

**INSTITUTO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL  
DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES - STELLA MALDONADO**

# **BALANCE SITUACIÓN FISCAL: DESAFÍOS Y PELIGROS HACIA EL PRESUPUESTO 2019 PROVINCIA DE BS. AS.**



**SEPTIEMBRE 2018**

Directora  
**Silvia Almazán**

Coordinadora Economía Política  
**Paula Belloni**

Equipo de Investigación  
**Mariana Fernández Massi y Joaquín Lazarte**





DIRECCIÓN  
**Silvia Almazán**

ÁREA DE POLÍTICA ECONÓMICA  
Coordinadora: **Paula Belloni**

OBSERVATORIO DEL TRABAJO  
Coordinador: **Gastón Ghioni**

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN  
Integrantes: **Mariana Fernández Massi, Joaquín Lazarte y Fabiana Guerrero**

## **CONSEJO ASESOR**

**Roberto Baradel**  
Secretario General de la CTA Provincia de Buenos Aires

**Raúl Calamante**  
Secretario General Adjunto de la CTA Provincia de Buenos Aires

**Daniel Pérez Guillén**  
Secretario General Adjunto de la CTA Provincia de Buenos Aires

**María Reigada**  
Secretaria de Derechos Humanos de la CTA Provincia de Buenos Aires

## **INSTITUTO PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE BUENOS AIRES - STELLA MALDONADO**

Central de Trabajadores Argentinos (CTA) - Provincia de Buenos Aires

Calle 6 N°736 e/ 46 y 47, La Plata, Buenos Aires

Teléfono / fax: 0221 483 - 9878

Facebook: Stella Maldonado Idesba

Twitter: **@idesba\_cta**

Correo electrónico: **idesba\_stellamaldonado@bsas.cta.org.ar**

Dirección de página web: **www.ctabsas.org.ar/idesba**

## SÍNTESIS

- En línea con las definiciones del ejecutivo nacional, uno de los ejes centrales del gobierno de María Eugenia Vidal desde que asumió como gobernadora en la provincia de Buenos Aires es la idea de dotar a la provincia de eficiencia y modernización. Ello implicó importantes modificaciones en la estructura del poder ejecutivo bonaerense y en la planta de trabajadoras/es del Estado provincial que transformaron regresivamente las capacidades estatales en el marco de un proceso de endeudamiento inédito. Dichas transformaciones tuvieron su correlato en la evolución de las finanzas provinciales.
- En el presente informe abordamos el desempeño fiscal de los primeros dos años de gobierno de Cambiemos en la provincia de Buenos Aires. La propuesta consiste en evaluar las hipótesis de desplazamiento y recomposición del gasto público que los objetivos de eficiencia y modernización implicaron en el último bienio y las trayectorias posibles para los próximos años. Para ello, estudiamos la evolución de los recursos, las erogaciones, el esquema de resultado y el proceso de endeudamiento.
- Por el lado de los recursos, los problemas derivados de la dependencia de una estructura tributaria altamente regresiva y muy atada al ciclo económico (sumamente dependiente de ingresos brutos) buscaron resolverse de manera transitoria, a partir de la ayuda del gobierno nacional vía aportes del tesoro, expresado en las transferencias corrientes. Para el año 2016 el incremento nominal de los fondos enviados por el tesoro sin destino específico fue del 241,6%, mientras que en el 2017 fue de 58,1%. Esta forma transitoria de recomponer los recursos provinciales por el gobierno de María Eugenia Vidal ha expuesto las finanzas provinciales al ajuste fiscal impulsado por el gobierno nacional acordado con el FMI.
- A pesar de dicho incremento en los ingresos fiscales bonaerenses, en el mismo período las erogaciones sufrieron un ajuste selectivo. Mientras que los pagos por intereses de deuda se incrementaron, tanto en gravitación sobre los gastos corrientes (su participación pasó del 3,5% en 2015 al 4,1% en 2017) como en términos reales (13,3 puntos porcentuales en igual período), el gasto corriente primario se redujo con heterogeneidades a su interior: las remuneraciones de trabajadores/as estatales fueron el factor común de ajuste central en la provincia de Buenos Aires. En 2017 las mismas se ubicaron 4,2 pp. por debajo de 2015 y perdieron 2,5 puntos porcentuales de gravitación.
- Ambos fenómenos derivaron en una mejora relativa de los resultados fiscales en 2016 y 2017. Sin embargo, por el lado de los ingresos éstos presentan inestabilidad e incertidumbre: al depender en buena medida de las transferencias del tesoro nacional que están en peligro de ser recortadas en

2019 (a partir del acuerdo nacional con el FMI). Asimismo, dado que la provincia entró en una dinámica de creciente endeudamiento externo, tanto los vencimientos de deuda como el cúmulo de los intereses presionarán sobre el déficit financiero de los próximos años, como así también en la asignación selectiva del gasto donde las partidas vinculadas al gasto social corren un gran peligro.

- El inédito proceso de endeudamiento en los dos primeros años de gobierno de Cambiemos incrementó su peso en el PBG del 5,7% en 2015 al 6,8% del PBG a diciembre de 2017. No obstante, dado que ésta se ha caracterizado por su carácter externo, totalizando un estimado de U\$9.536 al cierre del ejercicio 2017, la corrida cambiaria y las sucesivas devaluaciones del peso en 2018 han duplicado su gravitación llevándola al 12,3%, del producto bonaerense, y la provincia ha quedado expuesta a un alto grado de volatilidad cambiaria. Por el impacto de la devaluación el stock de deuda pública externa se ha elevado en \$202.404 millones, monto equivalente a 5,07 veces el presupuesto del Ministerio de Salud para 2018, o a 1,2 veces el presupuesto de la Dirección General de Cultura y Educación.
- Sin dudas, el año 2018 presenta una profundización de las tendencias mencionadas. No obstante, al finalizar el mes de septiembre no se ha publicado información oficial referida al stock de deuda pública, ni a la ejecución presupuestaria.
- Este cuadro de situación de las finanzas provinciales, el cual combina ajuste selectivo, endeudamiento en moneda extranjera y dependencia del tesoro nacional, deja a las finanzas en situación de enorme peligro ante una coyuntura nacional condicionada por la presión del FMI, la devaluación y el contexto inflacionario. Aspectos que presionarán regresivamente en el presupuesto bonaerense 2019.

## INGRESOS CORRIENTES Y DE CAPITAL

- La provincia de Buenos Aires recibe recursos corrientes y de capital. Entre los primeros se encuentran los ingresos tributarios (nacionales y provinciales), los aportes y contribuciones, ingresos no tributarios, venta de bienes y servicios de la administración pública, ingresos de operación, rentas de la propiedad y transferencias corrientes<sup>1</sup>. Mientras que los recursos de capital se componen de recursos propios, transferencias de capital y disminución de la inversión financiera<sup>2</sup>.
- Históricamente los recursos tributarios, se han destacado como fuente principal de recursos, con participaciones cercanas al 70,0%. Dado que los tributos provinciales aportan el 60,0% de los ingresos tributarios, las finanzas provinciales dependen en gran medida de los recursos propios. Bajo una estructura impositiva regresiva y muy atada al ciclo económico (sumamente dependiente de ingresos brutos) esta relación representa un problema de inequidad y fragilidad considerable.
- Esto se ha profundizado debido a la rigidez de las fuentes tributarias de origen nacional. Si bien las mismas tienen una gravitación relevante entre los recursos provinciales, las limitaciones que enfrenta el sistema de coparticipación federal, al establecer una gran brecha en torno al 100% entre lo que la provincia de Buenos Aires aporta a los fondos coparticipables (39,5%) y lo que recibe (19,0%), hace que estas fuentes de ingresos nacionales hayan alcanzado un techo<sup>3</sup>. Una mención especial en este sentido requiere el Fondo del Conurbano Bonaerense: sin actualizar el límite fijado en 650 millones de pesos en 1996, este componente disolvió su aporte entre los ingresos tributarios de origen nacional, al 0,8% en 2015.
- Al asumir el gobierno de Cambiemos, tanto la necesidad de una reforma tributaria provincial que recaiga principalmente sobre aquellos contribuyentes con mayor capacidad contributiva como una mejora en la relación financiera entablada con el gobierno fueron señalados como aspectos cruciales para

---

<sup>1</sup> La venta de bienes y servicios expresan centralmente los ingresos provenientes de la recuperación de costos hospitalarios del SAMO (Sistema de Atención Médica Organizado). Los ingresos de operación sintetizan la venta de bienes y servicios de las sociedades comerciales del Estado, entre las que se encuentra el Astillero Río Santiago. Las rentas de la propiedad comprenden los intereses ganados por préstamos, depósito, títulos y valores. Por último, los ingresos no tributarios expresan derechos, multas y fondos especiales recibidos por la provincia.

<sup>2</sup> Las transferencias de capital incorporan centralmente los recursos del Fondo Solidario Provincial de la Soja, e ingresos de los juegos de azar administrados por la provincia. Luego los fondos por disminución de inversión financiera son aportados por la recuperación de préstamos del FONAVI y de municipios.

<sup>3</sup> Al respecto cabe considerar que entre 2005 y 2015 hubo un importante crecimiento de los fondos de afectación específica de la coparticipación federal estipulados por la Ley Financiamiento Educativo N°26.075. Pero el resto de los componentes de coparticipación (de libre disponibilidad) evolucionó a un menor ritmo desfavoreciendo las finanzas provinciales.

mejorar las finanzas provinciales (Mensaje Presupuesto 2016: 2). En sus dos primeros años de gobierno los recursos crecieron considerablemente, pero sobre bases endeble.

