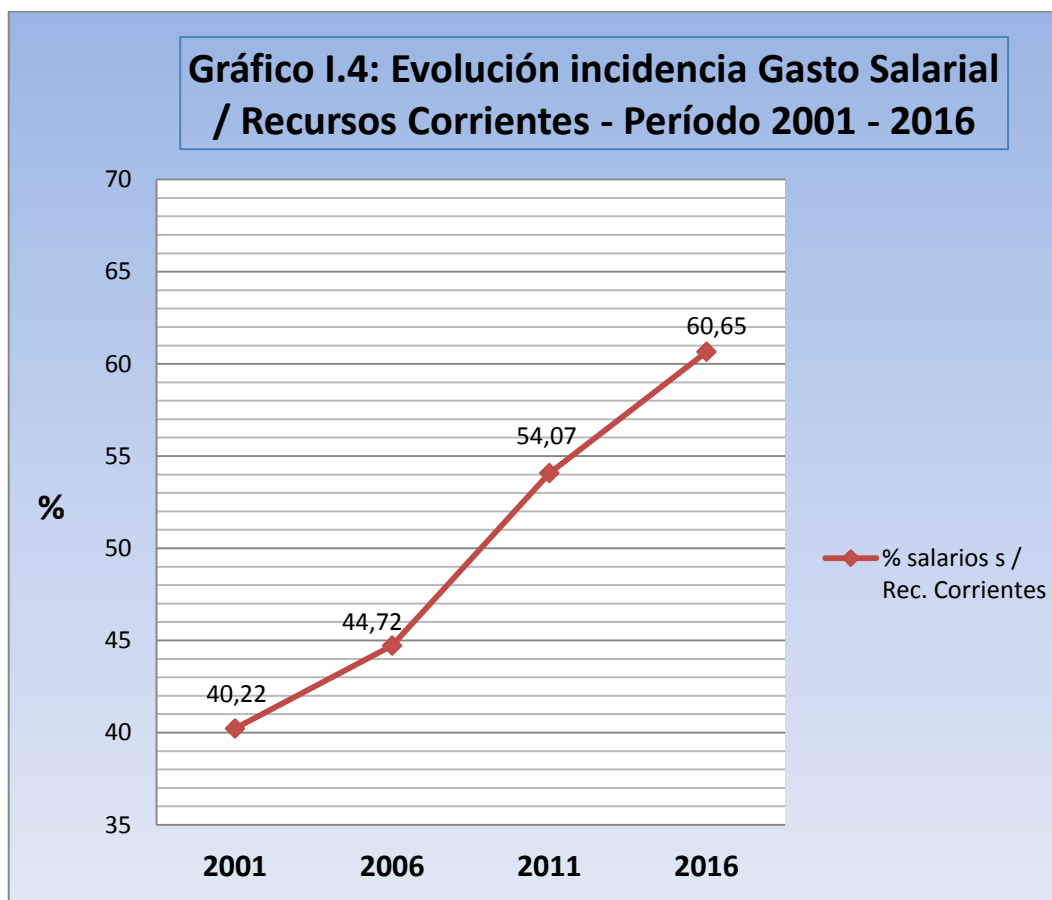
**Fuente:** elaboración propia en base a las Leyes de Presupuesto de Río Negro aprobadas para los ejercicios 2001, 2006, 2011 y 2016.

El siguiente gráfico expone la evolución de los recursos corrientes hasta alcanzar el importe de \$ 23.437 millones de pesos y el gasto salarial que alcanzó en el mismo periodo la suma de \$ 14.214 millones:



**Fuente:** elaboración propia en base a las Leyes de Presupuesto de Río Negro aprobadas para los ejercicios 2001, 2006, 2011 y 2016

En el siguiente gráfico se aprecia la incidencia de la masa salarial sobre los recursos corrientes del Estado Rionegrino, calculada en base a los proyectos de presupuesto de los años 2001, 2006, 2011 y 2016:

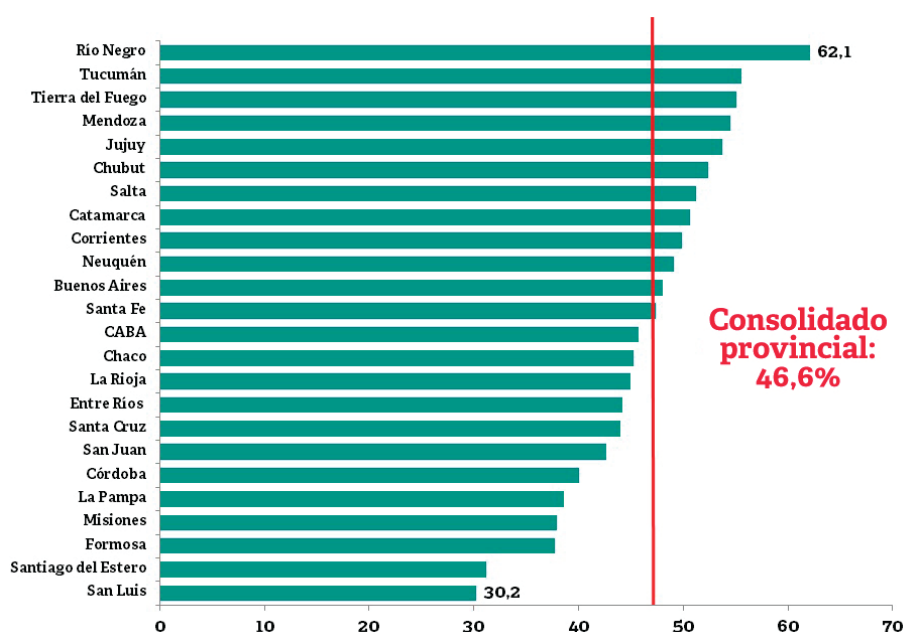


**Fuente:** elaboración propia en base a las Leyes de Presupuesto de Río Negro aprobadas para los ejercicios 2001, 2006, 2011 y 2016

Tal incidencia resulta coincidente con lo publicado por Lucio Castro y Walter Agosto para el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)<sup>6</sup>, ubicando a Río Negro a la cabeza de las provincias en cuanto a incremento de gasto en personal, con el 62,5 % del gasto total, como puede apreciarse en el siguiente gráfico:

<sup>6</sup> Castro Lucio – Agosto Walter. “Finanzas provinciales 2014-2015: con el oxígeno de los Aportes del Tesoro Nacional y un ajuste difícil de repetir”. 2015. <http://www.cippec.org/-/finanzas-provinciales-2014-2015-con-el-oxigeno-de-los-aportes-del-tesoro-nacional-y-un-ajuste-dificil-de-repetir>

**Gráfico I.5: Gasto en personal por provincia y consolidado provincial, como porcentaje del gasto total (2013):**



**Fuente:** CIPPEC sobre la base de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (2014).

Si bien los Recursos Corrientes de la provincia se han incrementado sustancialmente a partir del año 2003, cuando Argentina comenzó lentamente a recuperarse de una de las crisis económicas más importantes del país producida a fines del año 2001, el incremento de la masa salarial superó ampliamente al de los recursos corrientes, alterando la disponibilidad de estos para otras políticas públicas. Esta desigualdad se aprecia en el siguiente Cuadro:

**Cuadro I.2: incremento porcentual de recursos corrientes y gasto salarial período 2001–2016 en millones de pesos**

Ley de Presupuesto	Año	Recursos Corrientes según Cuenta AIF <sup>7</sup>	% Incremento s/ Año 2001	Gasto en Salarios	% Incremento s/ Año 2001
H 3501	2001	\$ 938,73	0,0	\$ 377,57	0,0
H 4015	2006	\$ 1.611,23	71,6	\$ 720,50	90,8
H 4599	2011	\$ 4.947,75	427,1	\$ 2.675,35	608,6
H 5096	2016	\$ 23.437,36	<b>2.396,7</b>	\$ 14.214,70	<b>3.664,7</b>

**Fuente:** elaboración propia en base a las Leyes de Presupuesto de Río Negro aprobadas para los ejercicios 2001, 2006, 2011 y 2016

<sup>7</sup> Cuenta AIF: La Cuenta Ahorro Inversión Financiamiento es un estado financiero que reúne todos los flujos de ingresos y gastos en un período determinado, cuya estructura facilita el análisis del impacto económico de la gestión gubernamental.



Se puede apreciar claramente, que los Recursos Corrientes se incrementaron desde el año 2001 al presente, en casi un 2.400 %, pasando de \$ 938 millones para el año 2001 a \$ 23.437 millones para el año 2016, pero fue mayor el incremento en salarios, pasando de \$ 377 millones en el año 2001 a \$ 14.214 millones en el año 2016, representando un 3.664 % de incremento.



**Fuente:** elaboración propia en base a las Leyes de Presupuesto de Río Negro aprobadas para los ejercicios 2001, 2006, 2011 y 2016

Si, en cambio, se compara la partida 100 – Gastos en Personal, con los recursos propios<sup>8</sup> del Estado Rionegrino en los proyectos de presupuesto analizados, la situación es más preocupante aún:

