

## Fortalecer el Estado para mejorar la transparencia institucional

Gustavo Longo

### POR QUÉ FORTALECER EL “APARATO PÚBLICO”

El presente trabajo toma las experiencias desarrolladas en Argentina sobre reforma y modernización del Estado, y pretende analizar, a la luz de la crisis que hace eclosión a fines de 2001, y de la cual surgen fuertes reclamos sociales que, entre otras cosas, derivaron en una pérdida de legitimidad por parte del Estado, cuáles son los aspectos que deben fortalecerse y las restricciones para que ello suceda.

Introducirse en este análisis exige, por un lado, fijar una posición respecto de lo que se entiende por Estado y caracterizarlo, partiendo de la base de comprender que el fortalecimiento del aparato público no es una cuestión estrictamente técnica.

El Estado es, por su propia naturaleza, el instrumento con que cuentan las naciones democráticas para llevar a cabo y alcanzar los intereses comunes de la sociedad. En este sentido, el trabajo considera al Estado como el medio a través del cual la política lleva adelante la acción de gobierno, porque, como se ha señalado:

*“El Pueblo que conforma una Nación se organiza jurídicamente en el Estado para alcanzar su propia felicidad y en este sentido, los gobiernos son quienes representan al pueblo en el Estado para alcanzar este objetivo compartido por la totalidad de los habitantes de una Nación. El Estado es así no un ser en sí mismo sino una organización de ejecución de lo que el pueblo devenido en Nación tiene como proyecto de vida histórica”. Plan Trienal de la Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires (2004).*

De esta forma se produce, de manera implícita, un contrato mediante el cual la ciudadanía delega parte de su poder en el Estado, con el objeto de garantizar condiciones de convivencia y conseguir objetivos comunes. En este sentido, existe una relación de causalidad recíproca entre el nivel de desarrollo de la sociedad respecto del nivel de modernización del Estado.

Durante las últimas décadas, el Estado argentino ha variado en cuanto a su morfología y sus funciones. No obstante ello, ha mantenido un nivel de autonomía que lo llevó a transformarse en un sistema autorreferenciado, con una agenda de políticas públicas cada vez más lejana de las necesidades de la comunidad, dejando de ser un instrumento al servicio de ésta. Este proceso erosionó paulatinamente la legitimidad del aparato público, aspecto que se profundiza a partir de la crisis de diciembre de 2001.

Ciertos sectores económicos, como también otros actores sociales, no han estado al margen de esta situación ya que, a partir de intereses sectoriales o corporativos, favorecieron la configuración de un Estado ineficiente, amorfo, y con poca capacidad de asumir una agenda de políticas públicas acorde a las necesidades de la población.

En la actualidad, los niveles de decisión política deben afrontar una problemática social compleja con un aparato público débil, situación que exige importantes desafíos a la hora de

introducir mejoras en la gestión, máxime cuando es necesario que estas mejoras signifiquen a la vez una instalación de capacidad en los organismos públicos.

A partir de la opinión de quienes conocen el Estado desde “adentro”, desde las investigaciones que se han realizado en los últimos años, y fundamentalmente desde los reclamos que realiza la Sociedad, puede inferirse que no existe demasiada discusión sobre la necesidad de fortalecer el aparato público; en todo caso el nudo está en desde dónde, y cómo se ha hecho. En este punto resulta conveniente focalizar el ámbito de análisis del presente trabajo, para lo cual tomaré algunos conceptos de Carlos Matus (1988) respecto de las tres variables que integran el triángulo de gobierno:

- Proyecto, entendido como la *propuesta* de medios y objetivos que compromete un cambio hacia la situación esperada; es una propuesta que establece un *patrón de satisfacciones* a la población, el cual genera un *intercambio de problemas* que encierra un grado calculado de conflictividad;
- Gobernabilidad, que sintetiza el *grado de dificultad de la propuesta* y del camino que debe recorrerse, verificable por el grado de aceptación o rechazo del proyecto y la capacidad de los actores sociales para respaldar sus motivaciones favorables, adversas o indiferentes. La gobernabilidad expresa el poder del actor para llevar adelante su proyecto;
- Capacidad de Gestión, que expresa la *pericia* para conducir, maniobrar y superar las dificultades del cambio propuesto.

El decisor político se encuentra, a la hora gestionar el aparato público, con organizaciones complejas que no se conducen solamente con la experiencia política; exigen, además, conocimientos y liderazgo. La necesidad de entender los distintos sistemas que soportan el funcionamiento de la estructura estatal, de contar con capacidades para manejo de personal, y la necesidad de comprender a la planificación como una función integradora de los sistemas que conforman un modelo de gestión, permiten recortar el ámbito de análisis, entendiendo desde el presente trabajo que el objetivo principal de un proceso de reforma pasa por el fortalecimiento de la capacidad de gestión.

## **REFORMA Y MODERNIZACIÓN**

Modernización del Estado o Reforma del Estado son dos conceptos que se han utilizado indistintamente, y más fuertemente a partir de los ‘90s, para hacer referencia a los diferentes planes o programas que fueron diseñados con el objetivo de provocar cambios en el funcionamiento de la estructura estatal, fundamentalmente en el nivel nacional.

Sin pretender ser demasiado exhaustivo en la descripción, sobre todo cuando el tema ha sido tratado por diferentes autores y existe un importante número de documentos al respecto, describiremos brevemente las principales características de este proceso.

En una primera parte podemos colocar lo a principios de la década del ‘90 se consideraron reformas estructurales, y cuyos principales íconos fueron:

- En el ámbito del Poder Ejecutivo, se creó la Jefatura de Gabinete de Ministros, como ente coordinador. El Jefe de Gabinete de Ministros es el único funcionario que tiene que rendir cuentas de su gestión obligatoriamente todos los meses al Congreso

Nacional, un mes a cada cámara; es el responsable de presentar el presupuesto al Congreso; es el responsable de la Administración Pública Nacional; es coordinador de los ministros, pero no es jefe de los ministros y su figura se superpone con una tradición presidencialista de funcionamiento de la administración pública.