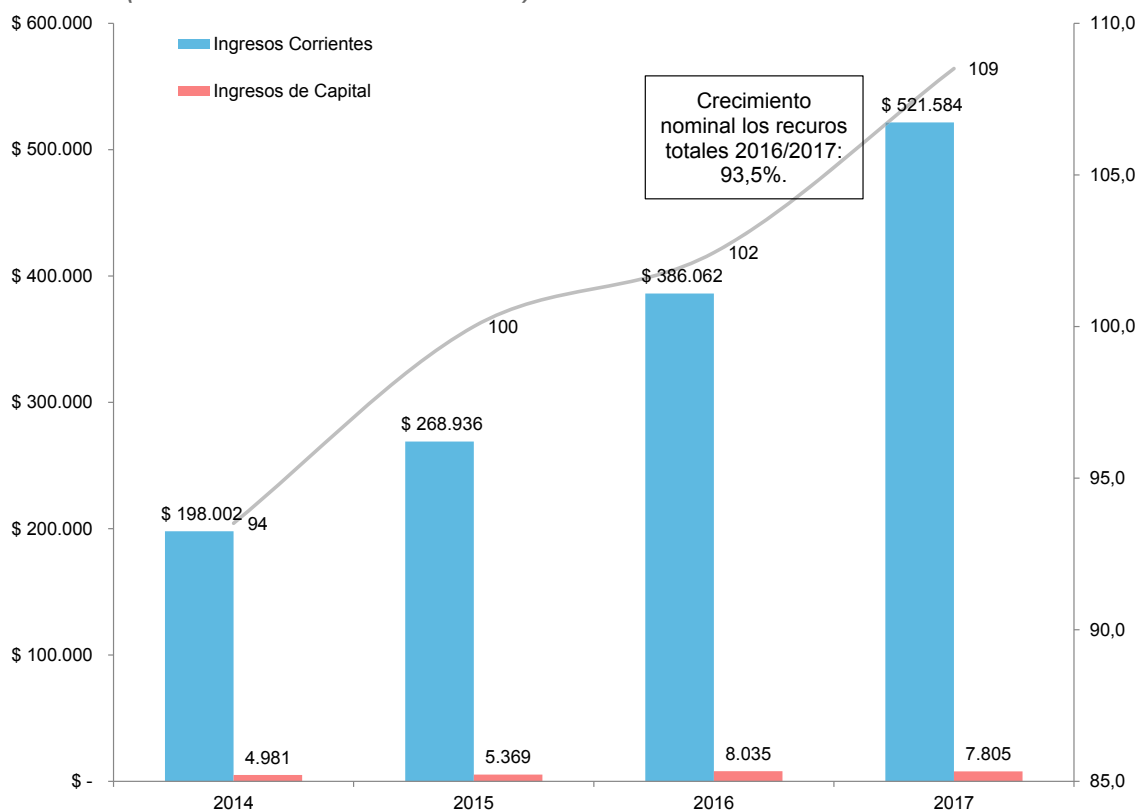
- Durante el bienio 2016/2017 (última información oficial disponible) los ingresos totales tuvieron un incremento del 93,5% respecto al bienio anterior, siendo la tasa de variación del 94,4% para los ingresos corrientes y del 53,0% para los de capital. No obstante, como se observa en la Tabla N°1, el efecto de la inflación implicó una fuerte distorsión sobre los efectos reales.
- Si bien para el 2017 se elevaron las alícuotas del impuesto inmobiliario utilizando como referencia la inflación del año 2016, no se instrumentó una reforma fiscal profunda, por lo que el efecto en la recaudación fue poco significativo en relación a la del 2015 (+3,6% en términos reales)<sup>4</sup>.
- Recién el corriente año se aplicaron modificaciones en el impuesto a los ingresos brutos, se instrumentaron revalúos fiscales en el inmobiliario urbano y se cambió el coeficiente aplicable sobre la base imponible para la determinación del impuesto inmobiliario rural, con el objetivo de elevar un 52,3% el inmobiliario urbano, y un 50,1% el rural (Mensaje Presupuesto 2018: 26)<sup>5</sup>. Sin embargo, al mes de agosto los incrementos efectivos (nominales) han sido del 54,5% y el 25,5% respectivamente. Asimismo, el año 2018 se encuentra condicionado por una alta inflación lo que afectará directamente a los impuestos provinciales.
- Como se observa en Gráfico N°1, el constante incremento de precios también afectó la evolución de los ingresos corrientes de años anteriores. Entre el 2017 y 2015 el poder adquisitivo de ingresos totales creció un 9,0%. Con una desaceleración en el ritmo de crecimiento en 2016.
- A su vez, dicha performance no se dio de manera homogénea. Mientras que el poder adquisitivo de los ingresos corrientes creció a un ritmo similar al de los ingresos totales, el de los recursos de capital tuvo retracciones considerables en 2015 y 2017 (-14,7% y -23,4%). Entre dichos años los recursos cayeron un 18,3% en términos reales, y un 30,2% en relación a 2014.

---

<sup>4</sup> En el año 2017 la participación del impuesto inmobiliario alcanzó sólo el 6,8% de participación de la recaudación provincial, elevándose en 1,3 pp. en relación en al 2015. Luego el impuesto a los IIBB mantuvo un alto nivel de participación, del 69,9%, seguido por el impuesto a los sellos (9,9%), automotores (9,1%), planes de regularización (3,9%), transmisión gratuita de bienes (0,2%), FOPROVI (0,1%) y energía (0,1%).

<sup>5</sup> Al respecto consultar el [informe IDESBA "Presupuesto 2018. Provincia de Buenos Aires"](#).

**GRÁFICO N° 1. BUENOS AIRES. RECURSOS TOTALES, INGRESOS CORRIENTES Y DE CAPITAL, 2014-2017 (2015=100 Y MILLONES DE PESOS)**



Fuente: Elaboración propia en base a la Contaduría General e IPC CIFRA.

**TABLA N° 1. BUENOS AIRES. VARIACIÓN REAL DE LOS INGRESOS CORRIENTES, INGRESOS DE CAPITAL E INGRESOS TOTALES (PORCENTAJES)**

	2015		2016		2017	
	Var. Nominal	Var. Real	Var. Nominal	Var. Real	Var. Nominal	Var. Real
Total Recursos	35,1%	6,9%	43,7%	2,4%	34,3%	5,9%
Ingresos Corrientes	35,8%	7,5%	43,6%	2,4%	35,1%	6,5%
Ingresos de Capital	7,8%	-14,7%	49,7%	6,7%	-2,9%	-23,4%

Fuente: Elaboración propia en base a la Contaduría General de la provincia de Buenos Aires e IPC CIFRA.

- Entre los componentes que explicaron el crecimiento de los recursos en el primer año del gobierno de Cambiemos (2016) se destacó la fuerte suba de las transferencias corrientes. Este ítem se elevó en términos nominales un 174,2% (95,5 pp. en términos reales), totalizando \$41.058 millones, de los cuales \$26.319 millones fueron aportados por el tesoro nacional sin destino específico. En el año 2016, dicho incremento de las transferencias corrientes permitió contrarrestar el menor crecimiento de los ingresos tributarios (34,2%) y de los aportes y contribuciones (37,5%) en un año de alta inflación (40,3%) y recesión de la economía bonaerense (-2,2%), siendo éstos componentes centrales en el esquema de ingresos de la Provincia.

- En 2017 la recuperación económica ayudó a recomponer el crecimiento los ingresos tributarios (+36,1%) y los aportes y contribuciones (+32,4%). Sin embargo, las transferencias del gobierno nacional mantuvieron un lugar de relevancia, aportando \$42.690 millones, de los cuales \$40.572 fueron inyectados por el tesoro nacional sin destino específico. Su participación en los ingresos provinciales se duplicó entre 2015 y 2017, al pasar del 3,4% al 8,6%.
- En cuanto a los ingresos de capital, su principal componente, las transferencias de capital, se encuentra determinado en primer lugar por las transferencias nacionales (dentro de las cuales se destaca el Fondo Federal Solidario<sup>6</sup>), y en segundo lugar por las transferencias provinciales de los juegos de azar. Para el bienio 2017-2016 se registró un incremento nominal de las transferencias de capital del 52,5% (inferior a la evolución de precios)<sup>7</sup> en relación a los años 2015-2014, que hubiera sido mayor de no aplicarse el esquema de reducción a las retenciones a las exportaciones de soja.
- Dado que durante esos años los gastos de capital se incrementaron en un 144,4%, hubo un descalce en la cuenta capital. Esta situación fue utilizada de forma desproporcionada para una política activa de endeudamiento. Sin embargo, como se verá en las siguientes secciones, y como se analizó en el trabajo “Deuda Pública Provincial”<sup>8</sup>, el déficit de la cuenta capital fue cubierto con un ajuste en la cuenta corriente neta de intereses, y sólo una parte muy reducida de la deuda tomada financió obra pública.
- En síntesis, el análisis hasta aquí realizado permite destacar la ausencia de una reforma impositiva acorde a las posibilidades y necesidades de la provincia, y la centralidad de los aportes del tesoro nacional en la evolución de los ingresos transcurridos los dos primeros años de Cambiemos en el gobierno. Esta situación aporta el marco para estudiar el comportamiento de gasto provincial, y la particular política de financiamiento implementada.