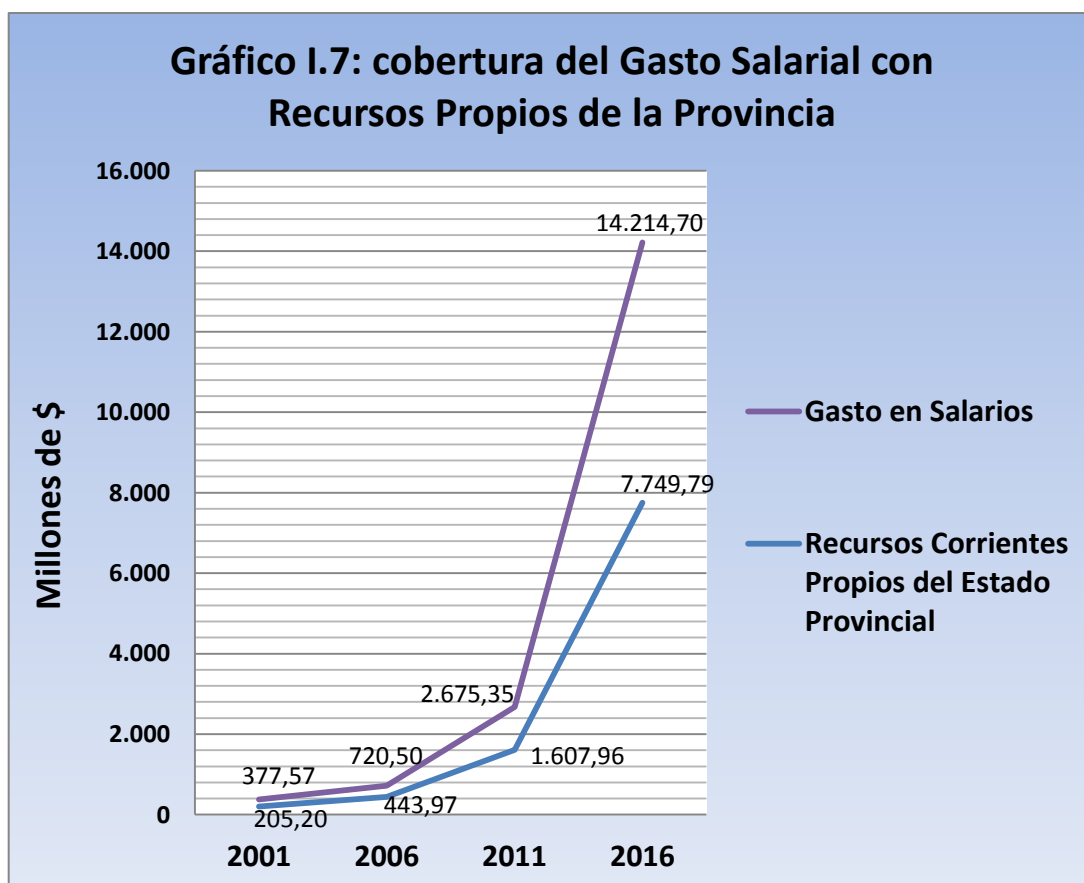
<sup>8</sup> Los recursos propios de origen nacional son los transferidos por la Nación en concepto de coparticipación y regalías hidrocarburíferas. Los recursos propios de origen provincial son aquellos que se recaudan por impuestos provinciales, y cuyo hecho imponible base y el tipo impositivo son determinados por la autoridad provincial. Los impuestos principales son: inmobiliario, automotor, sellos e ingresos brutos.

**Cuadro I.3: Cobertura del gasto salarial según origen de los recursos - Período 2001–2016 - en millones de pesos y en porcentajes**

Ley de Presupuesto	Año	Gasto en Salarios	% Incremento s/ Año 2001	Recursos Corrientes Propios del Estado Provincial	% Cobertura con Recursos Propios del Gasto Salarial
H 3501	2001	377,57		205,20	54,34
H 4015	2006	720,50	90,82	443,97	61,62
H 4599	2011	2.675,35	608,56	1.607,96	60,10
H 5096	2016	14.214,70	3.664,74	7.749,79	54,52

**Fuente:** elaboración propia en base a las Leyes de Presupuesto de Río Negro aprobadas para los ejercicios 2001, 2006, 2011 y 2016

La comparación entre Gasto Salarial y Recursos Propios en la Provincia de Río Negro para los años 2001, 2006, 2011 y 2016 se visualiza en el siguiente gráfico:



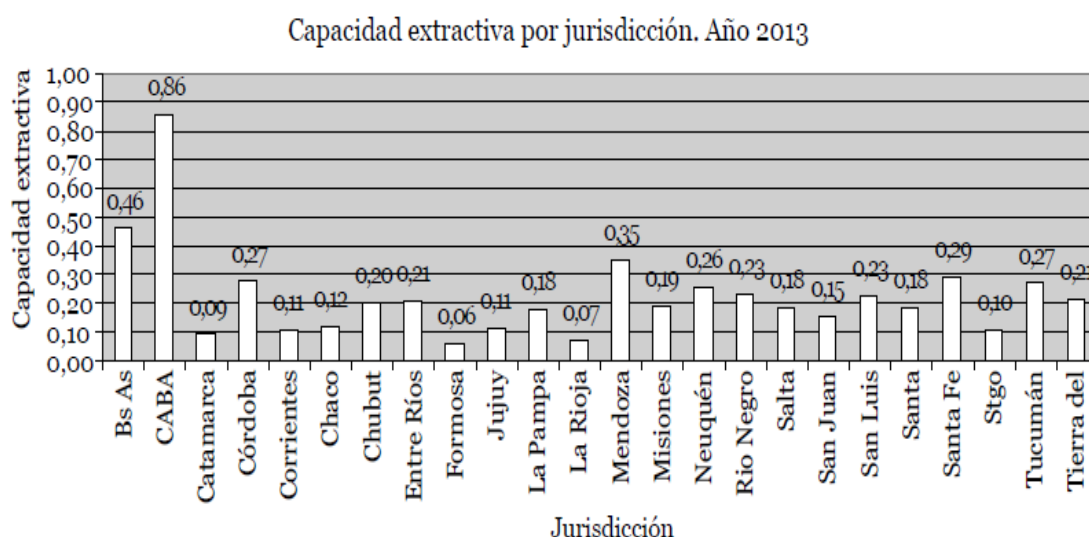
**Fuente:** elaboración propia en base a las Leyes de Presupuesto de Río Negro aprobadas para los ejercicios 2001, 2006, 2011 y 2016

Río Negro es una Provincia con fuerte dependencia de los recursos nacionales, ya que su capacidad extractiva de recursos propios no supera el 23 % de los recursos corrientes totales (Herrera, 2013).

La autora analiza la capacidad extractiva de las jurisdicciones subnacionales a partir de dos indicadores: el primero, la participación de los ingresos tributarios de origen provincial sobre el total de ingresos corrientes (gráfico I.8) y, el segundo, la participación del impuesto a los ingresos brutos en el total de los ingresos tributarios por jurisdicción (gráfico I.9). Para estimar el grado de autonomía fiscal se utiliza el ratio ingresos tributarios de origen provincial sobre gasto total local, que en el caso de Río Negro es del 22 % (Herrera, 2013).

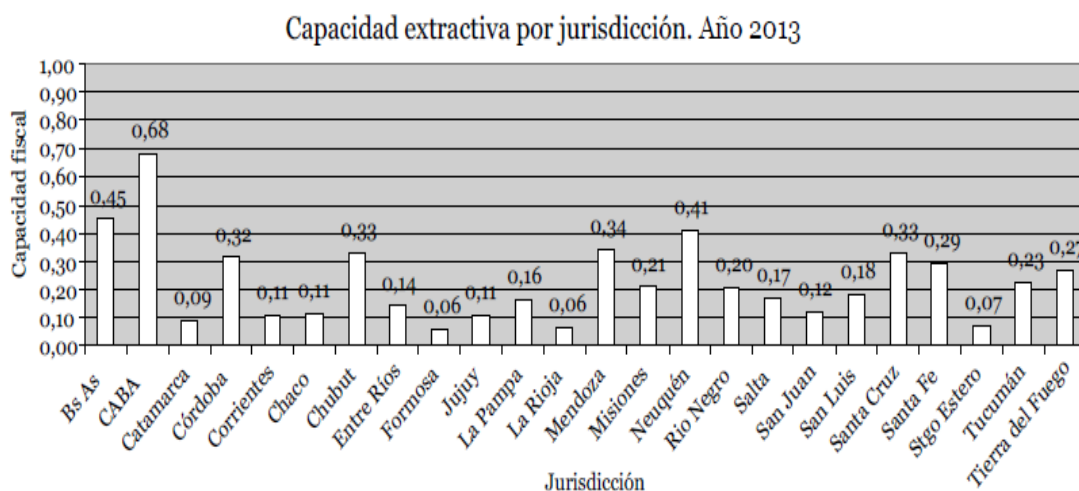
El indicador denota la importante debilidad fiscal provincial, considerando que la recaudación propia apenas cubre la mitad del gasto salarial (ver Gráfico I.7). Dado que tampoco se cuenta con un fondo estabilizador para prevenir eventuales carencias de financiamiento nacional, la ocurrencia de episodios como éste sumiría a la provincia en situaciones de crisis de indudable gravedad económica y social, tal como la que actualmente atraviesan otras jurisdicciones con alta dependencia de recursos no propios.

**Gráfico I.8: Capacidad extractiva por jurisdicción. Año 2013**



**Fuente:** Herrera Soledad – Capacidades estatales en las jurisdicciones subnacionales de la Argentina - 2015 – página 77

**Gráfico I.9: Participación del impuesto a los ingresos brutos sobre la recaudación propia. Año 2013**



**Fuente:** Herrera Soledad – Capacidades estatales en las jurisdicciones subnacionales de la Argentina - 2015 – página 78

Si bien todas las Provincias presentan un panorama similar, a los fines comparativos, se analiza el incremento de la masa salarial en los últimos 15 años, en las provincias de Río Negro y Formosa, en el Cuadro I.4:

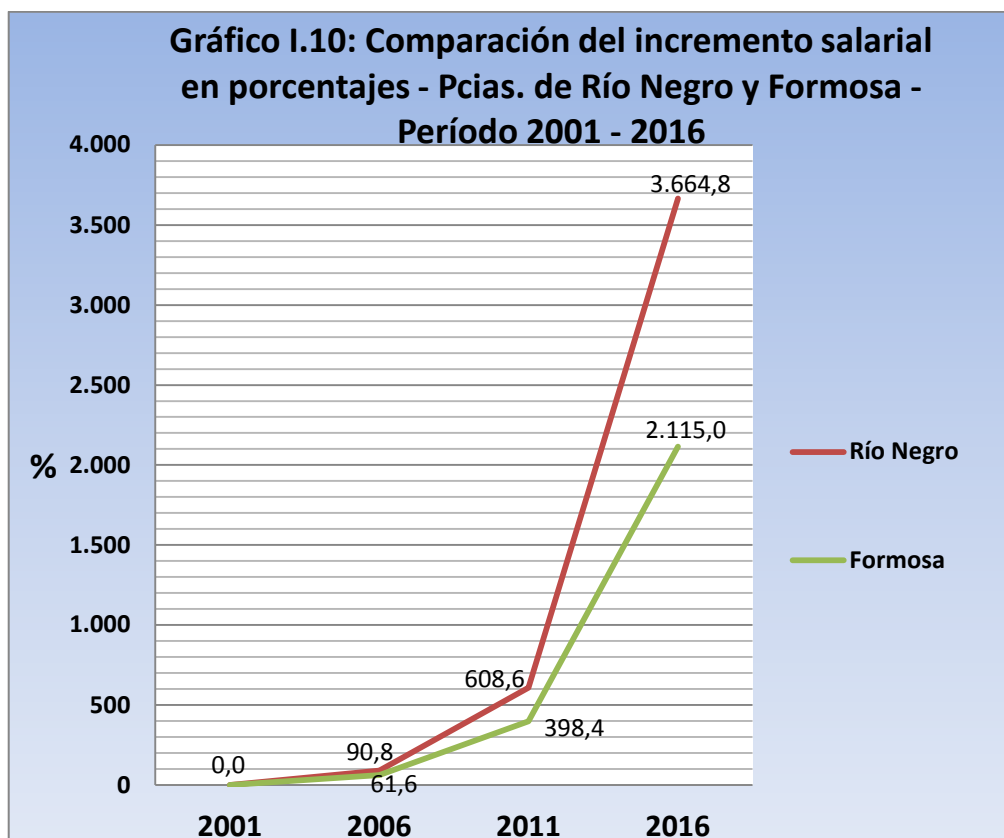
**Cuadro I.4: Montos abonados en salarios. Río Negro – Formosa – Período 2001 / 2016 en millones de pesos:**

Año	Río Negro	% Incremento s/ Año 2001 Río Negro	Formosa	% Incremento s/ Año 2001 Formosa
2001	\$ 377,57	0,0	\$ 408,00	0,00
2006	\$ 720,50	90,8	\$ 659,14	61,6
2011	\$ 2.675,35	608,6	\$ 2.033,33	398,4
2016	\$ 14.214,70	3.664,8	\$ 9.037,08	2.115,0

**Fuente:** elaboración propia en base a las Leyes de Presupuesto de las Provincias de Río Negro y Formosa, aprobadas para los ejercicios 2001, 2006, 2011 y 2016

**Aclaración:** no se realiza la comparación con la Provincia de San Luis por no contar con la Información de gastos en salarios de esa jurisdicción.