- En el ámbito del Congreso Nacional se amplió la cantidad de miembros de ese poder elegido por votación popular. Se pasó del régimen de elección indirecta para senadores a través de las legislaturas, a un Senado elegido por voto popular, de forma similar a la elección de los diputados.
- En el Poder Judicial se creó el Consejo de la Magistratura, no como un ente burocrático más sino como el responsable de la elección de los jueces, a través de procesos de concurso público de antecedentes y de oposición, que permitieran dignificar a la justicia, poniéndola en consonancia con las realidades del país.
- El gobierno nacional transfirió a las provincias los servicios sociales, básicamente la educación, la salud y la asistencia social. A la vez, se implementó un proceso inverso de centralización parcial de los sistemas de Seguridad Social. Además de reservarse para sí las funciones esenciales del Estado (Seguridad, Defensa, Relaciones Exteriores y Justicia), en materia social el gobierno nacional conservó la responsabilidad de administrar una parte de la Seguridad Social y la educación universitaria. En el resto de las áreas, el gobierno sería el encargado de la fijación de políticas.
- Adicionalmente, se llevó a cabo una redefinición de responsabilidades de los gobiernos, tanto nacional como provinciales, con el sector privado. Especialmente en el ámbito del gobierno nacional, se transfirieron un conjunto de empresas de servicios públicos al sector privado, lo que generó una nueva figura no consolidada aún en la administración pública: los entes reguladores.
- Este proceso de privatización significó una sensible reducción del Estado en términos de sus antiguas funciones. A la par, se encaró un proceso de desregulación de la economía, principalmente instrumentado a nivel del gobierno nacional.
- Se produjo una reforma de la administración financiera (Ley 24.156 de Administración Financiera) que, como principal objetivo, sistematizó los diferentes componentes y creó el Sistema de Control Interno del Poder Ejecutivo.
- Se reformó el Sistema de Personal a partir de la creación de un nuevo sistema de la profesión administrativa (SINAPA).

En una segunda parte podemos considerar las reformas relacionadas con los sistemas de gestión

- Creación y puesta en marcha de una Unidad de Reforma y Modernización del Estado (URME).
- Cambio en la estructura organizativa del Estado (fusiones, reducciones).
- Formulación de una política especial para los grandes organismos descentralizados de la administración nacional.

En resumen: un primer paso caracterizado por importantes reformas estructurales, y un segundo paso destinado a “eficientizar” el Estado. Este segundo proceso trajo aparejado un intento permanente de reducción del gasto público, por lo cual todos los intentos de reforma (hasta fines de los ‘90) tuvieron como base el criterio de reducción de gastos.

Si bien pueden verificarse casos concretos de organismos que mejoraron la calidad de sus bienes y servicios, en líneas generales, esta política de reducción no tuvo un correlato con mayores niveles de eficiencia y eficacia en la gestión pública, sino que llevó a un mayor debilitamiento del aparato estatal, con permanentes cambios en las estructuras organizativas que no se reflejaban en mejoras de procesos, y mucho menos en los resultados obtenidos, o con intentos de generar una cultura de la planificación estratégica que solamente quedó plasmada en la normativa.

Merece un comentario aparte la reforma de la administración financiera, a partir de la cual se cuenta hoy con un registro del gasto público y una clasificación adecuada de los conceptos que lo integran. Este sistema favorece el control del gasto en un contexto que exige el equilibrio de las cuentas fiscales, pero no puede *per se* solucionar la falta de integración de los otros sistemas que hacen a un modelo de gestión.

Estos aspectos, entre otros, marcan el intento de contar –a través de distintas vías, básicamente tecnocráticas- con capacidad de respuesta hacia la sociedad a partir de un Estado con importantes signos de debilidad en este sentido.

## **EL IMPACTO EN LA CAPACIDAD DEL ESTADO**

El Estado requiere ser reformado en la medida en que la realidad económica y social de un país le asigna nuevos roles y nuevas funciones o responsabilidades. Por tanto, las Reformas en el Estado no pueden ser exclusivamente programa de un solo gobierno, motivo por el cual es fundamental distinguir al gobierno – que transitoriamente está a cargo de la conducción del Estado y cuya responsabilidad está limitada en el tiempo por períodos establecidos constitucionalmente-, del Estado, entendido como institución permanente al servicio de la sociedad.

El abordaje de las reformas, sin duda, tuvo y tendrá un fuerte contenido ideológico respecto del rol del Estado, y esto se refleja en las propuestas de reforma formuladas en cada momento. Pero, sin entrar en un detalle sobre lo hecho en cada período y los resultados obtenidos, el enfoque en este punto será analizar los principales criterios de reforma y/o modernización, y los indicadores socioeconómicos más representativos.

Un Estado que se reformó a sí mismo sin reconocer su función primordial, que es la garantía de los denominados “Bienes Públicos”, o un Estado que fue reformado en función de profundizar la situación socioeconómica, en cualquiera de los dos casos (o ambos tal como se caracterizó este proceso) nos deja como resultado un aparato público que debe ser recuperado. Esta recuperación tendrá que ver con la capacidad de la que debe dotarse para afrontar una realidad cada vez más compleja, que no pasa solamente por las propias necesidades de los organismos. El análisis de algunos indicadores socioeconómicos permite verificar cuan distanciado estuvo el aparato estatal para reconocer su ámbito de actuación sobre sectores en los que el mercado ha generado impactos fuertemente negativos.

Algunos

Los indicadores seleccionados nos permitirán abordar con más profundidad esta brecha (Ver Cuadro N° 1).

De ninguna manera se puede inferir que estos indicadores mejorarían solamente fortaleciendo al aparato público con los criterios tradicionales, tales como los cambios en los sistemas de gestión financiera y de compras y contrataciones, la capacitación específica de los trabajadores de los organismos fortalecidos, la incorporación de tecnología (básicamente informática), y otros cambios de tipo normativo, que caracterizaron los programas de fortalecimiento en los últimos años. La situación que se muestra se relaciona fundamentalmente con las políticas diseñadas e implementadas en cada gestión de gobierno. Podría plantearse, incluso, que si esto responde a una discusión de políticas, ¿por qué interponer entonces la necesidad de fortalecer el Estado, cuando esto debe ser debatido en el ámbito de las políticas de gobierno?. Más allá del debate, es también cierto que el aparato estatal no está en condiciones de llevar adelante políticas eficaces para transformar esta realidad.

En todo caso, el interrogante sería: ¿por qué no debatir la necesidad de fortalecer el Estado en el ámbito de las políticas de gobierno?. Es necesario que la política y el aparato público tengan una capacidad de respuesta acorde a las exigencias.

### **LA GESTIÓN POR RESULTADOS A PARTIR DE 2000**

El concepto de gestión por resultados comienza a desarrollarse, por lo menos en su aspecto más conceptual, a principios de 2000, ante la necesidad de reformar el modelo de gestión, orientando la producción de los organismos públicos a los resultados propuestos por los decisores políticos.

El modelo desarrollado mostraba las siguientes características:

- Establecía la necesidad de definir, como principales resultados, aquellos relacionados con la ejecución de las políticas.
- Tomaba la planificación estratégica como una base fundamental.
- Consideraba a los organismos públicos como unidades productivas.
- Establecía las figuras de Acuerdo Programa y Gerente de Programa.
- Fijaba como criterio para la discusión del presupuesto la definición previa de resultados y productos.
- Consideraba el diseño de mecanismos de flexibilización sobre algunos procesos, que funcionaban como incentivos para los organismos que adoptaran la figura del Acuerdo Programa. En este sentido se proponían flexibilidades en la conformación de estructuras organizativas o acuerdos para redefiniciones presupuestarias, sobre la base de los resultados obtenidos a partir de los Acuerdo Programa firmados.