## GASTO CORRIENTE Y DE CAPITAL

- Al asumir el gobierno de Cambiemos impuso una caracterización negativa sobre la composición y el nivel del gasto público de la provincia de Buenos

---

<sup>6</sup> Cabe mencionar que este Fondo presenta una tendencia descendente dado que el nuevo gobierno ha planteado un esquema de reducción progresiva de las retenciones a la soja. Incluso se espera una caída más pronunciada para el año 2018 dada la sequía y la estrategia de postergación por parte de los exportadores, ante el anuncio reciente de retenciones fijas en pesos por cada dólar exportado.

<sup>7</sup> Al considerar la evolución de los precios se tiene que las transferencias de capital sufrieron una pérdida del 19,3% entre 2015 y 2017.

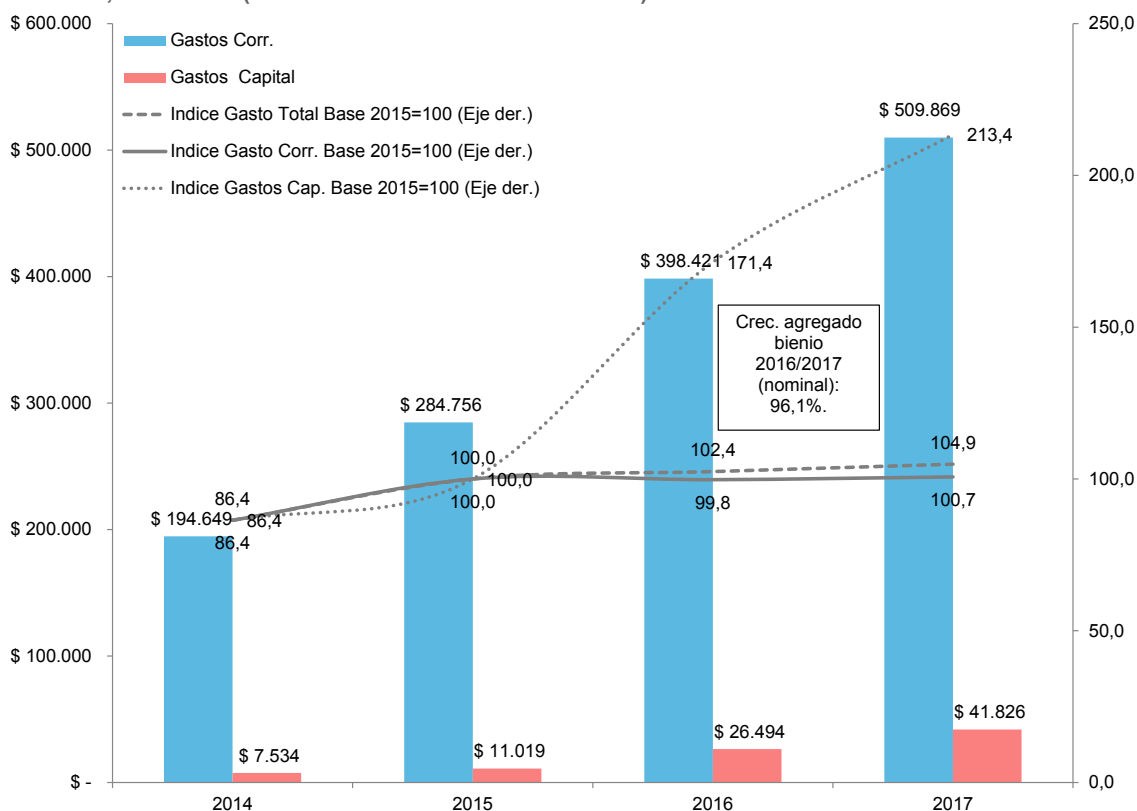
<sup>8</sup> Disponible en: [http://www.ctabsas.org.ar/IMG/pdf/idesba\\_-\\_deuda\\_publica\\_en\\_la\\_provincia\\_de\\_buenos\\_aires.pdf](http://www.ctabsas.org.ar/IMG/pdf/idesba_-_deuda_publica_en_la_provincia_de_buenos_aires.pdf)



Aires. De este modo comenzó un proceso de redefinición, basado en un creciente endeudamiento y ajuste sobre algunas partidas en particular.

- Si bien los gastos agregados se elevaron un 96,1% entre el bienio 2017-2016 y el bienio 2015-2014, los cambios en su composición impulsados por el nuevo gobierno implicaron un desplazamiento de recursos hacia los servicios de la deuda pública y un ajuste selectivo sobre los trabajadores/as estatales.
- A su interior, los gastos corrientes se elevaron un 39,9% en 2016, y un 28,0% en 2017. Pero éste se estancó en términos reales en todo el período (+0,7 pp.), cuando en el bienio anterior había crecido 11,9 pp. Mientras que las erogaciones de capital crecieron 140,4% en 2016 y 57,9% en 2017, elevándose 113,4 pp. reales entre el 2015 y 2017. Pero la gravitación de las últimas en el gasto bonaerense continuó siendo pequeña, de tan solo el 7,6%.

**GRÁFICO N° 2. BUENOS AIRES. EVOLUCIÓN DEL GASTO TOTAL, GASTO CORRIENTE Y DE CAPITAL, 2014-2017 (2015=100 Y MILLONES DE PESOS)**



Fuente: Elaboración propia en base a la Contaduría General e IPC CIFRA.

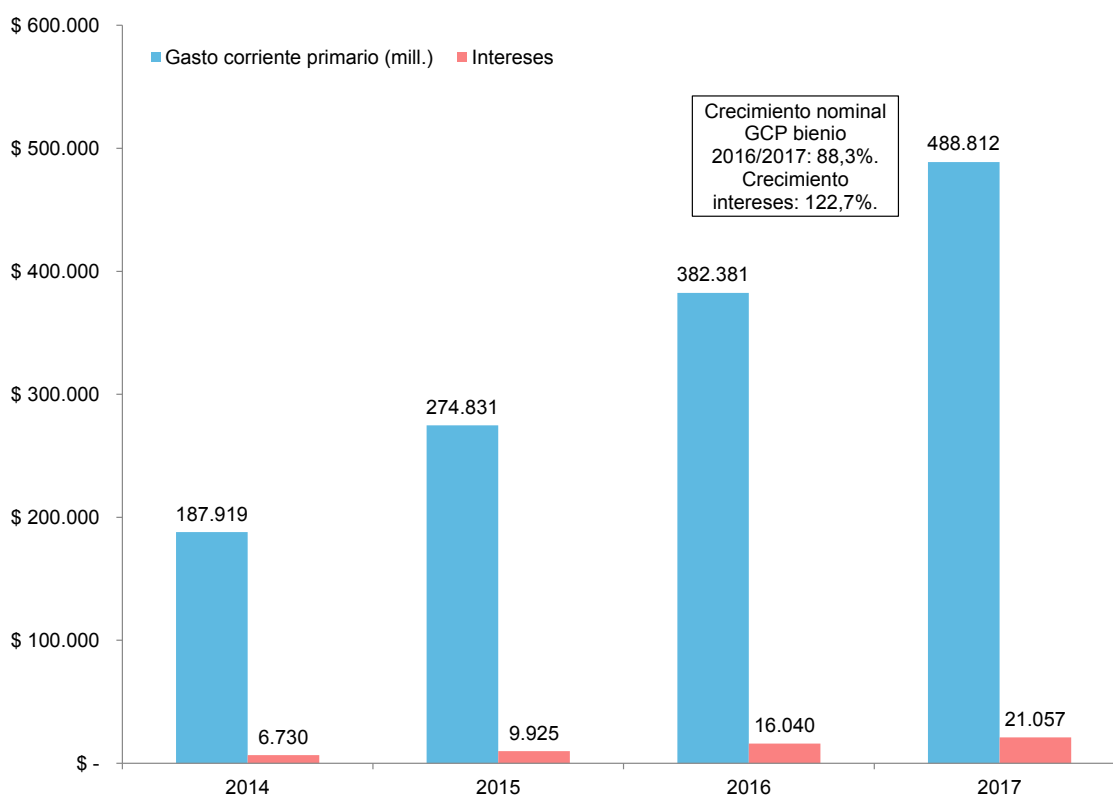
- Al interior de los gastos de capital, las transferencias<sup>9</sup> y la inversión real directa (obra pública) presentaron crecimientos reales considerables entre los años 2017 y 2015 (+113,8% y +157,8%). Estos componentes fueron financiados principalmente por el Fondo Federal Solidario de la Soja (el cual ha entrado en

<sup>9</sup> Expresan centralmente los fondos transferidos a los municipios para erogaciones de capital.

un período de negociación con las provincias), y en parte por los créditos contraídos.

- En cambio, el gasto corriente tuvo trayectorias heterogéneas a su interior entre el corriente primario (en adelante GCP) (gastos de consumo, transferencias y prestaciones de la seguridad social) y el pago de intereses de la deuda pública. En el bienio 2017-2016 el GCP tuvo un crecimiento nominal del 88,3% respecto al bienio anterior. Por su parte, los intereses crecieron un 122,7%, es decir 34,4 pp. por encima del GCP.

**GRÁFICO N° 3. BUENOS AIRES. EJECUCIÓN ANUAL DEL GASTO CORRIENTE PRIMARIO E INTERESES, 2014-2017 (MILLONES DE PESOS)**



Fuente: Elaboración propia en base a la Contaduría General e IPC CIFRA.