Se puede visualizar que mientras en la Provincia de Río Negro el incremento del gasto salarial creció el 3.664 %, en la Provincia de Formosa ese crecimiento representó el 2.115 %.



**Fuente:** elaboración propia en base a las Leyes de Presupuesto de las Provincias de Río Negro y Formosa, aprobadas para los ejercicios 2001, 2006, 2011 y 2016

**Aclaración:** no se realiza la comparación con la Provincia de San Luis por no contar con la Información de gastos en salarios de esa jurisdicción.

Debe señalarse que la Provincia de Formosa cuenta con una superficie de 72.066 km<sup>2</sup>, una población según el Censo Nacional de Población del año 2010 de 527.895 habitantes, lo que arroja una densidad poblacional de 7,33 habitantes por km<sup>2</sup>, mientras que la Provincia de Río Negro tenía según el mismo Censo, 648.277 habitantes<sup>9</sup>, una superficie de 203.013 km<sup>2</sup>, lo que arroja una densidad poblacional de 3,19 habitantes x km<sup>2</sup>.

En general casi todas las provincias argentinas pasan por la misma realidad, siendo el gasto en salarios una de las principales causas del déficit estructural con el cual están concluyendo sus presupuestos en los últimos años.

Este incremento porcentual de la partida 100 sobre los Recursos Corrientes de la Provincia, resulta influenciado en gran medida por el incremento de la cantidad de agentes públicos en los últimos 15 años (ver Cuadro I.5).

<sup>9</sup> Según información publicada por la Dirección de Estadística y Censos de la Provincia de Río Negro en el sitio web: [www.estadisticaycensos.rionegro.gov.ar](http://www.estadisticaycensos.rionegro.gov.ar)

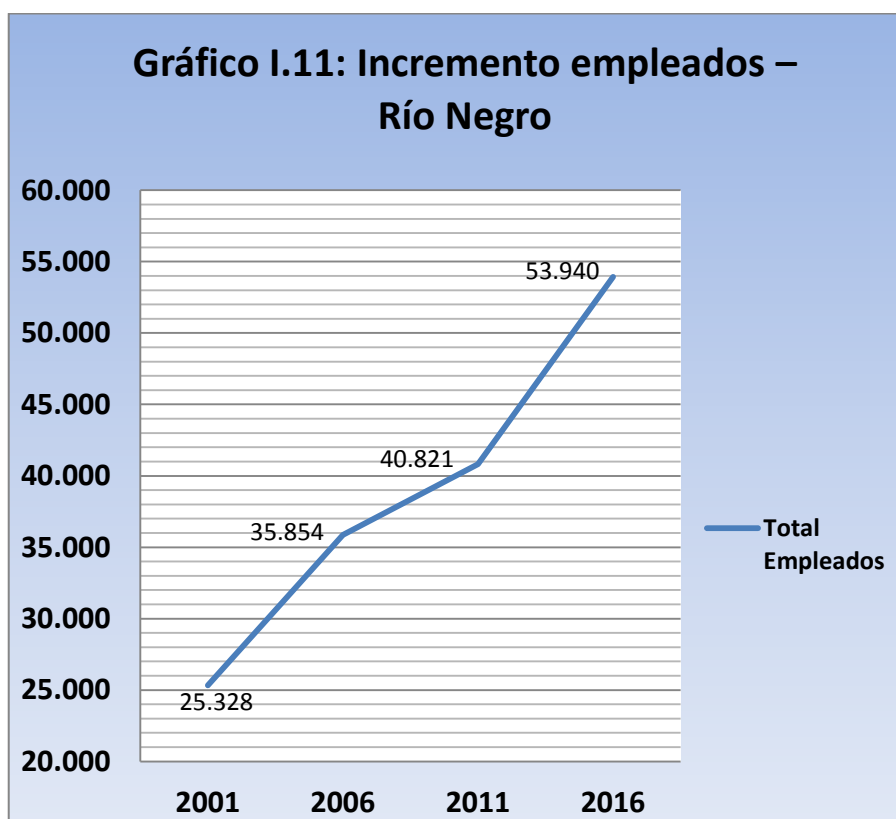
**Cuadro I.5: Incremento empleados – Río Negro (Año base 2001):**

Ley de Presup	Año	Emplead Permant	Emplead Temporar	Cargos Retenid <sup>10</sup>	Total	% Incrementos/periodo anterior	% incrementos/año base 2001
H 3501	2001	20.999	4.171	158	<b>25.328</b>		
H 4015	2006	26.623	9.077	154	<b>35.854</b>	41,56	41,56
H 4599	2011	29.073	11.590	158	<b>40.821</b>	13,85	61,17
H 5096	2016	37.022	16.335	583	<b>53.940</b>	32,14	112,96

**Fuente:** elaboración propia en base a las Leyes de Presupuesto de Río Negro aprobadas para los ejercicios 2001, 2006, 2011 y 2016

No se realiza la discriminación entre agentes y funcionarios, por no contar con esa información en los ejercicios analizados.

La evolución del crecimiento de la cantidad de empleados públicos se grafica a continuación en el gráfico I.11:



**Fuente:** elaboración propia en base a las Leyes de Presupuesto de Río Negro aprobadas para los ejercicios 2001, 2006, 2011 y 2016

<sup>10</sup> Agentes públicos que están cumpliendo funciones en un organismo que no es el de origen.

Se analiza a continuación el crecimiento de la población de la Provincia de Río Negro y su comparativo con el crecimiento de la cantidad de empleados públicos en el período analizado, tomando como base el año 2001:

**Cuadro I.6 – Crecimiento cantidad de habitantes y empleados públicos en Río Negro, período 2001 – 2016**

<b>Año</b>	<b>Fuente</b>	<b>Cantidad Habitantes</b>	<b>% acumulado crecimiento Habitantes</b>	<b>Cantidad Empleados Públicos</b>	<b>% acumulado crecimiento Empleados Públicos</b>
2001	Censo Nacional Indec	552.822	0,0	25.328	0,0
2006	Proyección Indec	587.430	6,3	35.854	41,6
2011	Proyección Indec	648.277	17,3	40.821	61,2
2016	Proyección Indec	708.799	28,2	53.940	113,0

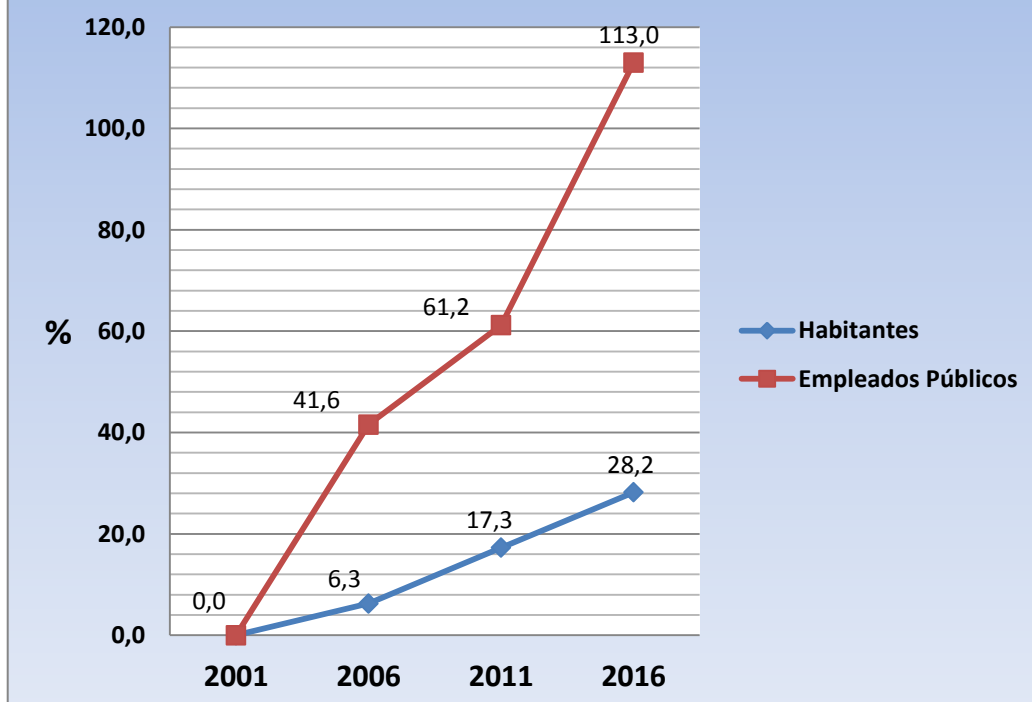
**Fuente:** elaboración propia en base a las Leyes de Presupuesto de Río Negro aprobadas para los ejercicios 2001, 2006, 2011 y 2016 e información publicada por la Dirección de Estadística y Censos de la Provincia de Río Negro en el sitio web: [www.estadisticaycensos.rionegro.gov.ar](http://www.estadisticaycensos.rionegro.gov.ar)

No se condice el incremento de la cantidad de empleados públicos con el crecimiento de población en la Provincia, ya que según las proyecciones del Indec para el período 2010 -2040<sup>11</sup>, la población de Río Negro para el año 2016 sería de 708.799 habitantes, habiéndose incrementando en un 28 % en relación al año 2001, crecimiento que no justifica el 113 % de incremento en la cantidad de empleados de la A. P. P.