No debe soslayarse que este proceso se inicia en un contexto de creciente reclamo de transparencia en las acciones de gobierno por parte de la comunidad.

Sobre la implementación de ese modelo se registraron algunas experiencias en el ámbito del Gobierno Nacional (como, por ejemplo, la ANSES y la Superintendencia de Riesgos del Trabajo), pero no prosperó en cuanto a impregnar a todos los organismos con este concepto. Las dificultades en la institucionalización de estos cambios y las variables del entorno, con epicentro en la crisis política e institucional de diciembre de 2001, no presentaron el marco adecuado para un mayor desarrollo, y esto dio por tierra con una concepción de gestión basada en las necesidades de la ciudadanía, de suerte que no sólo no fue capaz de

plasmarse, sino que incluso profundizó la deslegitimación del Estado ante la sociedad.

## **EL CASO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES**

La falta de legitimidad de la política, un Estado devaluado ante la sociedad y antecedentes que mostraban un alto grado de ineficacia de las reformas a nivel nacional, conforman el escenario en el cual se diseña el Plan de Modernización de la Provincia a principios de 2002.

Antes de entrar en la fase analítica, creemos conveniente hacer referencia a algunos puntos que, en el marco de las reformas nacionales y durante el período 1991-2001, se desarrollaron en el Gobierno provincial:

- Decreto 18/91, que establece nuevos criterios para el diseño y aprobación de estructuras organizativas, y crea el Consejo Asesor de la Reforma del Estado y Procedimientos Administrativos (CAREPA).
- Creación de organismos reguladores y de control, producto de la privatización de algunos servicios públicos.
- Creaciones, eliminaciones y fusiones de organismos. Este aspecto fue uno de los más significativos, y su ineficacia en cuanto a lograr cambios profundos en la gestión queda demostrado ante el hecho que el promedio de cambios, solamente a nivel de Ministerios en los últimos doce años, es de 4,5 por año, con las implicancias que acarrea en los niveles inferiores, y la carga administrativa relacionada con los cambios de programas presupuestarios.
- A partir de 1996 se comienza con la modalidad de programación presupuestaria para la formulación del Presupuesto General de la Provincia.

Puede sumarse a las anteriores, un gran número de medidas tendientes a la reducción de gastos, congelamiento de vacantes, y un proceso de alejamiento paulatino de los conceptos significativos que hacen a la carrera del funcionariado.

El plan diseñado a principios de 2002 presentaba cierta similitud con los componentes del Plan de Modernización del Poder Ejecutivo Nacional del 2000. Básicamente estos componentes se referían a:

- Reforma del sistema de administración financiera.
- Reforma del régimen de compras y contrataciones.
- Reforma de la Ley de Procedimientos.
- Reforma del régimen de estructuras.
- Gobierno electrónico.
- Reforma política.

Es decir, nuevamente un esquema más emparentado con la reforma administrativa, que a poco de andar fue reformulado, no porque hubiese existido la necesidad de cambiar las líneas estratégicas, sino porque fue necesario establecer una direccionalidad, a partir de una concepción clara sobre la caracterización y el rol del Estado (cf. Plan Trienal de la Gestión Pública (2004)).

### **Caracterización de la Provincia**

En este apartado, ofrecemos algunos indicadores que caracterizan a la Provincia, lo que nos

permitirá visualizar con claridad el marco en el cual un Estado debe ser fortalecido, y, todavía más importante, *para qué y cómo*. (Ver Cuadros N° 2, 3, 4, 5 y 6).

### **Principales características del aparato público**

#### Organismos

Ministerios: 10 y una Jefatura de Gabinete.

Secretarías: 5 dependientes del Gobernador.

Organismos de la Constitución: 6 (En este grupo se incluyen la Dirección General de Cultura y Educación, y los organismos rectores relacionados con el sistema de control). (Ver Cuadro N° 7).

La relación cantidad de empleados públicos por habitante es de 27,8/1000 habitantes.

#### Presupuesto

En cuanto a la composición de los gastos corrientes, y desde una mirada que indique el objeto del gasto, la estructura en cuanto a porcentajes se mantiene en los últimos trece años.

- ♦ El gasto en personal se mantiene alrededor del 50 % del presupuesto total.
- ♦ Las transferencias corrientes, fuertemente influidas por la coparticipación a municipios, rondan el 23 % del total.
- ♦ Los bienes y servicios insumen alrededor del 13 % del total del presupuesto.

La clasificación por finalidad y función muestra que el 60% del gasto se asigna a Educación, Seguridad, Salud y Acción Social. Si a ello se suman las transferencias a Municipios y otras organizaciones, el porcentaje asciende al 73%. (Ver Cuadros N° 8 y 9).

### **LA RECUPERACIÓN DEL ESTADO**

El análisis de los principales indicadores, tanto de la situación socioeconómica como los que reflejan la estructura estatal, nos dan un primer indicio de por qué el aparato público no tiene la necesaria capacidad de respuesta para afrontar la problemática del contexto en el que opera.

Desde la óptica del decisor político estos indicadores marcan una pauta de todos los problemas que deben ser afrontados y que formarán parte de la agenda del gobernante; pero desde el enfoque de la planificación, nos obligan a una selección y priorización de los mismos teniendo en cuenta el nivel de dificultad para abordarlos y obtener resultados, y las condiciones en que funciona la estructura estatal.

El gobernador de la provincia de Buenos Aires, en su discurso ante la Asamblea Legislativa en marzo de 2002, aludió a “un Estado inteligente, impulsor de políticas que propendan al bien común, al desarrollo y organización de la comunidad. Capaz de dar respuestas con rapidez y eficiencia”. Nuevamente la idea de Estado como medio, y el objetivo de una estructura que dé respuesta, pero sin perder su rol de impulsor de políticas que transformen la realidad.

Anteriormente hicimos referencia a esquemas “tradicionales” de fortalecimiento, y podríamos caer en la tentación de diseñar un plan de acción con esta impronta, intentando nutrir de soluciones a esta definición de Estado. No pasaría demasiado tiempo para que, nuevamente, las reformas se transformaran en fines en sí mismos y todos los actores (trabajadores estatales y beneficiarios del Estado) asistieran a otro proceso de reformas sin resultados concretos, en los ámbitos que demandan la ejecución de políticas para las cuales fueron

creados los organismos, generando nuevamente reacciones en la ciudadanía relacionadas con la falta de legitimidad de las instituciones y la falta de transparencia en la gestión.