**TABLA N° 2. BUENOS AIRES. VARIACIÓN NOMINAL Y REAL DEL GASTO CORRIENTE, GASTO CORRIENTE PRIMARIO E INTERESES (PORCENTAJES)**

	2015		2016		2017	
	Var. Nominal	Var. Real	Var. Nominal	Var. Real	Var. Nominal	Var. Real
Gasto Corriente	46,3%	15,8%	39,9%	-0,2%	28,0%	0,9%
Gasto Corrientes Primario	46,3%	15,7%	39,1%	-0,8%	27,8%	0,8%
Intereses	47,5%	16,7%	61,6%	15,2%	31,3%	3,5%

Fuente: Elaboración propia en base a la Contaduría General de la provincia de Buenos Aires e IPC CIFRA.

- En 2016 el GCP sufrió una caída real de 0,8 pp., debido a la alta inflación cambiaria que no fue acompañada por la evolución del gasto, y tuvo una

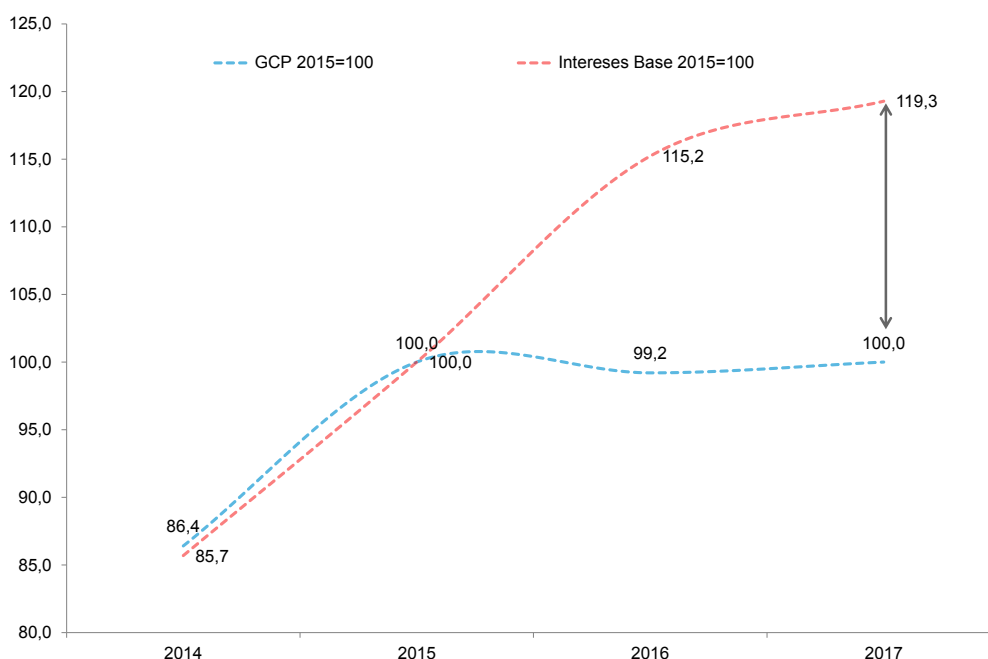
pequeña suba del 0,8 pp. en 2017, siendo éste un año electoral. Así, al cierre del año 2017 el GCP se ubicó en el mismo nivel que en el 2015. Dicha situación dista de lo ocurrido en 2015. En dicho año el GCP presentó un incremento real significativo, de 15,7 pp., también en el marco de un año electoral. Si bien en 2014 también hubo una retracción real del GCP (-3,8%) en un año de alta inflación, al cierre del 2015 el GCP se ubicó 10,2 pp. por encima de lo ejecutado en el 2013.

- En cambio, debido al crecimiento nominal muy superior a la evolución de precios, las rentas de la propiedad tuvieron una suba real en todos los años analizados. Pero su impacto en volumen se acentúa a partir de 2016, producto del inédito proceso de endeudamiento que lleva adelante el gobierno de Vidal<sup>10</sup>. Tal como deja ver la Tabla N°2 en el año 2015 los intereses y el GCP se elevaron en proporciones similares, 16,7% y 15,7%, respectivamente. A partir de 2016 las trayectorias de crecimiento real al interior del gasto corriente operaron en sentidos inversos.
- Mientras el GCP cayó un 0,8% en 2016, el pago de intereses se elevó un 15,2%, suavizando la caída de los gastos corrientes agregados (-0,2%). Finalmente, en 2017 el GCP se incrementó en términos reales en un 0,8% y el gasto corriente agregado un 0,9%. Pero debido al creciente endeudamiento, las rentas de la propiedad se elevaron en mayor proporción, un 3,5%.
- Por lo que, un primer resultado del análisis agregado de la evolución del gasto corriente para el bienio 2017-2016 da cuenta del crecimiento de la gravitación del pago de intereses y de su importante incremento en términos reales. Mientras que los intereses de deuda crecieron en términos reales un 19,3% entre el 2017 y el 2015, el GCP se mantuvo prácticamente inalterado. Cabe mencionar que este movimiento se da en un contexto de crecimiento real de los ingresos totales de la provincia de 8,5 pp.

---

<sup>10</sup> Cabe mencionar que entre diciembre de 2015 y diciembre de 2017 el stock de deuda pública provincial creció un 108,6%. El último dato disponible por parte de la Contaduría General de la provincia totaliza un stock de \$245.971 millones, sin embargo el efecto devaluación calculado en el informe del IDESBA de Julio de 2018 ("[Impacto de la devaluación en la deuda pública de la Pcia. de Bs. As.](#)") estima que la deuda alcanzaría los \$345.323 millones en el transcurso de este año

**GRÁFICO N° 4. BUENOS AIRES. INDICE GASTO CORRIENTE PRIMARIO E INTERESES PAGADOS, 2014-2017 (2015 = 100)**

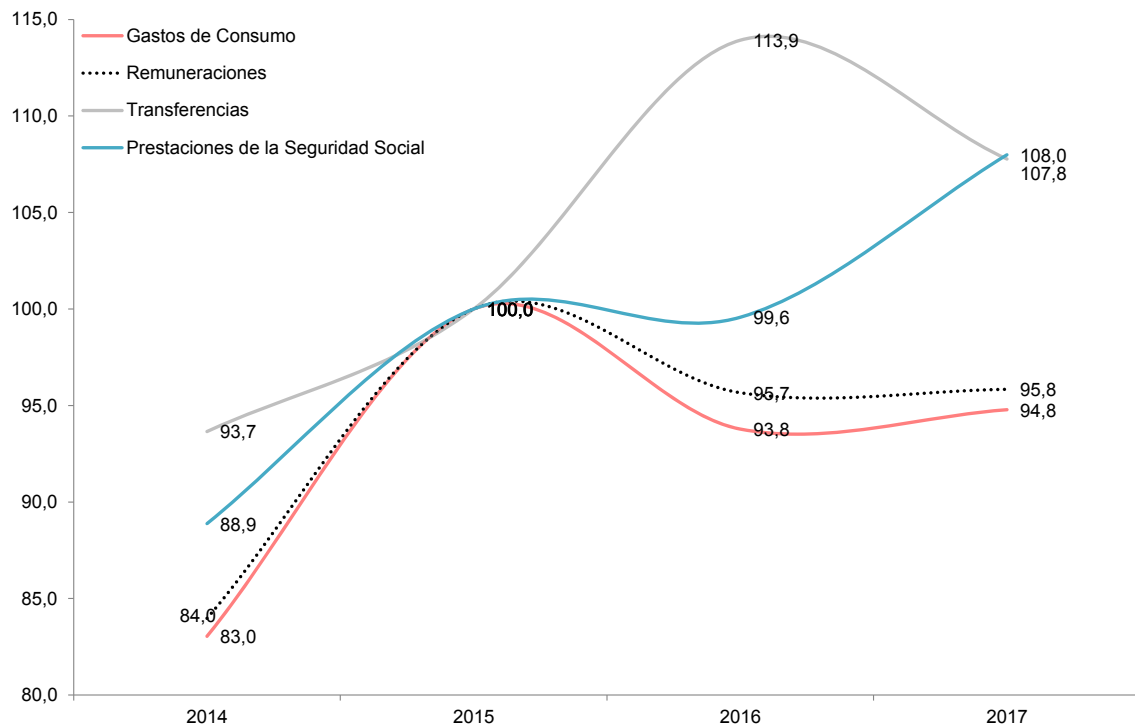


Fuente: Elaboración propia en base a la Contaduría General e IPC CIFRA.

- Se trata de un aspecto de mucha importancia que dista de mejorar la provincia en términos de eficiencia y modernización, ya que en lugar de utilizar recursos para mejorar las condiciones de vida de los bonaerenses e impulsar el desarrollo productivo, estos se van de manera creciente al exterior. Mientras que en los años 2014 y 2015 los intereses absorbieron el 3,5% de los gastos corrientes, para el 2016 y 2017 esta participación se elevó al 4,0% y 4,1%, respectivamente. Así, los intereses pagados en el año 2017 fueron equivalentes a 1,6 veces lo destinado a promoción y asistencia social, un 55% de los recursos en Salud, 21,9% de las prestaciones de seguridad social, o al 18,4% de las transferencias corrientes en el mismo año.
- Esta dinámica nos lleva a preguntarnos acerca de las partidas que sufrieron recortes al interior del GCP en dicho período. Una primera apertura del GCP indica una caída entre los años 2017 y 2015 del ítem Gastos de Consumo (-5,8%), el cual se compone en un 90,5% de remuneraciones, y un incremento de los ítems transferencias<sup>11</sup> y prestaciones de la seguridad social (de aproximadamente 8,0%).