Por cada punto de crecimiento de la población en Río Negro, su cantidad de empleados creció cuatro puntos. Esta diferencia puede apreciarse en el siguiente gráfico:

<sup>11</sup> Dirección de Estadística y Censos de la Provincia de Río Negro.  
<http://www.estadisticaycensos.rionegro.gov.ar/index.php?contID=20001>

**Gráfico I.12: Crecimiento cantidad de habitantes y empleados públicos en Río Negro, período 2001 – 2016**



**Fuente:** elaboración propia en base a las Leyes de Presupuesto de Río Negro aprobadas para los ejercicios 2001, 2006, 2011 y 2016 e información publicada por la Dirección de Estadística y Censos de la Provincia de Río Negro en el sitio web: [www.estadisticaycensos.rionegro.gov.ar](http://www.estadisticaycensos.rionegro.gov.ar)

Si se compara nuevamente con la Provincia de Formosa o incluso con la Provincia de San Luis, de la cual se cuenta también con la información de cantidad de empleados públicos, se evidencia que estas Provincias supieron mantener estable su cantidad de empleados, o con un crecimiento moderado, independientemente del crecimiento poblacional del período analizado. Esto puede visualizarse en el Cuadro que a continuación se expone:

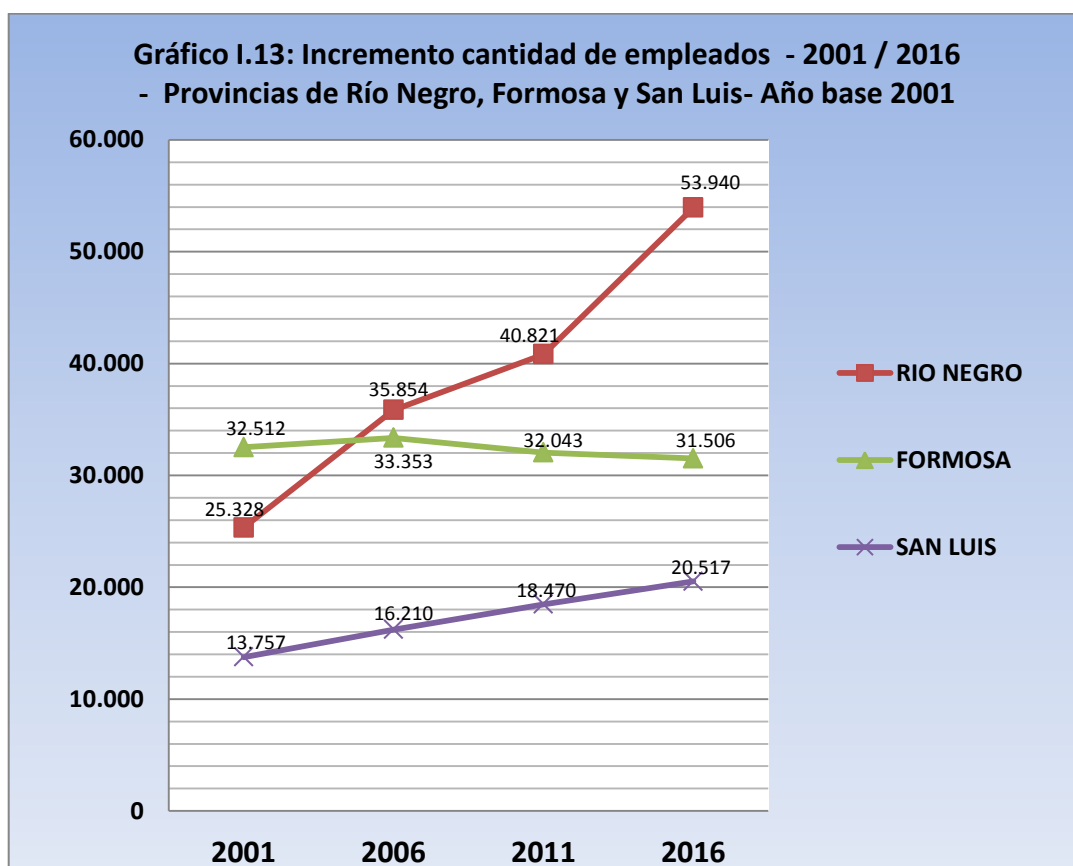


**Cuadro I.7: Comparación incremento cantidad de empleados públicos durante los últimos 15 años – Provincias de Río Negro, Formosa y San Luis- Año base 2001:**

AÑO	RIO NEGRO			FORMOSA			SAN LUIS		
	CANT. EMPLEADOS	%INCREM. PERIODO ANT.	%INCREM. S/ AÑO BASE 2001	CANT. EMPLEADOS	%INCREM. PERIODO ANT.	%INCREM. S/ AÑO BASE 2001	CANT. EMPLEADOS	%INCREM. PERIODO ANT.	%INCREM. S/ AÑO BASE 2001
2001	25.328			32.512			13.757		
2006	35.854	41,56%	41,56%	33.353	2,59%	2,59%	16.210	17,83%	17,83%
2011	40.821	13,85%	61,17%	32.043	-3,93%	-1,44%	18.470	13,94%	34,26%
2016	53.940	32,14%	112,97%	31.506	-1,68%	-3,09%	20.517	11,08%	49,14%

**Fuente:** elaboración propia en base a las Leyes de Presupuesto de Río Negro, Formosa y San Luis, aprobadas para los ejercicios 2001, 2006, 2011 y 2016

Puede apreciarse que en los últimos quince años, mientras la Provincia de Río Negro incrementó **anormalmente** su planta de empleados públicos en casi un 113 %, la Provincia de Formosa la redujo en un 3 % y la Provincia de San Luis la incrementó razonablemente en un 49 %.



**Fuente:** elaboración propia en base a las Leyes de Presupuesto de Río Negro, Formosa y San Luis, aprobadas para los ejercicios 2001, 2006, 2011 y 2016

Asociado a esto, la cantidad de empleados públicos por habitante en casi todas las Provincias Argentinas está en permanente crecimiento, porque la cantidad de habitantes aumenta y es necesario cubrir la demanda de servicios de esta

población, demanda que el Estado está obligado a cubrir, pero este crecimiento no es uniforme en todas las provincias.

La consultora NOAnomics del economista Félix Piacentini<sup>12</sup> ubicaba ya en el año 2014 a la Provincia de Río Negro en el 7° lugar en cuanto a cantidad de empleados públicos por habitante, con 78 empleados cada 1.000 habitantes en el año 2013, en contraste con provincias como Formosa y San Luis que pudieron reducir la cantidad de empleados públicos en igual período, de 68 a 56 y de 48 a 43 respectivamente; la media nacional se ubica en 47 empleados públicos por cada 1.000 habitantes.

Si se compara con la media de todas las provincias (47 agentes), Río Negro prácticamente duplica esa cantidad con 78 empleados.

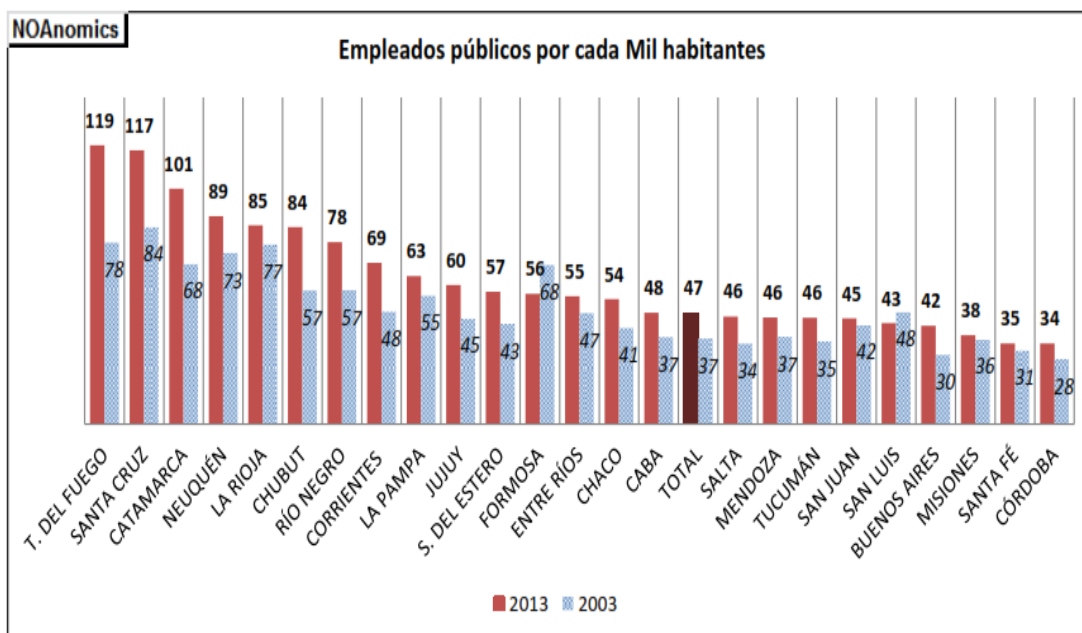
El ranking empleados públicos por cada 1000 habitantes por provincias, es el siguiente:

- 1°: Tierra del Fuego - 119
- 2°: Santa Cruz - 117
- 3°: Catamarca - 101
- 4°: Neuquén – 89
- 5°: La Rioja – 85
- 6°: Chubut – 84
- 7°: Río Negro – 78**
- 8°: Corrientes – 69
- 9°: La Pampa – 63
- 10°: Jujuy – 60
- 11°: Santiago del Estero – 57
- 12°: Formosa: 56
- 13°: Entre Ríos – 55
- 14°: Chaco – 54
- 15°: Ciudad Autónoma de Bs. As.- 48
- 16°: Salta – 46
- 17°: Mendoza – 46
- 18°: Tucumán – 46
- 19° San Juan – 45
- 20°: San Luis – 43
- 21°: Buenos Aires – 42
- 22°: Misiones – 38
- 23°: Santa Fé – 35
- 24°: Córdoba – 34

---

<sup>12</sup> Información publicada por Noanomics en “Informe Fiscal de Provincias (1) Empleo público de las provincias, una bomba de tiempo”. [http://www.cac.com.ar/data/documentos/49\\_epp\\_noa.pdf](http://www.cac.com.ar/data/documentos/49_epp_noa.pdf)