Como ya señalamos, las reformas administrativas son necesarias pero no suficientes. La falta de legitimidad ante la sociedad, las deficiencias en la provisión de “bienes y servicios” como salud, educación, seguridad, justicia, asistencia social, ha generado una importante brecha entre la organización pública y sus beneficiarios, que descreen de su capacidad para garantizar estos bienes. **La solución no es cambiar el Estado sino recuperarlo, reconociendo que no es únicamente una cuestión tecnocrática.**

Quienes con sus políticas llevaron al Estado a esta situación de debilidad, luego lo criticaron ironizando que Argentina tenía una sociedad del primer mundo con un Estado del tercer mundo. Aun cuando la comparación es poco feliz, la caracterización es inválida de hecho, debido a que el Estado refleja los valores y la concepción que la Sociedad tiene del mismo. En todo caso sería más acertado definir que el Estado perdió capacidad de acción en un esquema funcional a determinadas políticas.

Ahora bien, mucho peor sería el caso inverso, es decir, fortalecer al Estado desde una visión autorreferenciada, con una sociedad que no recibe, desde las acciones de gobierno, los bienes y servicios que tienden a su bienestar. **El fortalecimiento debe ser necesariamente funcional a una política de inclusión y a la construcción de ciudadanía, sustentada en la transparencia institucional para coadyuvar a la construcción de legitimidad.**

Luis Alberto Romero (2002) plantea que la modalidad del ajuste, los lugares donde se cortó y donde se mantuvo la afluencia de fondos fiscales, así como la política impositiva, sus rigideces y permisividades, han de ser, para quien sepa leerlas, una verdadera radiografía del Estado.

Los datos estadísticos sobre la ejecución presupuestaria nos brindan la posibilidad de análisis desde dos enfoques:

1. Las erogaciones provinciales según finalidades permiten inferir una importante inversión en los servicios básicos que el Estado garantiza. Una lectura objetiva nos indicaría una fuerte preocupación del Ejecutivo en garantizar estos bienes.
2. Sin embargo, la clasificación por objeto del gasto nos indica cómo se gasta, y aquí tenemos más claramente los puntos críticos para establecer acciones más efectivas de fortalecimiento.

En cierta forma, esta mirada nos da una de las bases sobre las cuales se va a planificar, y también nos da una pauta de la consistencia de los proyectos que se generen. La clasificación por objeto del gasto nos indica que la partida más rígida del Presupuesto – Remuneraciones- representa casi el 50 % de los recursos con que cuenta el decisor; ello sin considerar las locaciones de obra y los gastos en honorarios que pueden estar incluidos en las partidas de servicios no personales o en las transferencias.

La capacidad de inversión real en bienes es sumamente restringida, por lo cual todo proyecto de mejora deberá considerar los recursos actuales – fundamentalmente Personal-, y optimizar los gastos de funcionamiento para alcanzar un nivel de eficiencia con resultados acordes a la misma. Desde otro enfoque, esta situación le indica al decisor cuán desafiantes

serán los resultados que se proponga en función de los recursos con que cuenta.

## **LÍNEAS DE ACCIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO EN LA PROVINCIA**

En términos generales, podemos afirmar que las características centrales de un Estado como el que se pretende en el presente trabajo, deben estar orientadas a la revalorización de su rol como árbitro de las contradicciones sociales y a la importancia de las políticas públicas para llevar equidad a los lugares donde el mercado no llega.

En los apartados siguientes intentaremos identificar los principales componentes que integrarían el menú de acciones estratégicas para conformar un proyecto de fortalecimiento que reconozca las necesidades de la población, teniendo en claro las dificultades más visibles para su implementación. No se trata sólo de cuestiones teóricas, puesto que algunas líneas que describimos se encuentran actualmente vigentes en la Provincia.

Se propondrán y desarrollarán cuatro conceptos: planificación, innovación, participación y formación.

A continuación, y previo al análisis de cada uno de ellos, se brinda un esquema gráfico para la identificación de los cuatro ejes, representados desde una visión sistémica (Ver Gráfico N° 1):

### **1°) La importancia de la planificación**

Podríamos decir que la principal debilidad del modelo de gestión actual es la falta de una visión sistémica de las funciones que lo integran. Si se pretende un modelo de gestión que oriente la producción institucional a la obtención de resultados definidos por el nivel político, es necesario definir que el mismo tiene como base, por lo menos cuatro funciones principales (cf. Babino (2005)):

- *Direccionalidad estratégica:* comprende el diseño de políticas públicas de mediano y largo plazo, el análisis de viabilidad del plan de gobierno, una priorización de las líneas estratégicas de gestión, el análisis del comportamiento de los actores involucrados en el plan, los diseños de las reglas de operación del sistema, correcciones al rumbo de la gestión de gobierno y su redefinición en función de nuevas prioridades que expresa el plan de gobierno del más alto nivel político.
- *El aparato público:* comprende el diseño de las organizaciones públicas y las formas de vinculación entre el nivel de la decisión política y el de la gestión operativa.
- *La administración de recursos:* comprende los sistemas, instituciones y actores que definen las reglas de manejo de los recursos financieros y materiales del Estado. Entre ellos se encuentran los subsistemas de la administración financiera (tesorería, crédito público, contabilidad y presupuesto), además del régimen de compras y contrataciones y el régimen de personal.
- *El control:* comprende las funciones de evaluación del desempeño institucional, el control de los resultados comprometidos y el análisis de los déficit de capacidad institucional para el cumplimiento del plan.

La direccionalidad estratégica es claramente el ámbito de la planificación. La importancia de esta función radica en que es la única capaz de integrar a todas las demás funciones que

conforman el modelo. Las definiciones de la Alta Dirección determinan los diseños institucionales y los mecanismos de relacionamiento entre los niveles políticos y operativos, establecen claramente la asignación de recursos y la información que debe generarse en términos de ejecución presupuestaria y brindan las pautas necesarias para que el control realice las evaluaciones que permitirán al decisor corregir el rumbo del plan.

Esta función se aborda, en el presente trabajo, desde el *deber ser*, en el ámbito de la provincia, ya que implica un cambio cultural importante y la necesaria adopción de nuevos mecanismos institucionales para su implementación.

En cuanto a la administración de recursos, la administración financiera y los sistemas de compras y contrataciones han sido los que más atención recibieron en cuanto a proyectos de modificación, algunos de los cuales han sido implementados.

Respecto de la administración financiera se intentó, al igual que en el ámbito nacional, integrar los componentes de presupuesto, patrimonio, contabilidad, tesorería, crédito público, personal y compras, generando un sistema potente de información sobre la ejecución de recursos. También se ha profundizado en los últimos años sobre el concepto de alinear la planificación con el presupuesto. Sin duda se provocarían mejoras a partir de un funcionamiento sistémico, aunque debe entenderse que se le exige al sistema presupuestario algo que no puede dar: cubrir las deficiencias en la planificación. Aún cuando la formulación presupuestaria pueda traccionar el diseño de planes de gestión, su optimización va a estar dada con la optimización de la calidad de sus registros, con información para la toma de decisiones.