<sup>11</sup> Incluye los fondos girados a los municipios para gastos corrientes, las transferencias para instituciones educativas de gestión privada, recursos para entes provinciales, ayuda social, becas y para empresas públicas. .

GRÁFICO N° 5. BUENOS AIRES. INDICE GASTOS DE CONSUMO, REMUNERACIONES, TRANSFERENCIAS, PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL, 2014-2017 (BASE 2015=100)



Fuente: Elaboración propia en base a la Contaduría General e IPC CIFRA.

- De este modo, en línea con las modificaciones en la estructura del poder ejecutivo bonaerense que buscan reducir el empleo público y ante el avance en condiciones de trabajo más precarias que la declaración de emergencia administrativa y tecnológica y otras disposiciones implicaron<sup>12</sup>, al cierre del año 2017 el ítem remuneraciones se redujo en 4,2 pp. respecto el 2015. Esta disminución real habilitó los incrementos en las prestaciones de seguridad social (+8,0 pp.) y las transferencias (+7,8 pp.) manteniendo casi inalterado el GCP.
- Cabe destacar que el inciso de remuneraciones constituye una variable de mucha importancia dentro del GCP (51,5%), ya sea por su participación (51,5%), como también por su relevancia en relación a los derechos y servicios que debe garantizar el estado provincial. Es por ello que a continuación se profundiza su estudio.

#### REMUNERACIONES

- En línea con el gobierno nacional, los ejes rectores de eficiencia y modernización implementados a partir de conjunto de reformas de las

<sup>12</sup> Entre ellos el decreto 618 sancionado en junio de 2016, mediante el cual se suspende por un año toda designación de personal.

estructurales ministeriales<sup>13</sup> y despidos selectivos<sup>14</sup> que se sucedieron en la provincia de Buenos Aires tuvieron su correlato en la evolución de los cargos, horas cátedras (HC)<sup>15</sup> en cada uno de los presupuestos de la gestión de María Eugenia Vidal.

- En el presupuesto de transición de gobierno de 2016 se estableció un aumento relevante en la dotación de empleo estatal: se sumaron 46.567 nuevos cargos (+10,49%). De los cuales el Ministerio de Seguridad incorporó 25.039, la DGCYE 10.199, el Ministerio de Salud 6.727 y el Poder Judicial 2.220. Se trató de un incremento extraordinario, ya que en los años previos la tendencia era menor. El año 2014 no registró variaciones interanuales significativas<sup>16</sup> y en 2015 hubo un crecimiento del 2,58% en el número de cargos (+11.163) y 2,58% la cantidad de horas cátedras (71.088 HC)<sup>17</sup>.
- Sin embargo, definiciones tomadas rápidamente por el gobierno de María Eugenia Vidal contrarrestaron lo establecido en el presupuesto 2016. Al asumir como gobernadora impulsó despidos en organismos puntuales (Salud, Educación, Derechos Humanos, Producción y Trabajo)<sup>18</sup> y se dio un proceso de disciplinamiento a través de un reempadronamiento.
- Junto con la declaración de emergencia administrativa y tecnológica en mayo y el decreto 618 en junio de 2016, los despidos y posteriores incorporaciones se dieron bajo marcos más precarizados y modificaron regresivamente la estructura y condiciones laborales de las/os trabajadoras/es del Estado bonaerense. En 2017, la planta de trabajadoras/es del Estado provincial volvió a congelarse, y solo hubo una pequeña variación en las HC (+0,68%).

---

<sup>13</sup> Durante los dos primeros años de gobierno Vidal llevó adelante 4 reformas a la ley de Ministerios, leyes N° 14.803, N° 14.832, N° 14.853 y N° 14.989

<sup>14</sup> Dos ejemplos de ello son las resoluciones 2412/17 y 247/18 de la DGCYE, y el decreto provincial 35/18 el cual reestructura la Secretaría de Tierras provincial.

<sup>15</sup> Si bien estas últimas se corresponden principalmente con las erogaciones destinadas a la docencia (DGCYE-organismos descentralizados-), también son utilizadas como forma de contratación en la administración central. Para simplificar su lectura, en el análisis se determinó como unidad un bloque de 23 HC para así aproximar la situación a la de un cargo estatal en términos salariales

<sup>16</sup> Cabe mencionar que el año 2013 sí mostró subas en el número de cargos (2,7%) y en las horas cátedra (4,7%).

<sup>17</sup> Este fue explicado casi en su totalidad por un incremento de 6.002 cargos en el Ministerio de Seguridad, y 3.406 en el Ministerio de Salud. Respecto a las HC, el incremento fue explicado mayoritariamente por la DGCYE.

<sup>18</sup> En el Ministerio de Salud se registraron 300 despidos. En la Unidad Ejecutora Provincial (UEP) se dieron 200. En la Jefatura de Gabinete de Ministros hubo 18. En el Centro de Protección a los Derechos de la Víctima (CPV) del Ministerio de Justicia la cifra ascendió a 19. En el Ministerio de Producción fueron 20, de los cuales 16 se dieron en la Subsecretaría de Coordinación de Programas Productivos y Acción Cooperativa. En la Dirección General de Escuelas se despidieron 5 en la Dirección provincial de Educación de Gestión Privada y 2 en el Consejo Provincial de Educación y Trabajo (COPRET).

**TABLA N° 3. BUENOS AIRES. CARGOS, HORAS CÁTEDRA, VARIACIÓN INTERANUAL, 2014-2017 (CARGOS, BLOQUES DE HC Y PORCENTAJES)**

	2014	2015	2016	2017
Cargos	432.922	444.085	490.652	490.649
Bloques de 23 HC	119.280	122.358	124.991	120.596
Variación interanual Cargos	0,00%	2,58%	10,49%	0,00%
Variación interanual HC	0,00%	2,58%	2,14%	0,68%

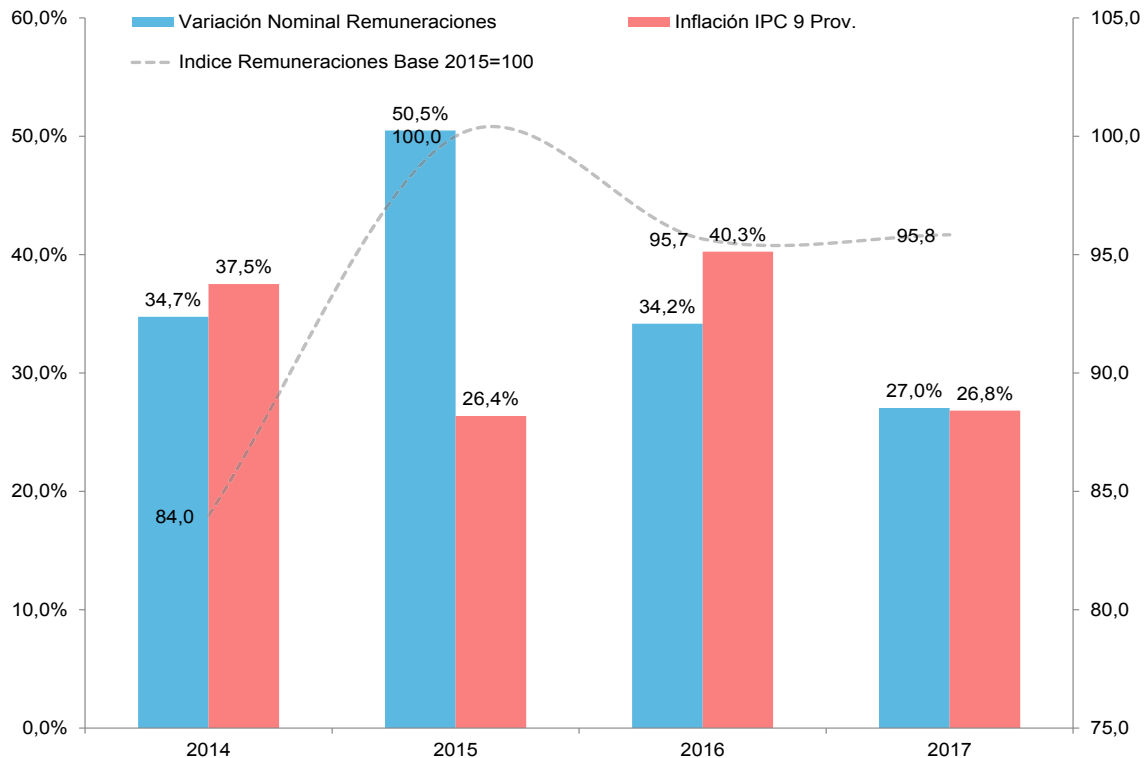
Fuente: Elaboración propia en base a presupuestos provinciales.

- Esto se reflejó en la evolución de las remuneraciones del gobierno provincial<sup>19</sup>. Desde que asumió Cambiemos en la provincia de Buenos Aires, a pesar de su importante gravitación relativa, la cuenta remuneraciones tuvo una evolución incluso inferior a la del gasto corriente primario<sup>20</sup>. En 2016, mientras que las remuneraciones se elevaron un 34,2% el GCP creció un 39,1%, la diferencia es mayor de considerar que en dicho año el incremento se presupuestó para una planta estatal 10,49% más grande. En 2017 las remuneraciones crecieron un 27,0% interanual, y el GCP lo hizo en 27,8%.
- Dichas tendencias contrastan con los dos años previos. En 2015, las remuneraciones crecieron un 50,5% y el GCP lo hizo en 46,2%. Y en el 2014 las remuneraciones tuvieron un alza del 34,7% y el GCP del 32,3%.
- Las remuneraciones también sufrieron una pérdida en términos reales. Si bien ésta se concentró en 2016 (-4,3%), en 2017 las mismas se ubicaron 4,2 pp. por debajo de 2015, por lo que no recuperaron lo perdido en 2016. En cambio, en 2015-2014 la masa salarial de las/os trabajadoras/es estatales presentó la tendencia inversa. No obstante, dicho resultado se alcanzó debido al incremento de 2015 (+19,1%), ya que en 2014 las remuneraciones tuvieron una caída del 2,0% en términos reales debido al alza de precios internos.