**Gráfico I.14: cantidad de empleados cada 1000 habitantes por Provincias:**

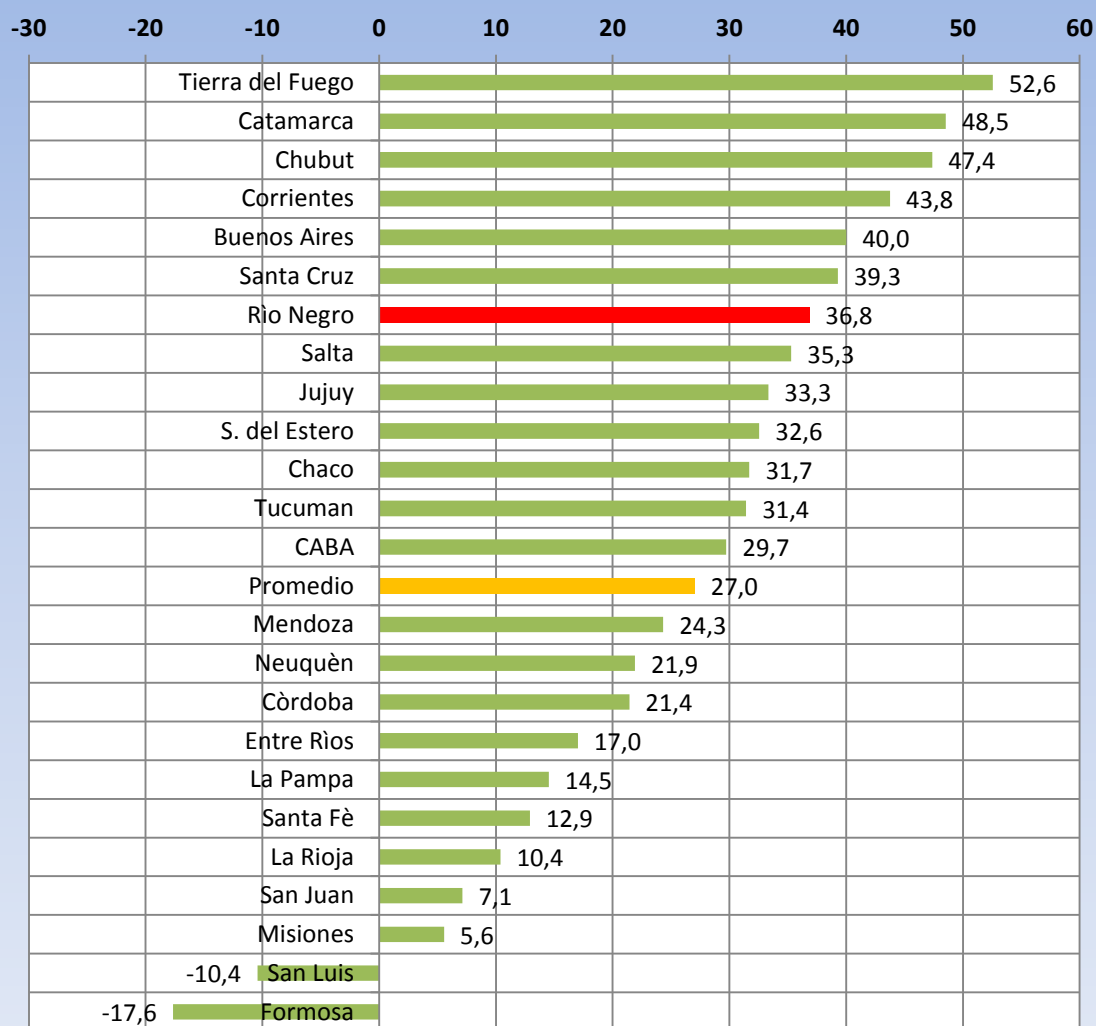


**Fuente:** NOAnomics. [http://www.cac.com.ar/data/documentos/49\\_epp\\_noa.pdf](http://www.cac.com.ar/data/documentos/49_epp_noa.pdf)

De acuerdo a la información brindada por esta consultora que analiza el crecimiento de la cantidad de empleados cada 1.000 habitantes en todas las Provincias, partiendo de datos del Ministerio de Trabajo de la Nación, durante el período 2003 al 2013, Río Negro ocupa el 7º lugar con el 36,8 % de aumento, pasando de 57 a 78 empleados cada 1000 habitantes en el período analizado, siendo superada solo por las Provincias de Tierra del Fuego, Catamarca, Chubut, Corrientes, Buenos Aires y Santa Cruz.

El aumento en porcentajes de la cantidad de empleados públicos cada 1.000 habitantes en ese período analizado, se refleja en el siguiente gráfico I.15:

**Gráfico I.15: % incremento empleados públicos cada 1000 habitantes - periodo 2003 - 2013**



**Fuente:** elaboración propia en base a los datos de Información publicada por Noanomics en “Informe Fiscal de Provincias (1) Empleo público de las provincias, una bomba de tiempo”. [http://www.cac.com.ar / data / documentos / 49\\_epp\\_noa.pdf](http://www.cac.com.ar / data / documentos / 49_epp_noa.pdf)

Otra incidencia en el gasto salarial es el valor promedio que se abona en salarios en el sector público, superior al valor promedio que se abona en la actividad privada, lo cual produce un fuerte desincentivo a la inversión privada, que debe competir con el sector público en el mercado laboral, y cuya rentabilidad no soporta los salarios abonados en el Estado.

A partir de datos del Indec de valores promedio salariales para el 2º trimestre del año 2015, del sector público y privado, surge la comparación de estos dos sectores que se presenta en el siguiente cuadro:

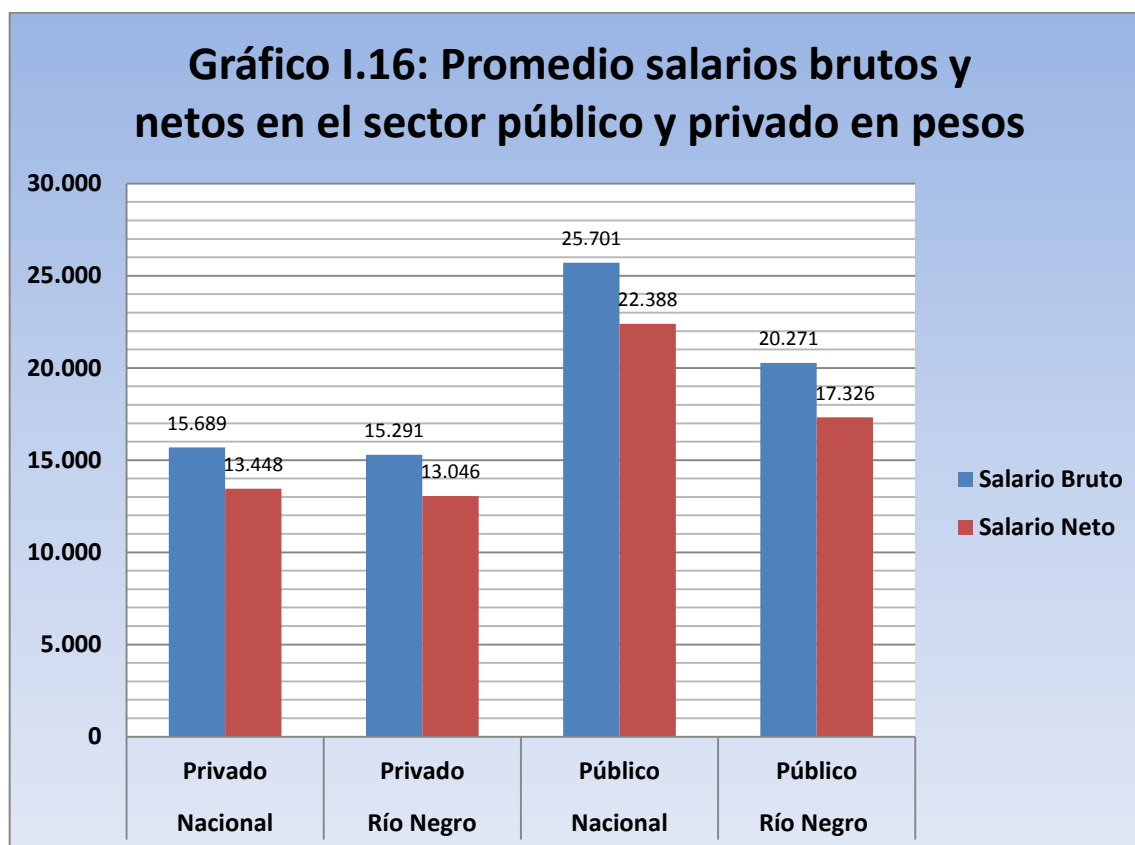
**Cuadro I.8: Promedio salarios brutos y netos en el sector público y privado:**

Jurisdicción	Ámbito	Salario Bruto Promedio	Salario Neto Promedio
Nacional	Privado	15.689	13.448
Río Negro	Privado	15.291	13.046
Nacional	Público	25.701	22.388
Río Negro	Público	20.271 (a)	17.326 (b)

(a) Promedio en base al total de la partida 100 proyectada en el proyecto de presupuesto para el ejercicio 2016 dividida la cantidad de empleados públicos proyectada para el mismo ejercicio.

(b) Monto obtenido de aplicar al bruto promedio el descuento del 17 % de las retenciones de ley (11 % jubilación, 4 % obra social y 2 % IAPS Seguro Obligatorio), y sin tener en cuenta las cifras no remunerativas que perciben la mayoría de los empleados públicos.

**Fuente:** elaboración propia en base a datos de INDEC - Evolución de Puestos de Trabajo y Promedios de Remuneraciones y Costo Salarial de los Asalariados Registrados – 2° TRIMESTRE 2015. [www.Indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/cgi\\_09\\_15.pdf](http://www.Indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/cgi_09_15.pdf)



**Fuente:** elaboración propia en base a datos de INDEC - Evolución de Puestos de Trabajo y Promedios de Remuneraciones y Costo Salarial de los Asalariados Registrados – 2° TRIMESTRE 2015. [www.Indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/cgi\\_09\\_15.pdf](http://www.Indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/cgi_09_15.pdf)

## **CAPITULO II: INCORPORACION DE PERSONAL A LA APP – NORMAS PARA SU INGRESO**

En el presente capítulo se analiza el marco normativo vigente referido a la incorporación de personal a la APP, a fin de conocer si existen normas y/o procedimientos a seguir para efectivizar tales incorporaciones al Estado.

Sobre el particular, la Constitución Provincial que fue sancionada en el año 1955 y modificada en el año 1984, establece en su artículo 51º respecto al ingreso y estabilidad: “la idoneidad y eficiencia son condiciones para el ingreso, ascenso y permanencia de los agentes públicos. A esos efectos, la ley instrumenta el régimen de concursos de oposición y antecedentes (...)”.