Respecto del sistema de control – que también ha sido objeto de distintos proyectos de modificación -, en el caso de la provincia los organismos que lo integran han sido creados por la Constitución de la provincia de Buenos Aires, aspecto que dificulta posibles modificaciones en su concepción. No obstante, y siguiendo la línea argumental, la dificultad no se encuentra quizá en el tipo de organismos sino en la concepción que se tiene sobre el control de gestión. Los reportes obtenidos desde el sistema no alimentan la posibilidad de toma de decisiones respecto de la ejecución de las políticas. Se funda primordialmente en un control de legalidad sin avanzar hacia el concepto de monitoreo y evaluación. Nuevamente, mejorar el sistema tiene, como primer paso, su integración en un modelo de gestión.

Por último, la conformación del aparato público y las normas que regulan su funcionamiento, específicamente los regímenes de personal, no difieren en su caracterización, de la Nación o de otras Provincias. Por esto encontramos estructuras organizativas que han reflejado más la necesidad de cargos que un esquema funcional acorde al plan institucional, o regímenes de personal que, aún cuando en algunos aspectos deben ser reformulados, se encuentran en realidad con un bajo grado de aplicación en lo que respecta al desarrollo del personal.

## **2°) La innovación**

Un plan de modernización, tal como el diseñado por la provincia en febrero de 2002, y ajustado a mediados de 2003, puede brindar las grandes líneas estratégicas que el gobernante establece a partir de su definición del Estado que se quiere. El debate se abre al momento de lo que consideramos como las mejores soluciones en el marco de esas líneas estratégicas.

El Estado deseado no será una estructura nueva que sólo funcionará a partir de mejorar los sistemas administrativos. Cuando hablamos de recuperación estamos diciendo que debe retomarse el sentido del Estado desde su función primordial como garante de los bienes públicos que hacen al bienestar de la población. Existe la idea (fácilmente comprobable) de que el Estado no brinda los bienes y servicios básicos con la necesaria calidad, aspecto que en general es atribuido a determinadas políticas, pero que también se relaciona con algunas cuestiones de funcionamiento cuyas causas podrían agruparse de la siguiente forma:

- Falta de cumplimiento de determinadas normas de procedimiento que se entienden como un problema de “diseño” de la norma, cuando en realidad están más bien en el ámbito de los valores, como por ejemplo la permanente generación de proyectos normativos, cuyo principal fundamento es el incumplimiento de la norma anterior.
- Ritualización de algunos procesos como, por ejemplo, la formulación presupuestaria, que dan la idea de cierta “formalidad” en el desarrollo de funciones críticas.
- Ausencia de un sistema viable de premios y castigos, con sistemas de rendición de cuentas que contemplen los resultados de gestión.
- Deficiencias en la asignación de personal, que marcan una brecha importante entre funciones específicas que el puesto requiere y el perfil del agente.
- Dificultades para asignar los recursos, fundamentalmente financieros, de acuerdo con los planes de gestión institucionales.
- Importante deterioro en las capacidades de los agentes públicos.
- Multiplicidad de desarrollos tecnológicos y de sistemas, con un bajo porcentaje de concreción.
- Deficiencias en la actualización de conocimientos sobre técnicas de gestión por parte de los decisores.

¿Se trata de buscar grandes soluciones sobre las cuestiones de tipo transversal?, entendiendo a éstas como los sistemas de administración financiera, de diseño de estructuras, de procedimientos u otros que impactan en el funcionamiento de todos los organismos. En parte sí, aunque los nudos críticos que reflejan los grandes problemas de funcionamiento pueden ser abordados desde distintas ópticas.

Las soluciones concretas, con proyectos específicos por cada ámbito de problemas deben ser complementadas con un proceso permanente de innovación para mejorar la gestión, en el cual intervienen todos los actores que integran el funcionariado provincial.

De acuerdo con las definiciones planteadas por la Subsecretaría de la Gestión Pública de la provincia de Buenos Aires, se incorpora el concepto de innovación, como una actitud constante de mejorar día a día en un contexto de recursos escasos y con las restricciones y características planteadas anteriormente.

Todo plan, programa o proyecto que contemple soluciones en el funcionamiento de cualquiera de los niveles, jerárquicos u operativos, se considera como un proceso de innovación, aún cuando no implique componentes tecnológicos y/o grandes inversiones. La sencillez de la definición responde a un claro diagnóstico respecto de cuál es el punto de partida para iniciar un proceso de modernización consistente y que permita obtener resultados concretos. En el caso extremo, podríamos decir que, en las condiciones actuales y teniendo en cuenta el concepto que la sociedad tiene sobre el funcionamiento del aparato

estatal, hacer “las cosas mejor” forma parte de una práctica de la innovación.

Alcanza con analizar el escaso margen de maniobra en cuanto a inversiones y gastos de funcionamiento con que cuentan las instituciones. (Ver Cuadros N° 10 y 11).

Como se expresó anteriormente, la gestión se lleva adelante en un marco de recursos escasos, teniendo como base el equilibrio fiscal, y con bajas posibilidades de financiamiento externo. Una lectura del presupuesto provincial que brinde indicadores relacionados con las restricciones sobre las que se diseñan y ejecutan los planes de gestión, fortalece la idea de que gran parte de las mejoras están dentro de los propios organismos, y a cargo de los propios actores; mejoras que, por tratarse del funcionamiento de áreas operativas, son rápidamente visualizadas por los usuarios.

### **3°) La participación**

La idea de participación tratada en este punto incluye, además de la participación de la sociedad (fuertemente profundizada a partir de 2002), la de los propios actores que integran el aparato estatal, esta idea está totalmente asociada al principio de transparencia que surge como la evidente necesidad de hacer públicas y notorias aquellas medidas del Estado que pudieran afectar la credibilidad de los ciudadanos.

En función de la experiencia, podemos afirmar que difícilmente exista una demanda social de reforma del Estado, por lo cual es interesante trabajar sobre cuestiones específicas que pueden generar un alto grado de legitimidad social, como, por ejemplo, mejorar la seguridad o la educación, aspectos que no tienen mucha relación con una reforma integral, pero que favorecen el inicio de un proceso mayor a partir de ganar la aprobación de la población.

También es cierto que la demanda social se expresa a modo de queja compulsiva, y no tanto como una demanda agregada y organizada, lo cual dificulta la relación con el Estado, que necesariamente debe interpretar las demandas de una sociedad naturalmente cambiante.