<sup>19</sup> Esta partida incluye sueldos y salarios, contribuciones patronales, prestaciones sociales, beneficios y compensaciones.

<sup>20</sup> Dentro de la clasificación económica, la cuenta remuneraciones se ubica dentro de los gastos de consumo, siendo a su vez su principal componente (90%).

**GRÁFICO N° 5. BUENOS AIRES. REMUNERACIONES, EJECUCIÓN ANUAL Y VARIACIÓN REAL, 2014-2017 (PORCENTAJES)**



Fuente: Elaboración propia en base a la Contaduría General e IPC CIFRA.

- Esta caracterización resulta consistente con los lineamientos políticos enunciados por la alianza Cambiemos. En particular en relación a las dimensiones, características y capacidades del Estado que se promueven. Como se ha indicado, en los dos primeros años de gobierno en términos agregados el gasto no ha disminuido, sin embargo se ha definido una recomposición hacia el pago de intereses de la deuda y los gastos de capital, donde las remuneraciones han sido la variable de ajuste.
- Esta decisión ha implicado un retroceso en las aptitudes públicas para garantizar el derecho a la salud, la educación, la justicia, el hábitat, el trabajo y promover y fortalecer el entramado productivo entre otros, ya que en cada uno de ellos el protagonismo de las/os trabajadoras/es que llevan adelante dichas tareas resulta esencial.

## RESULTADOS

- En los años 2016 y 2017 el gobierno provincial ha logrado mejoras relativas en los resultados fiscales, en relación al año 2015. Los objetivos de gobierno fueron reducir el déficit financiero, y equilibrar el resultado económico (cuenta corriente). Sin embargo, tal como se ha visto en las secciones precedentes, lo ha logrado a costas de un ajuste selectivo que recae en los/as trabajadores y en



las capacidades estatales que buscan garantizar derechos humanos básicos y un desarrollo productivo equitativo; y bajo un marco de importantes aportes transitorios nacionales y de un endeudamiento creciente.

- El estancamiento en el poder adquisitivo del GCP y el ajuste selectivo a su interior junto con las transferencias corrientes del Estado nacional favorecieron un superávit en el resultado económico primario<sup>21</sup>, y de ese modo financiaron el pago de intereses y parte de los gastos de capital. El Gráfico N°6 da cuenta del ahorro generado en el GCP el cual alcanzó en el 2016 los \$3.681 millones, y en el 2017 los \$32.772 millones.
- Sin embargo, esta estrategia presenta tres debilidades significativas que vuelven preocupante la proyección para 2018 y 2019. La primera es la relevancia de los aportes del tesoro nacional en la mejora del resultado financiero. Como se observa en el Gráfico N°7 las transferencias corrientes del tesoro nacional pasaron de \$7.705 millones en el 2015 a \$41.631 millones en el 2017. Un simple ejercicio de simulación indica que sin dichos aportes el déficit financiero hubiese crecido enormemente en los años 2016 y 2017 respecto al 2015 (95,9% y 123,5% respectivamente). Si bien a través del pacto fiscal la provincia de Buenos Aires recibirá como compensación del fondo del conurbano \$21.000 millones en 2018 y \$44.000 millones en 2019 -que a partir de ese año serán actualizados por inflación- dichos fondos se licuan ante las crecientes necesidades en los pagos de amortización e intereses de deuda y producto de los subsidios a los que se tendrá que hacer cargo a partir del acuerdo nacional con el FMI.
- La segunda debilidad de la estrategia se refiere al tipo y al nivel de endeudamiento asumido por la provincia. Como se verá en la siguiente sección el stock de deuda pública se incrementó del 5,7 % del PBG en 2015 al 12,3% al tipo de cambio vigente. Asimismo, la parte denominada en moneda extranjera fue la de mayor crecimiento, pasando de una participación en el stock de deuda del 59,9% al 72,8%. En consecuencia, el peso de los intereses de la deuda ha ganado gravitación presionando sobre el GCP y sobre el resultado financiero. Desde su inicio esta estrategia fue de alto riesgo, el cual fue confirmado por la volatilidad cambiaria que enfrenta la moneda nacional desde la devaluación de los meses de abril y mayo de 2018.
- La tercera debilidad surge a partir del acuerdo que el gobierno nacional ha establecido con el FMI que pretende reducir aceleradamente el déficit fiscal nacional. A partir del cual el fondo de incentivo docente aumentaría sólo un 3,4%, se está negociando la reducción del fondo federal solidario<sup>22</sup> y se

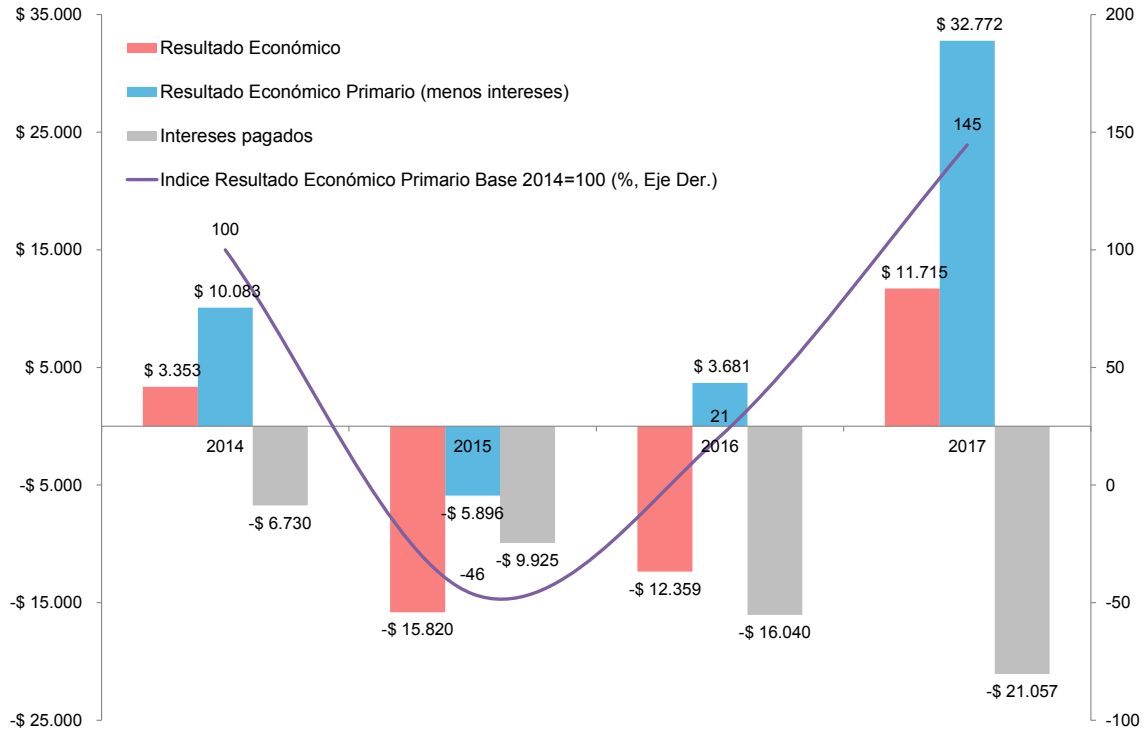
---

<sup>21</sup> Resultado económico neto de intereses pagados.

<sup>22</sup> Aporta el 30% de las retenciones a la soja y el 27% de las retenciones a los productos, y tiene como destino gastos de capital.