La Ley L N° 3487 del Estatuto General y Básico para el Personal de la Administración Pública, sancionada en el año 2000, legisla sobre el ingreso del personal al Poder Ejecutivo Provincial, estableciendo en su Artículo 3º: “Son requisitos generales de ingreso a la administración pública provincial: (...) Acreditar idoneidad para el empleo mediante los sistemas de selección que se establezcan (...)”.

Con respecto a la carrera administrativa, la misma ley en su artículo 17º establece: “Los agentes públicos tienen derecho a igualdad de oportunidades y posibilidades para el desarrollo de su carrera administrativa y para aspirar a puestos vacantes de los distintos niveles y escalafones vigentes.

La carrera consistirá en el acceso del agente a los distintos agrupamientos, niveles, tramos, grados o funciones conforme a las normas que la regulan en el escalafón vigente en el que esté comprendido.

La promoción horizontal o de grado y tramo exigirá una cantidad mínima de calificaciones no menores a satisfactorias del desempeño del agente y la acreditación de competencias laborales y/o de capacitación pertinente al puesto de trabajo y al nivel en el que reviste. En ningún caso, la mera permanencia del agente en el servicio dará lugar a su promoción en la carrera.

La promoción a cargos vacantes, la transferencia de un puesto de trabajo a otro o el ascenso a un nuevo nivel escalafonario sólo procederá mediante los sistemas de selección que se establezcan”.

La ley L N° 3487 establece también el deber de capacitación en su artículo 19º: “Los agentes públicos tienen el deber de capacitarse y el derecho a ser capacitados y/o

a que se les acredite la capacitación que individualmente emprendan, siempre y cuando se encuadren en las prioridades del servicio a criterio de la autoridad competente, con el propósito de:

- Mejorar los niveles de desempeño con relación a las necesidades del servicio.
- Mejorar o potenciar competencias laborales o profesionales que permitan su reconversión laboral para cubrir nuevas funciones.
- Desarrollar su potencial técnico o profesional con relación al puesto de trabajo que ocupa.

La capacitación realizada será considerada para la promoción en el régimen de carrera que se establezca en el escalafón, de acuerdo con la reglamentación”.

Asimismo, la Ley K N° 4294, de creación del Instituto Provincial de la Administración Pública (I.P.A.P.), sancionada en el año 2008, establece en su Artículo 4°: “OBJETIVOS: El Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP) perseguirá los siguientes objetivos:

- Producir de manera permanente el análisis y el rediseño de los modelos de gestión del Estado.
- Desarrollar acciones de formación, capacitación, actualización, y especialización de los recursos humanos requeridos por la Administración Pública, en función de las prioridades, modalidades de los procesos de desarrollo, modernización, cambio social y económico de la Provincia de Río Negro.
- Formar a los agentes públicos, perfeccionando y actualizando sus conocimientos de acuerdo a las exigencias de las carreras administrativas, establecidas en los respectivos estatutos y escalafones.
- Programar, coordinar y desarrollar la asistencia técnica en la Administración Pública Provincial u otras jurisdicciones, tendiente a la innovación de los modelos de gestión del Estado para el logro de la eficiencia, eficacia, transparencia y equidad de los bienes y servicios públicos prestados.”

La Ley L N° 3550 de Ética en la Función Pública, que fue sancionada en el año 2001, establece en su Artículo 2° como principios básicos de la ética de la función pública, la idoneidad y honestidad para el desempeño de cargos.

Si bien la Constitución Provincial y las leyes enunciadas anteriormente, legislan sobre el requisito de la instrumentación de concursos de oposición y antecedentes para el ingreso, la idoneidad y capacitación para la promoción de los agentes públicos, lo plasmado en la letra de la ley no se ha implementado al día de la fecha.



### **CAPITULO III – INOBSERVANCIA DE LAS NORMAS PARA EL INGRESO DEL PERSONAL A LA APP**

Tal como se desarrolló en el capítulo anterior, las condiciones generales de ingreso a la Administración Pública Provincial están establecidas en el artículo 3° (Requisitos Generales), artículo 4° (Impedimentos), artículo 5° (Reingreso) y artículo 6° (Nulidad del nombramiento) de la Ley L N° 3487 – Estatuto General y Básico para el personal de la A. P. P. de la Provincia de Río Negro.

A pesar de esta normativa, y de lo establecido en el artículo 3°, inciso b) (acreditar idoneidad para el empleo mediante los sistemas de selección que se establezcan), las modalidades de contratación no cumplen con este requisito, y dependen de la simple decisión política de la máxima autoridad de cada organismo.

Las distintas modalidades de contratación son las siguientes: Contrato de Servicios, Contrato de Obra, modalidades precarizadas como Becas de Capacitación en Servicio (Ministerio de Desarrollo Social), o pasantías. A continuación se detalla cada uno de estas modalidades:

**Contrato de Servicios:** esta modalidad de contratación se utiliza normalmente para contratar a los agentes administrativos y de servicios de apoyo para los distintos organismos; y el procedimiento administrativo es el siguiente:

- a) Nota de solicitud de contratación del personal por parte del funcionario actuante, con copia de la documentación personal (fotocopia de D. N. I., fotocopia de C. U. I. L., certificados de estudios y/o títulos, certificado de antecedentes, etc.) dirigida al superior de cada organismo. Con autorización del Ministro o superior del área se inicia el trámite.
- b) Se caratulan las actuaciones y se le da un número de expediente que permitirá el seguimiento del trámite por parte del área de Personal de cada organismo.
- c) Intervienen las áreas de asesoría legal y presupuesto del organismo interesado, y se envía el trámite a la Secretaría de la Función Pública.
- d) La Secretaria de la Función Pública aprueba la contratación del personal por tandas o grupos, en base a cupos que el máximo decisor político de la Provincia asigna a cada organismo, para lo cual se confecciona un decreto por el cual el personal es incorporado a la planta de personal temporario de la Provincia.

Dichos decretos se publican en el Boletín Oficial.

Es común que los organismos pongan a trabajar al contratado al momento de iniciarse el trámite, sin ningún tipo de concurso o mecanismo de selección previo, por lo cual “el contratado” puede estar varios meses sin cobrar hasta que finalice el proceso administrativo.

**Contrato de Obra:** esta modalidad de contrato se utiliza generalmente para profesionales que van a cumplir con una tarea acotada, o determinada. Ahora bien, es común que esta contratación se renueve a su vencimiento, varias veces, lo que genera en el contratado el derecho a reclamar su incorporación a la planta estable del Estado cuando se realizan los exámenes para el pase a planta permanente, examen que no es abierto, porque solo pueden rendir aquellos que ya se encuentran trabajando en el Estado bajo las distintas modalidades de contratación.

El procedimiento administrativo es el siguiente:

- a) Nota de solicitud de contratación del personal por parte del funcionario actuante, con copia de la documentación personal (fotocopia de DNI, fotocopia de CUIL., certificados de estudios y/o títulos, certificado de antecedentes, fotocopia de la constancia de Inscripción en Afip de Monotributo, Inscripción en Ingresos Brutos, libre deuda de dichos impuestos, etc.) dirigida a la máxima autoridad del área. Con autorización de éste se inicia el trámite.
- b) Se caratulan las actuaciones y se le da un número de expediente que permitirá el seguimiento del trámite por parte del área de Personal del organismo.
- c) Intervienen la asesoría legal y el área de presupuesto del organismo interesado, y se envía el trámite a la Secretaría de la Función Pública.
- d) La Secretaria de la Función Pública aprueba por tandas o grupos igual que en la modalidad de Contratos de Servicios, en base a la decisión política del gobernador, para lo cual se confecciona un decreto por el cual el personal es incorporado a la planta de personal temporario. Dichos decretos se publican en el Boletín Oficial.
- e) Para el pago del contrato se solicita al beneficiario que emita la Factura de prestación de los servicios u honorarios, junto a la presentación de fotocopia de los comprobantes de pago de Monotributo e Ingresos Brutos.

Estos contratos son a término, tienen un plazo estipulado, y se renuevan regularmente a través de un acto administrativo (decreto del Poder Ejecutivo).

### **Becas de Capacitación en Servicio:**

Es una modalidad de capacitación rentada que surgió en la ex Secretaria de Acción Social del Estado Provincial, en la crisis económica de los años 90, por lo cual se abonaba un pago mínimo mensual a personas que se capacitaban y cumplían funciones de Acompañantes Juveniles en los programas de Promoción Familiar de contención de jóvenes en conflicto con la ley, y derivó en el uso para cubrir a Cocineras, o Ayudantes de Cocina en los programas de Comedores Escolares y Comedores Comunitarios que se instrumentaron en esos años ante la crisis alimentaria.

Es un trámite informal que no se encuadra en la partida 100 del Presupuesto Provincial, sino en la partida 572 (transferencias a personas), que se masificó y alcanza en la actualidad a más de 1.200 beneficiarios.

Las becas de capacitación en servicio fueron renovándose año a año, y fueron utilizadas muchas veces para cubrir a militantes políticos del partido de turno en el gobierno, y generó en los beneficiarios presentaciones judiciales y reclamos para pasar a alguna modalidad de contrato que les permitiera tener obra social, aportes jubilatorios y la posibilidad de rendir en algún momento el pase a planta permanente. La mayoría de los becados han canalizado su reclamo a través de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) que en numerosas oportunidades realiza el reclamo del pase a planta de estas personas.

### **Pasantías:**

Las pasantías están reguladas por la Ley Nacional 26.427 de Creación del Sistema de Pasantías Educativas en la Administración Pública ó empresas del Estado, y empresas privadas con personería jurídica.

En el caso del Gobierno Provincial, éstas se acuerdan por convenio con casas de estudio, como universidades, institutos, etc.

Son a término y en contraprestación de la tarea desarrollada por el pasante, el organismo donde cumple esas tareas le abona una prestación dineraria que no está sujeta a descuentos o aportes previsionales.

Para los estudiantes es una buena herramienta de aprendizaje, porque pone en práctica los conocimientos adquiridos en su plan de estudios, y a su vez le permite por un período de tiempo determinado, tener un ingreso económico.

Habiendo descripto las distintas modalidades de incorporación de los agentes al Estado Provincial, surge como característica de todas ellas la violación a lo establecido en la norma vigente, la ya mencionada Ley L N° 3487 y sus requisitos para el ingreso a la APP. Las convocatorias a cubrir vacantes deben ser públicas y abiertas a toda la ciudadanía. La aprobación de un examen para pasar a planta permanente por parte de los contratados no cumplen con lo estipulado en la legislación, en tanto los examinados no han sido seleccionados conforme a la ley, al tiempo que no se permite examinarse a personas que no se encuentren en esa situación. Esta modalidad de incorporación discrecional de personal no es exclusiva de la Provincia de Río Negro, dado que, por ejemplo, lo mismo ocurre en la órbita nacional y organismos descentralizados.