Sobre el particular se han iniciado procesos que tienden a mejorar la transparencia de las acciones de gobierno y a generar mayor participación y control por parte de la ciudadanía, a partir del Presupuesto Participativo, la inserción de entidades intermedias en el proceso de ejecución de políticas sociales, mesas de diálogo y audiencias públicas, entre otros. Estos mecanismos se encuentran actualmente en implementación, con distintos grados de avance, tanto a nivel provincial como municipal, y serán tanto más eficaces en la medida que expresen claramente demandas que deberán ser afrontadas con políticas públicas, pero fundamentalmente a partir de que exista una clara interpretación por parte de los organismos de gobierno. En este sentido, la participación del funcionariado, es sumamente importante si consideramos que hasta el momento, hemos caracterizado la respuesta del Estado desde una visión autorreferenciada, que de repetirse podría terminar generando agendas distanciadas de las necesidades sociales.

Una parte fundamental de la solución está en cómo acciona el decisor político; si bien es cierto que mejorar los indicadores socioeconómicos genera un mayor grado de legitimación por parte de la Sociedad, este será un proceso con mejores resultados si la relación cotidiana entre los usuarios y los organismos muestra indicios de mejoras, aún cuando parezcan menores y la cuestión se dirima en los ámbitos más operativos.

El proyecto Carta Compromiso con el Ciudadano o los Programas de Gestión de la Calidad generan una participación de los agentes en el diagnóstico y la búsqueda de soluciones sobre procedimientos específicos que implicarán aumentar la calidad en la provisión de bienes y servicios. A esto debe sumarse el valor del proceso en sí para fortalecer la cultura del trabajo en equipo y la ruptura de compartimentos estancos, en pos de comprender que las deficiencias a veces son responsabilidad de más de un área. Estos dos proyectos también tienen su importancia en cuanto a favorecer, desde un enfoque operativo, la implementación de sistemas de planificación, y de monitoreo y evaluación.

Por su parte, el desarrollo de un enfoque estratégico de la planificación implica de por sí un proceso participativo, de actores internos y externos al aparato estatal en la definición de políticas y su posterior seguimiento, como así también la discusión salarial a través de paritarias en la que participan activamente los gremios estatales y todos los organismos de la provincia.

Un mecanismo que ha resultado por demás interesante para generar participación por parte de los funcionarios en todos sus niveles, es el Banco de Proyectos de Innovación creado por la Provincia. La iniciativa está concebida como una herramienta al servicio de la gestión, que acompaña la agenda de temas de gobierno, a partir de convocar anualmente al premio provincial a la Innovación en la Gestión Pública.

Lejos de tratarse de un proceso formal, estas convocatorias, diseñadas para temáticas específicas, motivan a los funcionarios públicos a presentar propuestas susceptibles de ser replicadas en otras organizaciones, tanto provinciales como municipales, abordando un tema específico y focalizando en los resultados logrados (o a lograr). Este mecanismo de participación pone a todos los actores que intervienen en el sector público, como parte de la agenda de gobierno, en la situación de generar diagnósticos más certeros y proponer soluciones que, más que centrarse en la organización que las crea, permiten ser modelizadas para transformarse en proyectos de tipo transversal, con el consiguiente ahorro de recursos que ello genera. El Premio Provincial a la Innovación 2004 convocó a Ideas y Experiencias destinadas a la agilización y simplificación de trámites, y la convocatoria 2005 se refiere a descentralización político-administrativa del Estado.

Resulta claro que, a diferencia de las otras líneas que se han planteado, cuando aseveramos la importancia de la participación en el proceso de fortalecimiento del aparato estatal, nos encontramos con un importante espectro de mecanismos. Aquellos referidos específicamente a la participación ciudadana (hemos descrito ya algunos de ellos) cuentan ya con importantes desarrollos conceptuales y prácticos. Nuestro objetivo está en cómo favorecer la participación del funcionariado para una mejor definición de los planes, programas y proyectos a poner en marcha.

La sociedad expresa demandas y los organismos deben interpretarlas y proponer políticas que atiendan estas demandas. En este proceso intervienen una multiplicidad de actores que se verán representados a través de los mecanismos que permanentemente se van generando, pero esta participación necesita que existan reglas claras en cuanto al funcionamiento, y fundamentalmente que no existan asimetrías en el manejo de información. Este es un proceso un tanto más complejo ya que entran en juego cuestiones relacionadas con las capacidades, que serán tratadas en el punto siguiente.

#### **4°) La formación**

En la primera parte del trabajo hicimos referencia al concepto de capacidad de gestión, que en términos de Matus (1988) representa la pericia para diseñar y llevar adelante el plan de gobierno.

Se exige que el decisor, además de su experiencia y su capacidad de liderazgo, cuente con los conocimientos adecuados para abordar, a través de la estructura estatal, las políticas que dan sentido a su plan.

Al respecto, existe un punto de tensión entre la idea que tiene el decisor político de cómo gestionar el Estado, y la idea de los integrantes de la estructura estatal sobre lo que los decisores políticos no saben hacer. Esta tensión persiste, y se refleja claramente en los resultados obtenidos: percepción de falta de eficacia de políticas prioritarias, imagen negativa generada por la baja calidad de atención y de los servicios brindados, excesiva burocracia, inadecuada información, sensación permanente de bolsones de corrupción, etc. El primer paso es clarificar dos cuestiones básicas:

- La política es la máxima responsable de la gestión del Estado.
- Gestionar el Estado significa reconocer las complejidades propias de una organización.

Haciendo un primer recorte del tema, al analizar las capacidades en los ámbitos de decisión política (que en el caso de la Provincia podrían identificarse hasta el nivel de Subsecretarías), es factible considerar que el primer nudo crítico se presenta por la falta de capacitación para la gestión desde los propios partidos políticos, aspecto que entraría en la órbita de la denominada Reforma Política pero que no deja de tener un correlato importante cuando se analizan los resultados de la producción institucional.

Nos referimos como producción institucional, a la generación de todos aquellos bienes y servicios que son producto de una combinación de recursos a través de las acciones que llevan adelante los organismos, y que necesariamente deben responder a los objetivos de gestión. No obstante es común que los organismos desarrollen una determinada producción (y que sin duda satisface algunas necesidades de la población), pero la inexistencia de un plan se verifica en el bajo nivel de los resultados alcanzados.

A su vez, la tendencia a generar agendas de acuerdo con lo que determinan los medios de comunicación, sumada a la idea de que para llevar adelante las políticas alcanza solamente con la experiencia y un cierto nivel de liderazgo, nos da un primer diagnóstico de por qué la política no se apropia de la planificación como una función estratégica.

No debe soslayarse una causa importante en la construcción de este diagnóstico, y que no es precisamente responsabilidad de la política. En general, a requerimientos simples han existido respuestas complejas; ante cada necesidad expresada de planificación, las respuestas resultaron excesivamente tecnocráticas, con metodologías cuyo grado de complejidad muchas veces propone tiempos que no son los de los decisores políticos.