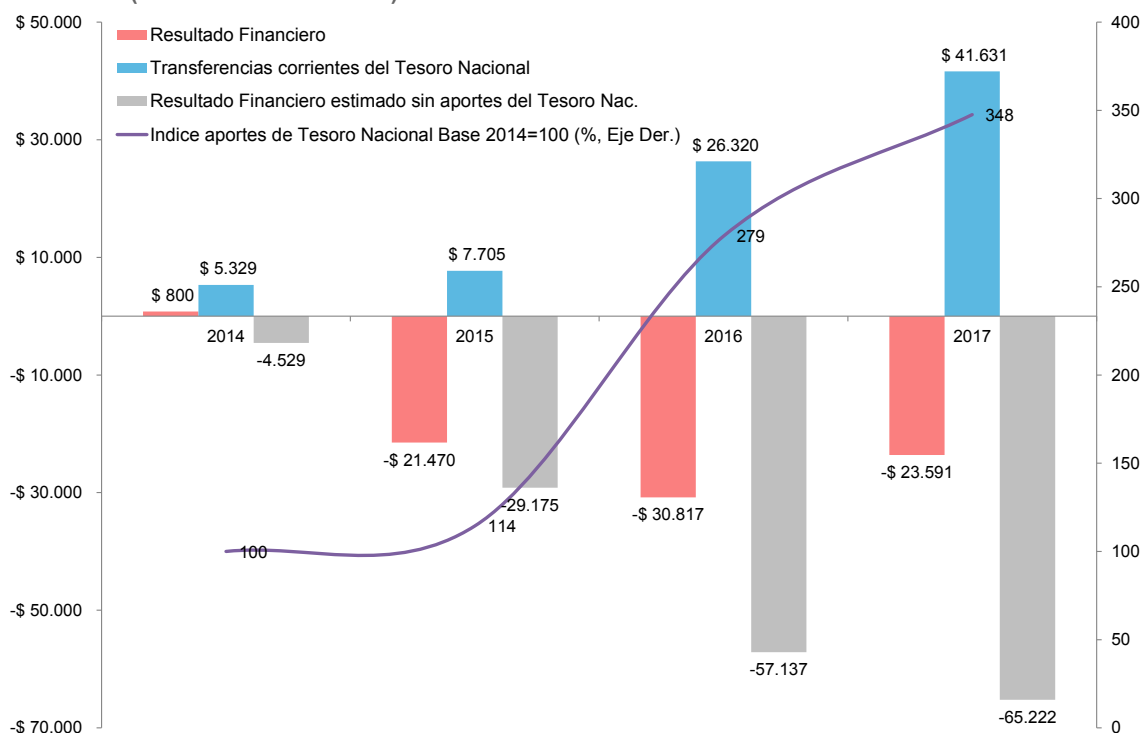
pretende el traspaso de los subsidios a los servicios públicos y el transporte. El caso de los subsidios requiere un monto estimado entre \$25.000 y \$30.000 millones para su sostenimiento.

GRÁFICO N° 6. BUENOS AIRES. RESULTADO PRIMARIO Y ECONÓMICO E INTERESES PAGADOS, 2014-2017 (MILLONES DE PESOS)



Fuente: Elaboración propia en base a la Contaduría General e IPC CIFRA.

**GRÁFICO N° 7. BUENOS AIRES. RESULTADO FINANCIERO Y TRANSFERENCIAS DEL TESORO, 2014-2017 (MILLONES DE PESOS)**



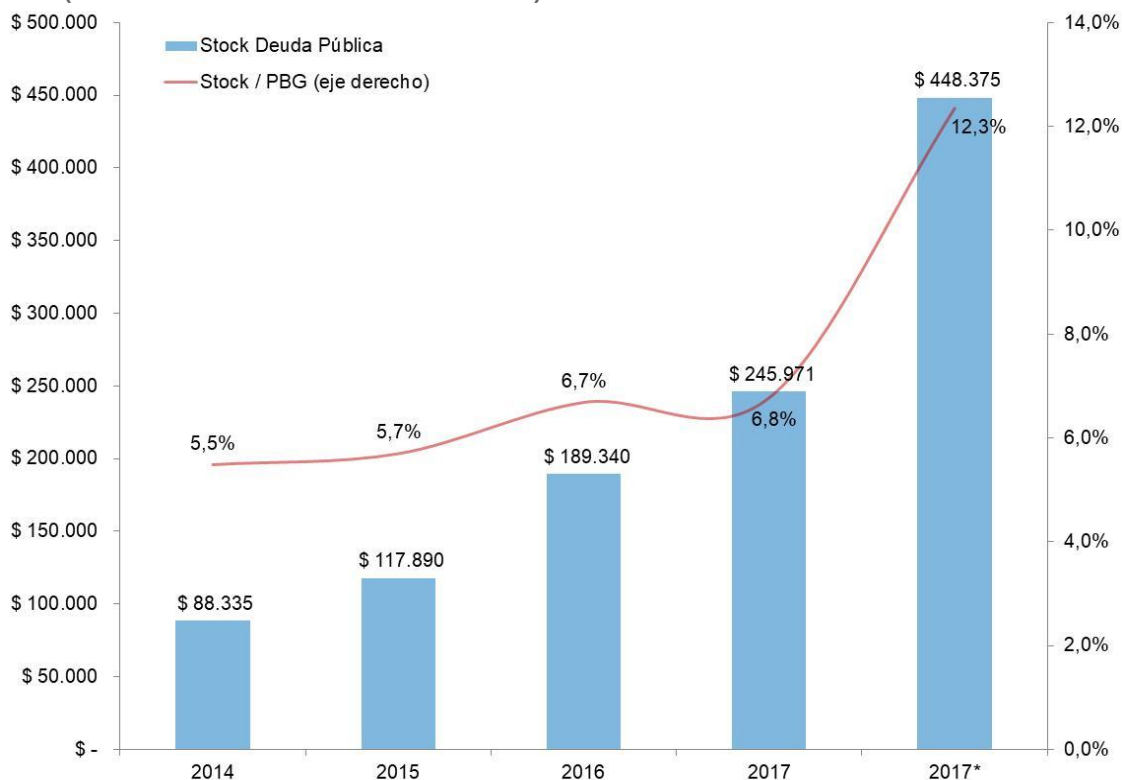
Fuente: Elaboración propia en base a la Contaduría General e IPC CIFRA.

## DEUDA

- De acuerdo a la información publicada por la Contaduría General al 31 de diciembre de 2017 (última información disponible) el stock de deuda pública alcanzaba \$245.971 millones, un 108,6% superior a la registrada en 2015. A su interior \$179.026 correspondían a deuda externa, lo que equivalía al tipo de cambio del último día del año (\$18,8=US\$1) a U\$9.536.
- En particular, el endeudamiento en moneda extranjera ha sido la estrategia seguida por la alianza Cambiemos en la provincia de Buenos Aires bajo un esquema nacional complaciente a dicha decisión. Como se observa en el Gráfico N°8 el gobierno bonaerense obtuvo US\$4000 y €500 euros en sus primeros dos años de gobierno. Dichos créditos fueron contraídos en un contexto en el cual el tipo de cambio real (TCR) se encontraba claramente apreciado. Es decir, se asumió deuda en dólares liquidando las divisas a un tipo de cambio bajo (apreciado) y contabilizando además deudas en moneda extranjera a 3 y 11 años según el bono.

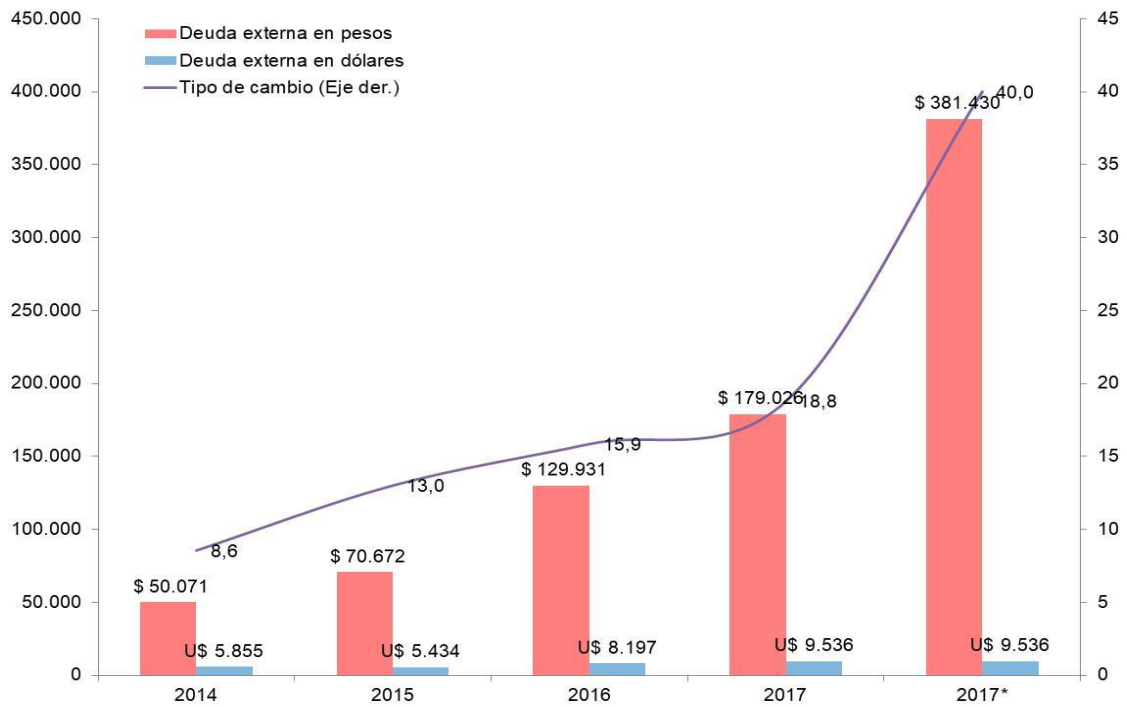
- De este modo, se dejó expuesta a la provincia de Buenos Aires a la volatilidad cambiaria que afecta drásticamente el stock de deuda pública y sus servicios. El pago de los intereses y las amortizaciones resultarán cada vez más dificultosos para las finanzas provinciales en la medida que el peso se vaya devaluando. Asimismo, la tasa de interés promedio (ponderada) de los bonos en dólares alcanzó los 7,65%, sin dudas una tasa para nada conveniente en relación al bajo costo en moneda nacional.
- Un ejemplo de los costos de esta estrategia se presenta claramente en la emisión de marzo de 2016 por U\$1.250 millones, a una tasa de 9,125% con intereses de pago semestral (marzo y septiembre), con una amortización a 8 años (2024) y un tipo de cambio de referencia de 14,50 pesos.