El procedimiento administrativo para el examen de pase a planta del personal contratado está a cargo del IPAP. Los contratados que no aprueban los exámenes para el pase a planta, tienen la posibilidad de volver a rendir el examen, y en caso de no aprobarlo en segunda instancia, permanece en calidad de contratado del Estado Provincial.

## **CONCLUSIONES:**

Habiéndose analizado el incremento de los recursos corrientes y de la partida 100 – Gastos en Personal, en la Provincia de Río Negro, a través de los esquemas Ahorro – Inversión- Financiamiento de las leyes de presupuesto de los años 2001, 2006, 2011 y 2016, el crecimiento de la cantidad de empleados públicos en Río Negro, y su comparación con las provincias de Formosa y San Luis, la legislación vigente en cuanto a los procedimientos para la incorporación de los agentes a la APP y posterior análisis de los procedimientos que en realidad se aplican, y realizado entrevistas en profundidad a responsables de Recursos Humanos y de Unidades de Seguimiento y Control Interno de la Contaduría General de la Provincia, para obtener su opinión sobre el tema, es posible enunciar algunas conclusiones:

En el caso de Río Negro, que son fuente de la poca eficiencia y motivación de los empleados, las siguientes:

- La falta de incentivos para el mejoramiento de la función de los empleados públicos, quienes visualizan que el sistema de ascensos está asociado a la permanencia en el puesto de trabajo y no al mérito.
- Los continuos cambios de funcionarios y por ende de las políticas públicas, generan un sentimiento de desinterés y apatía en los empleados, quienes toman su rol en el Estado como un medio para su propia subsistencia, sin considerar el papel que cumplen directamente relacionado con el de servidor público.
- Falta de desarticulación del uso del Estado de modo “clientelar” por parte de los funcionarios de los gobiernos de turno, de acuerdo a la teoría de la elección pública<sup>13</sup> de James Buchanan.

El progresivo incremento del uso de los recursos corrientes para el pago de salarios en la APP, restringe la implementación de mejores políticas públicas en salud, educación, vivienda, programas sociales, etc. Esto conduce a que en un año de baja recaudación o crisis financiera como la que el propio Gobierno

---

<sup>13</sup> La teoría de la elección pública de James Buchanan parte del individualismo metodológico, y sostiene la premisa de que el comportamiento de los burócratas y políticos no es diferente al de otros actores económicos, y lo que busca es maximizar el presupuesto público, principalmente en busca de cumplir sus propios intereses y solo como objetivo secundaria busca el bien social.

Provincial reconoce para el año 2016, lo que se destine a políticas de Estado sea prácticamente nulo, pudiendo producir la caída de programas, el atraso en el pago a proveedores, la paralización de la obra pública, el no cumplimiento de los acuerdos con municipios por obras delegadas, es decir, afectando el normal desenvolvimiento del estado provincial y limitando la utilización de los recursos públicos.

Asimismo, la falta de concursos y capacitación del personal, genera un cuerpo de empleados sin incentivos ni reglas para la promoción y sin vocación de servicio, con bajo nivel de respuesta a los problemas de la ciudadanía, produciendo la deslegitimación de la administración pública, que pasa a ser vista por la sociedad como un sistema “burocrático” en términos de lentitud.

Así lo plantea Oszlak en Las demandas de formación de administradores públicos frente al nuevo perfil del Estado<sup>14</sup>: “(...) la jerarquización de una carrera implica eliminar la discrecionalidad política en los mecanismos de acceso a la función pública, la subjetividad en la promoción y la arbitrariedad en la fijación de salarios. En cambio, supone exigir deberes y reconocer derechos a los funcionarios, fijarles responsabilidades y asignarles competencias y autoridad para la gestión, demandarles resultados y recompensarlos adecuadamente. En suma, jerarquizar el servicio civil es aceptar que el ejercicio de la función pública supone el desarrollo de una carrera profesional, que puede conferir prestigio y oportunidades de realización personal a quienes la ejerzan, y que debe ser regulada, promovida y respetada en todas las instancias de vinculación del funcionario con la Administración...” Todo ello debería ser implementado por los gobiernos a fin de lograr eficiencia en su accionar y satisfacer necesidades de la población, a través de la prestación eficiente de los servicios públicos, y a un menor costo.

Analizada la evolución de la población de la Provincia, del número de empleados públicos y del gasto salarial presupuestado a lo largo de los períodos considerados en este trabajo, resulta difícil explicar que su llamativo crecimiento pueda fundarse en “argumentos wagnerianos”; más bien, parecería tratarse de decisiones políticas deliberadas y discrecionales, que se apartan de las normas vigentes y de elementales criterios de equidad; esto es, decisiones arbitrarias

---

<sup>14</sup> Oszlak, O. (1994). Las demandas de formación de administradores públicos frente al nuevo perfil del Estado. En II Reunión de la Red de Investigación y Capacitación en Administración Pública. Córdoba: INAP.

tomadas sin criterios de racionalidad económica u orientadas al bienestar general, y que de ningún modo pueden calificarse como “política pública”, al menos por la carga positiva que esta expresión tiene.

## **BIBLIOGRAFIA**

### **Información Primaria:**

Ley H N° 3186 – Administración Financiera y Control Interno del Sector Público Provincial.

Ley L N° 3487 – Estatuto del Empleado Público – Provincia de Río Negro.

Ley K N° 4294 – Creación del Instituto Provincial de Administración Pública – Provincia de Río Negro.

Ley H N° 3501 de Presupuesto Provincial de Río Negro – Ejercicio Fiscal Año 2001.

Ley H N° 4015 de Presupuesto Provincial de Río Negro – Ejercicio Fiscal Año 2006.

Ley H N° 4599 de Presupuesto Provincial de Río Negro – Ejercicio Fiscal Año 2011.

Ley H N° 5096 de Presupuesto Provincial de Río Negro – Ejercicio Fiscal Año 2016.

Leyes L N° 3966, L N° 4420 y N° 5035 de Pase a Planta Permanente de la Provincia de Río Negro.

Ley N° 1352 de Presupuesto Provincial de Formosa – Ejercicio Fiscal Año 2001.

Ley N° 1486 de Presupuesto Provincial de Formosa – Ejercicio Fiscal Año 2006.

Ley N° 1558 de Presupuesto Provincial de Formosa – Ejercicio Fiscal Año 2011.

Ley N° 1628 de Presupuesto Provincial de Formosa – Ejercicio Fiscal Año 2016.

Ley N° 5213 de Presupuesto Provincial de San Luis – Ejercicio Fiscal Año 2001.



Ley N° VIII – 253 de Presupuesto Provincial de San Luis – Ejercicio Fiscal Año 2006.

Ley N° VIII – 253 de Presupuesto Provincial de San Luis – Ejercicio Fiscal Año 2011.

Ley N° VIII – 253 de Presupuesto Provincial de San Luis – Ejercicio Fiscal Año 2016.

### **Información Secundaria:**

Oszlak, O. (1994). Las demandas de formación de administradores públicos frente al nuevo perfil del Estado. En II Reunión de la Red de Investigación y Capacitación en Administración Pública. Córdoba: INAP. Recuperado a partir de <http://oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/LAS%20DEMANDAS%20DE%20FORMACION%20DE%20ADMINISTRADORES%20PUBLICOS.pdf>

OSZLAK, O. (2002) Profesionalización de la Función Pública en el marco de la Nueva Gestión Pública. En IV Reunión de Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado - Santo Domingo. Fuente: <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/prof%20de%20la%20%20func%20pub%20en%20el%20marc%20de%20la%20nue%20gest%20pub.pdf>

PIACENTINI, F. (2014) Informe Fiscal de Provincias – Empleo público de las provincias, una bomba de tiempo – Consultora NOAnomics. Fuente: [http://www.cac.com.ar/data/documentos/49\\_epp\\_noa.pdf](http://www.cac.com.ar/data/documentos/49_epp_noa.pdf)

CASTRO L. y AGOSTO W. (2015) – Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Inclusión y el Crecimiento (CIPPEC) - Finanzas Provinciales 2014-2015 - con el oxígeno de los Aportes del Tesoro Nacional y un ajuste difícil de repetir - Fuente: [www.cippec.org/documents/10179/51825/DPP+144+PF,%20Finanzas+provinciales+2014-2015+con+el+ox%C3%ADgeno+de+los+Aportes+del+Tesoro+Nacional+y+](http://www.cippec.org/documents/10179/51825/DPP+144+PF,%20Finanzas+provinciales+2014-2015+con+el+ox%C3%ADgeno+de+los+Aportes+del+Tesoro+Nacional+y+)

un+ajuste+dif%C3%ADcil+de+repetir,%20Castro+y+Agosto+2015.pdf/7d977006-e556-4075-bf37-2db87e85f648

Herrera S. (2013) – Capacidades estatales en las jurisdicciones subnacionales de la Argentina: un análisis cuantitativo de la capacidad extractiva – Fuente: [http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/revistas/1432134108\\_dossier-4.pdf](http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/revistas/1432134108_dossier-4.pdf)

Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (2012) – La construcción de un Estado moderno y eficaz para Argentina – Fuente: [http://www.fiel.org/publicaciones/Libros/LIBRO\\_1352734640246.pdf](http://www.fiel.org/publicaciones/Libros/LIBRO_1352734640246.pdf)

Dieguez G. y Gasparin J. (2016) – Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el crecimiento (CIPPEC) – El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen andar la maquinaria del Estado?

Fuente:<http://www.cippec.org/documents/10179/51825/162+DPP+GP+EI+r+ompecabezas+del+empleo+p%C3%ABAblico+en+Argentina+%C2%BFQui%C3%A9nes+hacen+funcionar+la+maquinaria+del+Estado,%20Dieguez,%20Gaspar%C3%ADn,%20abril+2016.pdf/f1b6cbcd-f6d9-4c38-8201-ce3342012b17>

Secretaría de Hacienda – Ministerio de Economía – Provincia de Río Negro – (2012) Indicadores de Gestión

## **ANEXO I – ENTREVISTAS REALIZADAS**

En el presente capítulo se exponen los resultados obtenidos de las entrevistas realizadas a los Directores de Recursos Humanos y Responsables de USCI de distintos organismos:

### **Anexo I.a: Entrevistas a responsables de Áreas de RR. HH.:**

Habiéndose desarrollado lo que las normas legales vigentes establecen, y la modalidad de ingreso a la A. P. P. que se utiliza en la actualidad, se consideró importante tener la opinión de los responsables de áreas de personal, sobre la conducta de los empleados públicos en cuanto al uso de licencias, capacitaciones recibidas, cantidad de empleados actuales y sistema de incorporación de los mismos al Estado Provincial.