Por otra parte, la gestión de las organizaciones exige un mayor conocimiento sobre sistemas y técnicas propias para la organización y el manejo de los recursos. Quien asume una responsabilidad en un alto nivel de decisión seguramente conoce, y mucho, sobre la

problemática del sector que le compete y sin dudas tendrá soluciones para proponer, pero su agenda se encuentra poblada de cuestiones específicas (generalmente dificultades) de la organización que le ha tocado administrar. La falta de conocimiento sobre los sistemas de administración, los regímenes de personal, el diseño organizacional, como así también de las aptitudes requeridas para ejercer el liderazgo, promover el trabajo en equipo, y entender la cultura organizacional, no sólo no coadyuvan al mejor funcionamiento del organismo sino que terminan siendo parte del problema. El Estado de los últimos diez años ha generado una cultura “inercial” en la producción de los organismos, sin horizontes claros, con falta de incentivos para mejorar la calidad, aún cuando esto también ha resultado una posición cómoda por parte de las estructuras permanentes de la administración.

La respuesta es un fuerte proceso de formación, en todos los niveles, acompañado de la institucionalización de los mecanismos necesarios que favorezcan el desarrollo del personal, la motivación, el reconocimiento, y el funcionamiento pleno de sistemas de premios y castigos; que trabajar en el Estado brinde también un cierto prestigio.

El programa de formación que ha implementado la Provincia a partir de 2005<sup>1</sup> es un primer paso en este sentido, que intenta generar, por un lado, la asistencia (hasta el momento en forma voluntaria) de los funcionarios de alto nivel jerárquico a actividades de formación, con ejes en el rol del Estado, su concepción, la política, las tecnologías de gestión, entre otros.

Esto se ve complementado con actividades de formación para los niveles operativos que encuentran una oferta relacionada con aspectos administrativos, pero a la que se suman nuevas técnicas para la comprensión y el abordaje de los procesos de cambio en los que debe incursionar el Estado, sintiéndose partícipe del mismo.

La capacitación en sí misma podría transformarse en una actividad formal si no se piensa para la acción. Ha resultado fructífera la modalidad de capacitación/asistencia técnica brindada a organismos específicos, cuyo producto es un proyecto o mejoras concretas con las necesarias condiciones de viabilidad para su implementación en la organización.

Por último, la formación de expertos con capacidades para asistir a la Alta Dirección de los organismos es el dispositivo que cierra el círculo del proceso de fortalecimiento. La posibilidad de que un órgano rector cuente con un equipo especializado en la incorporación de nuevas tecnologías de gestión, en el marco de una concepción clara sobre lo que se entiende como mejora de la calidad de la producción institucional, genera las condiciones de viabilidad necesarias para la implantación.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

Los procesos de reforma del Estado que han sido reseñados en el presente trabajo, aportan experiencias sobre el “como” se entendieron las reformas, y los mecanismos que han sido diseñados e implementados. En general, excepto a principios de los ‘90, las reformas (que se focalizaron en la Administración Pública Nacional), tuvieron como ejes principales a los sistemas de gestión, y fundamentalmente aquellos de carácter transversal, a lo que se puede agregar que no existió un proceso similar en las administraciones provinciales, salvo, y tal como se hizo referencia, algunas cuestiones referidas al sistema presupuestario.

Los resultados muestran que el deterioro del Estado, y de su capacidad de respuesta, (comparados con exigencias cada vez mayores a partir de una situación social extremadamente crítica) exige que, al tratar la temática del aparato estatal y su necesidad de reforma, se haga desde una óptica diferente en lo que se entiende como fortalecimiento institucional.

El abordaje en el ámbito de la provincia de Buenos Aires requiere, en primer lugar tener en cuenta el contexto socioeconómico en el que se opera, y desde allí, con una clara definición sobre el sentido del Estado, se diseñe un esquema de fortalecimiento del aparato público provincial.

Las líneas estratégicas que se han propuesto representan, a partir de un funcionamiento sistémico, la base sobre la cual iniciar un proceso de mejora de la producción institucional, claramente direccionada desde el nivel político, y con una agenda de políticas acorde con las necesidades, para lo cual debe retomarse el fortalecimiento del Estado como parte del plan de gobierno.

Un modelo orientado a resultados es una primera respuesta desde la gestión, pero tendrá sin duda una mayor potencialidad en la medida que se trabaje sobre los cuatro ejes planteados. La **planificación** como función que acerca la política a la gestión y como integradora de las funciones de control, de administración de recursos, y de funcionamiento del aparato público; la **innovación** como práctica permanente en todos los niveles de gestión, que permita optimizar los recursos disponibles en pos de mejores resultados, la **participación** de la sociedad en los procesos de innovación, y en el control de las acciones del Estado; la participación del funcionariado en la planificación y en el aporte de nuevas ideas para mejorar la gestión; y la **formación** para fortalecer las capacidades de gestión de todos los niveles jerárquicos, representan las cuatro patas del esquema de fortalecimiento que se encuentra en proceso en la provincia de Buenos Aires.

La visión que planteamos reconoce a la reforma administrativa y a los proyectos de fortalecimiento tradicionales como una condición necesaria pero no suficiente. El desafío para recuperar el Estado y su calidad institucional es mucho mayor y debe estar acompañado por un accionar transparente de sus instituciones.

## Bibliografía

Babino, Luis G. (2005), "Política, planificación y gobierno", en *Programa de Formación para la Alta Dirección en el Estado*, La Plata.

Matus, Carlos (1988), *Política, Planificación y Gobierno*, Caracas, OPS.

Romero, Luis Alberto (2002), *La crisis argentina – una mirada al siglo XX -*, Siglo Veintiuno, Buenos Aires.

*Plan Trienal de la Gestión Pública*, (2004), Subsecretaría de la Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires, La Plata.

*Plan Trienal de la Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires*, (2004/2007), Documento 1, "Hacia una gestión pública para la inclusión", Subsecretaría de la Gestión Pública, La Plata.

*Plan Trienal de la Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires*, (2004/2007), Documento 2, "Programa de Fortalecimiento de la Calidad Institucional", Subsecretaría de la Gestión Pública, La Plata.

*Plan Trienal de la Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires, (2004/2007),*  
Documento 5, "Criterios generales para el diseño de las estructuras en la administración pública provincial", Subsecretaría de la Gestión Pública, La Plata.

## Reseña Biográfica

Gustavo Mario Longo se desempeña, desde julio de 2004, como Responsable Ejecutivo de la Unidad de Programas de Innovación, dependiente de la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Provincia de Buenos Aires.

Cumplió funciones ejecutivas en organismos de la Administración Pública Nacional como el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria en el cual fue Gerente de Auditoría Interna, en la Subsecretaría de la Gestión Pública Nacional, como Subdirector Nacional de la Oficina Nacional de Innovación de Gestión.