**GRÁFICO N° 8. BUENOS AIRES. STOCK DE DEUDA PÚBLICA Y RELACIÓN CON EL PBG, 2014-2017 (MILLONES DE PESOS Y PORCENTAJES)**



(\*) Stock de deuda al 31 de diciembre de 2017 actualizado al tipo de cambio vigente.  
Fuente: Elaboración propia en base a la Contaduría General.

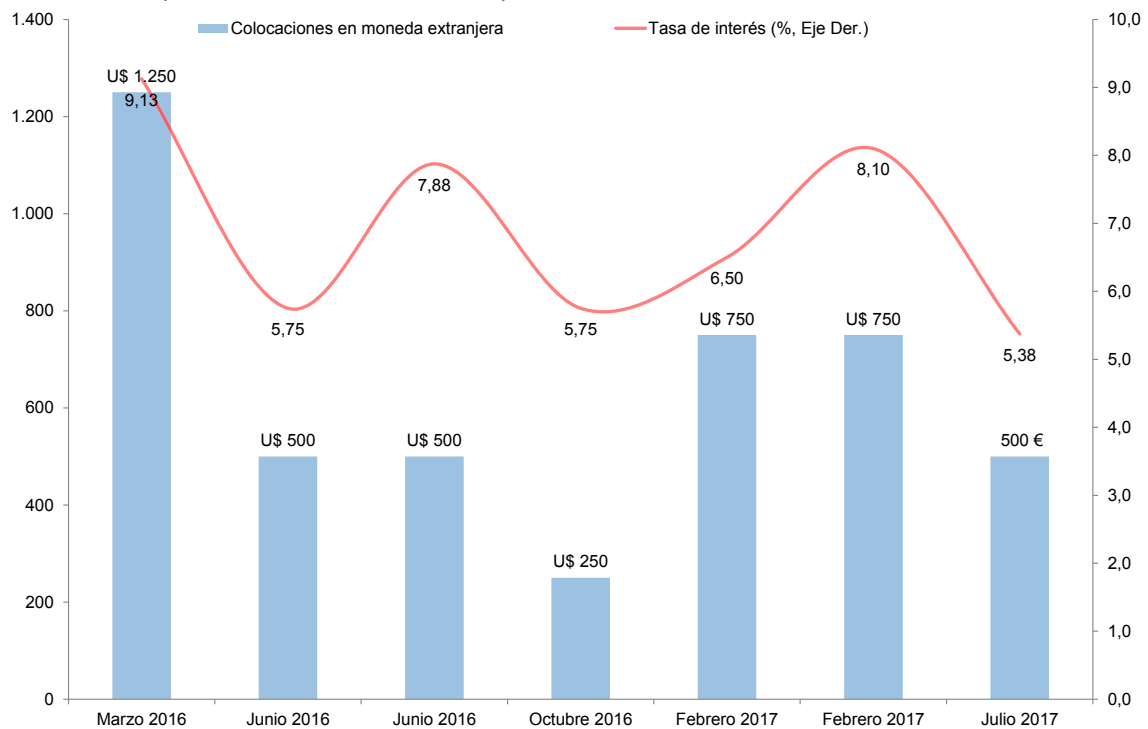
**GRÁFICO N° 9. BUENOS AIRES. DEUDA EXTERNA EN PESOS Y EN DÓLARES Y TIPO DE CAMBIO, 2014-2017**



(\*) Stock de deuda al 31 de diciembre de 2017 actualizado al tipo de cambio vigente.

Fuente: Elaboración propia en base a la Contaduría General.

**GRÁFICO N° 10. BUENOS AIRES. EMISIONES DE DEUDA EXTERNA 2016-2017, MONTOS Y TASA DE INTERÉS (MILLONES Y PORCENTAJES)**



Fuente: Elaboración propia en base a la Dirección de Deuda y Crédito Público.

- Debido a la creciente gravitación del endeudamiento externo en la provincia de Buenos Aires, las sucesivas devaluaciones que llevaron el valor del dólar a valores en torno a \$40,0 incrementaron la deuda pública provincial en \$202.404 millones (+82,3%). Monto superior al total de los recursos presupuestados en 2018 para Educación y cultura (\$177.650). Y superior a lo correspondiente a Seguridad social, Salud, Promoción y asistencia social, Vivienda y urbanismo, Asuntos laborales, Ciencia y técnica y Promoción del medio ambiente y Agua potable juntos (\$199.454 millones).
- Al tipo de cambio vigente (\$40=1 U\$S) el stock de deuda asciende a \$448.375 millones. De este modo, el incremento de la deuda bajo la gestión de Cambiemos a 2017 actualizada por efecto cambiario es del 280,3%. La gravitación de la deuda en moneda extranjera se incrementa al 81,5% de la deuda pública. Y también crece considerablemente su peso en relación al Producto Bruto Geográfico (PBG), en 5,5 puntos porcentuales (pp.) solo por efecto cambiario, al pasar del 6,8% del mismo a un 12,3% (en 2015 era de 5,8%).
- Al tipo de cambio vigente, la deuda pública per cápita de la provincia de Buenos Aires alcanza los \$26.073 por cada bonaerense<sup>23 24</sup>. Al dividir la deuda adicional producto del efecto cambiario para cada individuo sería de \$11.770.

## PROYECCIONES 2018-2019

- Un balance integrado de la trayectoria de las principales variables fiscales bonaerenses analizada indica una estrategia deliberada de transformación regresiva del Estado respecto a sus responsabilidades y derechos a garantizar. En el mismo sentido el inédito proceso de endeudamiento externo compone el marco condicionante en favor de este proceso. Ya que la presión que ha ejercido, y la que ejercerá en el futuro, será un elemento de central en las decisiones políticas y económicas del gobierno.
- Claramente la estrategia identificada se incorpora y es impulsada por el diseño político e institucional del nivel nacional. Ya que éste último avaló el tipo y la

---

<sup>23</sup> Cabe mencionar que si bien este ejercicio no incorpora nueva deuda ni amortizaciones realizadas en el corriente año, dada la falta de información, el escenario de tipo de cambio es conservador. El mercado rofex de dólar futuro opera un valor de \$45,25 al mes de diciembre de 2018 (consulta realizada el 4 de septiembre).

<sup>24</sup> Población proyectada para 2018 por la Dirección Provincial de Estadística en 17.196.396 habitantes.

magnitud del endeudamiento, promovió el proceso de recomposición del gasto antes mencionado, y garantizó recursos del tesoro.

- A fines del mes de septiembre todavía no hay información oficial disponible sobre la ejecución presupuestaria de 2018, ni tampoco sobre la evolución del stock de deuda pública del año corriente. No obstante, las peligrosas dinámicas que asumieron las finanzas provinciales con altos costos sociales en sus dos primeros años de gobierno sumadas a los críticos elementos recientes de la coyuntura macroeconómica nacional, plantean escenarios muy difícil para 2018 y 2019. La corrida cambiaría, el estancamiento de la paritaria docente y el ajuste fiscal anunciado desde el gobierno nacional, se presentan como agravantes de la situación.
- Si bien el presupuesto 2018<sup>25</sup> proyecta un crecimiento del 23,0% para el ítem inversión real directa, totalizando en \$26.469 millones para el año, el escenario más probable es de un alto grado de subejecución, como también de retroceso real ante la aceleración de la inflación. Concretamente en el mes de mayo, luego de la revisión de las metas fiscales del gobierno nacional se determinó un ajuste de \$30.000 de obra pública, con su consecuente impacto en la provincia de Buenos Aires.
- En el mismo sentido en el mes de agosto el gobierno nacional dispuso la eliminación del fondo federal solidario<sup>26</sup> sobre el cual se ha abierto una negociación con las provincias. Dicho fondo en el año 2017 incorporó \$4.818 millones al presupuesto provincial. En el año 2018 al mes de julio totalizó \$3.179 millones.
- Asimismo el debate sobre el presupuesto nacional 2019 presenta características de ajuste que recaen directamente sobre las provincias, en particular el fondo de incentivo docente, el cual aumentaría sólo un 3,4%, y el traspaso de los subsidios a los servicios públicos y el transporte. El caso de los subsidios requiere un monto estimado entre \$25.000 y \$30.000 millones para su sostenimiento.
- En cuanto al peso del pago de intereses, el crecimiento del componente denominado en moneda extranjera de la deuda repercutirá en el avance de este ítem sobre el gasto corriente presionando sobre el gasto social en Salud, Educación, Hábitat, Justicia, Trabajo, Niñez, etc. La política de financiamiento en los últimos años mediante bonos internacionales presiona primero por el pago de intereses pero rápidamente se agrega el pago de las amortizaciones de capital, construyendo una situación de alta fragilidad en las finanzas públicas

---

<sup>25</sup> Mensaje del presupuesto 2018 (p.30).

<sup>26</sup> Aporta el 30% de las retenciones a la soja y el 27% de las retenciones a los productos, y tiene como destino gastos de capital.

provinciales. A dicha situación se suma el mayor peso del pago de amortizaciones en moneda extranjera para el período 2019-2027.

- Respecto al presupuesto 2019, dado el antecedente del año 2016, es razonable suponer que el gobierno impulsará una estrategia de negociación con los intendentes mediante un fondo especial. En este contexto, y luego de la negociación abierta con el fondo de la soja, los municipios se encuentran en una situación de gran fragilidad en sus finanzas.
- En síntesis, el proceso estudiado ha generado condiciones para resolver una reforma estructural negativa de mayor magnitud, signada por un ajuste aún más profundo, en pos de condicionar a largo plazo la forma del Estado provincial y en definitiva sus capacidades.