Así, de la entrevista a cuatro funcionarios responsables de áreas de Recursos Humanos de la A.P.P., cuyo cuestionario se adjunta como Anexo II a la presente tesina, surgen algunas conclusiones importantes:

- a. El nivel de ausentismo en los últimos 15 años ha aumentado según el 75 % de las respuestas.
- b. Las ausencias se deben a licencias por enfermedad (100 % de las respuestas), licencias por atención de familiar enfermo (75 % de las respuestas) y licencias por asuntos particulares (50 % de las respuestas).
- c. El 50 % de los entrevistados ha participado de capacitaciones sobre Recursos Humanos y Procedimientos para el pase a planta permanente del personal.
- d. El 50 % responde que no se han realizado capacitaciones a los funcionarios administrativos de los organismos en que se desempeñan, sobre Ley de Administración Financiera y Procesos Administrativos.
- e. El 75 % considera como excesiva la cantidad de empleados públicos en la A.P.P.
- f. El 100 % de los entrevistados considera que la falta de concursos para el ingreso baja el nivel de trabajo de los empleados públicos.

### **Anexo I.b: Entrevistas a responsables de las Unidades de Supervisión y Control Interno (U.S.C.I.):**

Estos delegados contables dependen de la Contaduría General de la Provincia, y de las entrevistas a los mismos surgen las siguientes precisiones que considero importantes:

- a. El 100 % de los entrevistados considera que ha aumentado el rechazo de expedientes en la A. P. P. por errores en su confección.
- b. Los rechazos se deben a errores de forma (mala redacción, errores de tipeo, etc.) y de procedimientos (alteración de los pasos a seguir, utilización de normas incorrectas, etc.).
- c. El 75 % de las respuestas considera que la cantidad de empleados en la A.P.P. es excesivo.
- d. El 75 % de los entrevistados considera como perjudicial la falta de concursos para el ingreso a la A.P.P.

## **Anexo I.c: Cuestionario utilizado para entrevistas a responsables de áreas de Recursos Humanos**

- 1.- ¿Qué tiempo lleva trabajando / trabajó como responsable del área RRHH en años?
- 2.- ¿En qué organismos desempeño esa función?
- 3.- De acuerdo a su experiencia, ¿el nivel de ausencia de los empleados públicos, en los últimos 5 años, ha aumentado o disminuido?
- 4.- Si el nivel de ausentismo ha aumentado, de acuerdo a su conocimiento, ¿ese aumento se debe a licencias por enfermedad, otros tipos de licencias o faltas sin aviso?
- 4.- ¿Ha participado en capacitaciones a los empleados del organismo en el que se desempeña en los últimos 10 años? ¿Y en los últimos 4 años?
- 5.- Si ha participado, ¿cual fue la temática de esas capacitaciones?
- 6.- ¿Conoce si se han realizado capacitaciones para los funcionarios de administración, desde el organismo en el que trabaja en los últimos 10 años? ¿Y en los últimos 4 años?
- 7.- Si se han realizado capacitaciones, ¿cuál fue la temática?
- 8.- A su juicio, ¿la cantidad de empleados públicos en el Estado Provincial es excesivo, es escaso o es el adecuado?
- 9.- ¿Considera que la falta de concursos para el ingreso a la Administración Pública Provincial baja el nivel de conocimientos de los empleados públicos?

**Anexo I.d: Cuestionario utilizado para entrevistas a responsables de Unidades de Supervisión y Control Interno (U. S. C. I.):**

- 1.- ¿Qué tiempo lleva trabajando como delegado contable en años?
- 2.- ¿En qué organismos desempeño esa función?
- 3.- De acuerdo a su experiencia, el nivel de rechazo de expedientes por errores en su armado, en los últimos 5 años, ¿ha aumentado o disminuido?
- 4.- Si el nivel de rechazos ha aumentado, de acuerdo a su conocimiento, ¿ese aumento se debe a errores de forma (mala redacción, errores de tipeo, etc.) ó de procedimientos (alteración de los pasos a seguir, utilización de normas incorrectas, etc.)?
- 4.- ¿Ha participado en capacitaciones a los empleados del organismo en el que se desempeña / desempeño en los últimos 10 años? ¿Y en los últimos 4 años?
- 5.- Si se hicieron capacitaciones, ¿cuál fue la temática?
- 6.- ¿Conoce si se han realizado capacitaciones para los funcionarios de administración del organismo en el que trabaja, desde la Contaduría General en procesos administrativos en los últimos 10 años? ¿Y en los últimos 4 años?
- 7.- Si se han realizado capacitaciones, ¿cuál fue la temática?
- 8.- A su juicio, ¿la cantidad de empleados públicos en el Estado Provincial es excesivo, es escaso o es el adecuado?
- 9.- ¿Considera que la falta de concursos para el ingreso a la Administración Pública Provincial baja el nivel de conocimientos de los empleados públicos?

## ANEXO II – SISTEMATIZACION DE ENTREVISTAS

ANEXO II.a – Responsables RRHH		ORGANISMO 1	ORGANISMO 2	ORGANISMO 3	ORGANISMO 4	% Afirmativo	% Negativo
N°	PREGUNTA	RESPUESTAS	RESPUESTAS	RESPUESTAS	RESPUESTAS		
1	¿Qué tiempo lleva trabajando / trabajó como responsable del área RRHH en años?	1 año	6 años	20 años	3 años		
2	¿En qué organismos desempeño esa función?	Sec. Legal y Técnica - DGR	Secretaría Energía	Ministerio Obras Públicas - Ministerio de Economía	Ministerio de Desarrollo Social		
3	De acuerdo a su experiencia, el nivel de ausencia de los empleados públicos, en los últimos 10 años, ¿ha aumentado o disminuido?	Aumentó	Aumentó	Aumentó	Se mantiene	75	25
4	Si el nivel de ausentismo ha aumentado, de acuerdo a su conocimiento, ¿ese aumento se debe a licencias por enfermedad, otros tipos de licencias o faltas sin aviso?	Licencias por enfermedad, atención familiar y asuntos particulares	1° por enfermedad, 2° atención fliar.	Enfermedad	Licencias por enfermedad, atención familiar, asuntos particulares	100 % enfermedad, 75 % atenc. familiar, 50 % asuntos particulares	
5	¿Ha participado en capacitaciones a los empleados del organismo en el que se desempeña en los últimos 15 años? ¿Y en los últimos 4 años?	No	No	Si	Si	50	50
6	Si ha participado, ¿cuál fue la temática de esas capacitaciones?			Pase a Planta Permanente	RRHH - Pase a Planta Permanente	Pase a Planta Permanente	
7	¿Conoce si se han realizado capacitaciones para los funcionarios de administración, desde el organismo en el que trabaja en los últimos 10 años? ¿Y en los últimos 4 años?	Mediados 2012	No	No	Si	50	50
8	Si se han realizado capacitaciones, ¿cuál fue la temática?	Compras Ley 3186			Administración Contable	25 % Compras Ley 3186, 25 % Adm. Contable	
9	A su juicio, ¿la cantidad de empleados públicos en el Estado Provincial es excesiva, es escasa o es la adecuada?	Excesivo	Excesivo	Adecuado en Economía. Excesivo en otros organismos	No opina	75 % excesivo	
10	¿Considera que la falta de concursos para el ingreso a la Administración Pública Provincial baja el nivel de conocimientos de los empleados públicos?	Baja - Copiar sistema ingreso del Poder Judicial	Si. Habría que seleccionar los que tienen compromiso	Si- Es necesario un concurso previo al ingreso como personal transitorio	Si. Habría que hacer procesos de inducción y capacitación	100 % baja el nivel	

<b>ANEXO II.b – Responsables USCI</b>		<b>ORGANISMO 1</b>	<b>ORGANISMO 2</b>	<b>ORGANISMO 3</b>	<b>ORGANISMO 4</b>	<b>% Afirmativo</b>	<b>% Negativo</b>
<b>N°</b>	<b>PREGUNTA</b>	<b>RESPUESTAS</b>	<b>RESPUESTAS</b>	<b>RESPUESTAS</b>	<b>RESPUESTAS</b>		
1	¿Qué tiempo lleva trabajando como delegado contable en años?	13 años	5 años	11 años	16 años		
2	¿En qué organismos desempeño esa función?	Mrio. de Producción, Mrio. de Economía, Sec. Gral., Mrio. Agricultura	Mrio. de Turismo, Mrio. Desarrollo Social	Mrio. de Obras Públicas, Mrio. de Educación	Mrio. de Educación, Desarrollo Social, Producción		
3	De acuerdo a su experiencia, el nivel de rechazo de expedientes por errores en su armado, en los últimos 15 años, ¿ha aumentado o disminuido?	Aumentó	Aumentó	Aumentó	Aumentó	100 % aumentó	
4	Si el nivel de rechazos ha aumentado, de acuerdo a su conocimiento, ¿ese aumento se debe a errores de forma (mala redacción, errores de tipeo, etc.) ó de procedimientos (alteración de los pasos a seguir, utilización de normas incorrectas, etc.)?	De forma y de procedimientos	De procedimientos	De forma y de procedimientos	De procedimientos	50 % de forma, 100 % de procedim.	
5	¿Ha participado en capacitaciones a los empleados del organismo en el que se desempeña en los últimos 10 años? ¿Y en los últimos 4 años?	Si	No	Si	Si	75 % si	25 % no
6	Si ha participado, ¿cuál fue la temática de esas capacitaciones?	Control previo por parte de delegados contables		Control previo por parte de delegados contables	Control previo por parte de delegados contables	75 % control previo	
7	¿Conoce si se han realizado capacitaciones para los funcionarios de administración, desde el organismo en el que trabaja, desde la Contaduría General en procesos administrativos en los últimos 10 años? ¿Y en los últimos 4 años?	Si	No se han realizado	No se han realizado	No se han realizado	25 % si	75 % no
8	Si se han realizado capacitaciones, ¿cuál fue la temática?	Fondos Permanentes, Licitaciones, Resoluc. 102 y 107 SIGEN.					
9	A su juicio, la cantidad de empleados públicos en el Estado Provincial ¿es excesiva, es escasa o es la adecuada?	No opina	Excesivo	Excesivo	Excesivo	75 % excesivo	25 % no opina
10	¿Considera que la falta de concursos para el ingreso a la Administración Pública Provincial baja el nivel de conocimientos de los empleados públicos?	Si	Si	Si (debería ser concurso previo al ingreso)	Si	100 % si	