Ha realizado diversos trabajos de consultoría para organismos internacionales, destacándose los vinculados al diseño del Programa de Gestión por Resultados en el Gobierno Nacional, Proyecto PNUD ARG/99/004, la asistencia para el diseño del Plan de Modernización de la Provincia de Buenos Aires, PNUD ARG/97/037, como también el Programa para el fortalecimiento institucional de provincias con menor desarrollo relativo, FAPEP 1353/OC-AR.

Asimismo, se desempeña desde 2002 como docente del Instituto de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, en las áreas de Planificación, Presupuesto, y Evaluación Económica y Social de Proyectos.

## Cuadros, tablas y gráficos

**Cuadro N° 1**  
**Indicadores 1974-2004**

Indicadores	1974	2004
<b>Pobreza</b>	4,7 %	47,8 %
<b>Indigencia</b>	2,1 %	20,5
<b>Desocupación</b>	2,7 %	15 %
<b>Deuda externa*</b>	U\$s 6.000	U\$s 192.000
<b>Dif. e/ ricos y pobres</b>	12 veces	50 veces
<b>10% más rico**</b>	28,15 %	37,4 %
<b>10% más pobre**</b>	2,25 %	1,4 %

\* Cifras en millones

Fuente: Datos INDEC, EPH.

\*\* Porcentaje de la renta que se apropian el 10% más rico y más pobre de la sociedad.

**Cuadro N° 2**  
**Datos Generales**

Superficie Provincia:	<b>307.571 Km<sup>2</sup></b>	% respecto del país: <b>11,06%</b>
Superficie Conurbano:	<b>3.630 Km<sup>2</sup></b>	% respecto de la Provincia: <b>1,2%</b>
Superficie Interior:	<b>303.941 Km<sup>2</sup></b>	% respecto de la Provincia: <b>98,8%</b>
Población:	<b>13.827.203</b> habitantes (censo 2001)	% respecto del país: <b>38,13%</b>
Cantidad de Municipios:	<b>134</b>	
Municipios del Conurbano:	<b>29</b>	

**Cuadro N° 3**  
**Datos de Mercado Laboral**

	<b>May-02</b>	<b>May-03</b>	<b>May-04</b>	<b>May-05</b>
<b>Tasa de Actividad</b>	42,4%	43,5%	46,4%	4,0%
<b>Tasa de Empleo</b>	32,2%	35,6%	37,9%	5,7%
<b>Tasas de Desocupación</b>	24,0%	18,1%	14,5%	-9,5%
<b>Tasas de Subocupación</b>	19,9%	21,7%	17,5%	-2,4%

**Cuadro N° 4**  
**Evolución de la población con Necesidades Básicas Insatisfechas**

	<b>1980</b>		<b>1991</b>		<b>2001</b>	
	<b>Millones de personas</b>	<b>Con NBI %</b>	<b>Millones de personas</b>	<b>Con NBI %</b>	<b>Millones de personas</b>	<b>Con NBI %</b>
<b>Total del País</b>	27,4	27,7	32,2	19,9	35,9	17,7
<b>Total Provincias</b>	<b>10,7</b>	<b>24,2</b>	<b>12,5</b>	<b>17,0</b>	<b>13,7</b>	<b>15,8</b>
<b>Partidos del Conurbano</b>	6,8	26,6	7,9	18,9	8,6	17,6
<b>Interior de la Provincia</b>	3,9	20,4	4,6	13,9	5,1	12,7

**Cuadro N° 5**  
**Porcentaje de Hogares en estado de pobreza**

	<b>1er. Semestre 2003</b>	<b>2do. Semestre 2003</b>	<b>1er. Semestre 2004</b>	<b>2do. Semestre 2004</b>	<b>Variación Puntos</b>
<b>Conurbano</b>	51,1	43,2	39,8	34,7	<b>-16,4</b>
<b>Gran La Plata</b>	29,9	24,4	24,0	20,4	<b>-9,5</b>
<b>Mar del Plata - Batán</b>	30,6	27,5	18,9	21,1	<b>-9,5</b>
<b>Bahia Blanca - Cerri</b>	32,1	28,8	31,0	25,2	<b>-6,9</b>

**Cuadro N° 6**  
**Porcentaje de Personas en estado de pobreza**

	<b>1er. Semestre 2003</b>	<b>2do. Semestre 2003</b>	<b>1er. Semestre 2004</b>	<b>2do. Semestre 2004</b>	<b>Variación Puntos</b>
<b>Conurbano</b>	61,3	53,5	50,9	44,4	<b>-16,9</b>
<b>Gran La Plata</b>	40,0	34,1	32,5	29,3	<b>-10,7</b>
<b>Mar del Plata - Batán</b>	39,9	34,8	22,6	29,6	<b>-10,3</b>
<b>Bahia Blanca - Cerri</b>	40,8	36,9	39,1	31,3	<b>-9,5</b>

**Cuadro N°7**  
**Empleados estatales**

<b>Planta permanente</b>	<b>Planta temporaria</b>	<b>Total</b>
303.828	96.938	400.766

Fuente: Dpto. de Estadística. Dirección Provincial de Personal y Subsecretaría de la Gestión Pública. Plan Trienal 2004-2007.

**Cuadro N° 8**  
**Presupuesto 2005. Síntesis**

	<b>Millones \$</b>	<b>% en el total</b>
<b>Gasto Total</b>	17.160,0	100,0%
<b>Financiado por Nación</b>	1.555,0	9,1%
<b>Ingresos Propios Provincia</b>	10.2220,0	59,6%
<b>Coparticipación Federal</b>	4.800,0	28,0%

**Cuadro N° 9**  
**Principales erogaciones**

	<b>Millones \$</b>	<b>% en el total</b>
<b>Transferencias a Municipios</b>	2.300,0	13,4%
<b>Educación y Cultura</b>	5.110,0	29,8%
<b>Seguridad</b>	2.235,0	13,0%
<b>Salud</b>	1.553,0	9,1%
<b>Promoción y Asistencia Social</b>	1.120,0	6,5%
<b>Deuda Pública</b>	2.430,0	14,2%

**Cuadro N°10**  
**Principales componentes del gasto público provincial (en % correspondiente a 2004)**

Concepto	%
Gastos Corrientes	93,70
Gastos de Capital	6,30

Concepto	%
Remuneraciones	46,1
Servicios	10,5
Formación bruta de capital fijo	2,3
Otros	41,1

**Cuadro N°11**  
**Agregación de organismos: Salud, Educación, Seguridad, Justicia y Desarrollo Humano**

Concepto	%
Gastos Corrientes	97,9
Gastos de Capital	2,1

Concepto	%
Remuneraciones	64,9
Servicios	12,7
Formación bruta de capital fijo	1,2
Otros	21,2

**Gráfico N° 1**

