

Gestión local y participación en la Provincia de Buenos Aires

A fin de relevar la legitimidad que los ciudadanos bonaerenses le asignan a la gestión municipal de programas sociales, se realizó una *Encuesta sobre gestión local* en 67 municipios de la Provincia de Buenos Aires, seleccionados con un criterio que permitió categorizarlos –entre otras variables– de acuerdo con el tamaño de su población, la distancia respecto a la Capital, la representación de las diferentes regiones de la Provincia y el signo partidario del Ejecutivo Municipal. De todas formas, por haberse respetado en el diseño de la investigación los diversos parámetros de la conformación del universo de municipios y ponderado posteriormente determinadas variables, la muestra seleccionada es ampliamente representativa para el conjunto de los 134 partidos de la Provincia de Buenos Aires.

También se relevaron en la Encuesta algunos datos sobre participación comunitaria, que se complementaron con la *Encuesta sobre participación de jóvenes en la gestión local*, cuyos resultados serán analizados en el siguiente capítulo.

Percepción de la gestión municipal

Dos variables no estrictamente referidas a la gestión local fueron relevadas a fin de analizar su eventual asociación con la percepción sobre la descentralización de las políticas sociales: la proporción de población que ha migrado recientemente y la opinión acerca del progreso o retroceso del municipio. Si bien esta última no es absolutamente independiente de la gestión municipal, en el nivel de las percepciones se puede entender también que la existencia o no de progreso pueda depender de otros problemas ajenos a la competencia del gobierno local, además del hecho de que en poco menos de un cuarto de los municipios donde se practicó el relevamiento, el ejecutivo municipal ha cambiado de signo partidario en las últimas elecciones.

Una pequeña proporción de la población ha residido en su partido por un período menor a 5 años, solamente el 7%

ENCUESTA SOBRE GESTIÓN LOCAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES FICHA TÉCNICA

Tipo de investigación: encuesta por muestreo.

Universo: población mayor de 18 años residente en localidades de la Provincia de Buenos Aires con más de 500 habitantes.

Muestra: 1.776 unidades de análisis seleccionadas al azar por medio de un sistema de muestreo de etapas múltiples, en 67 municipios del Conurbano y del Interior provincial.

Error muestral máximo probable con 95% de confianza: $\pm 2,3\%$, para estimaciones cercanas al 50%; $\pm 1,4\%$ para estimaciones cercanas al 10% o al 90%; $\pm 0,65\%$ para estimaciones cercanas al 2% o al 98%.

Instrumento de recolección de datos: cuestionario estructurado.

Estudio exploratorio previo: 790 unidades de análisis relevadas mediante cuestionarios semiestructurados.

Dirección del estudio y procesamiento: Programa Argentino de Desarrollo Humano.

Relevamiento en el Conurbano: alumnos del Taller de Práctica Profesional de la Carrera de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Buenos Aires.

Fecha de realización: agosto y septiembre de 2000.

GRÁFICO I

¿Hace cuántos años vive en este partido?

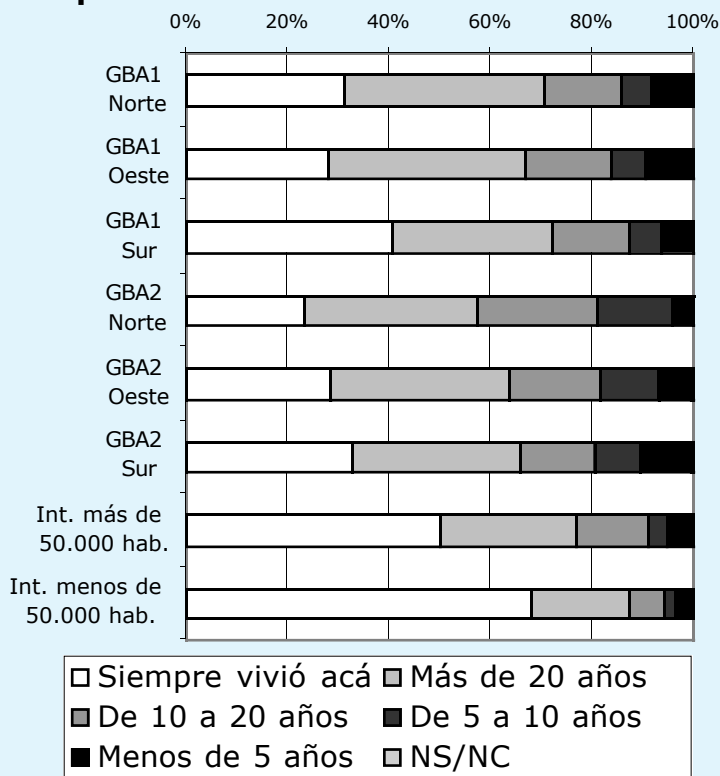
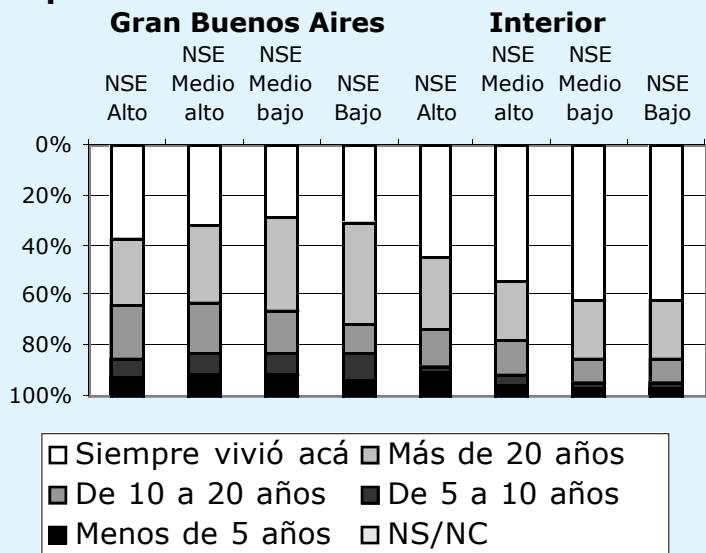


GRÁFICO II

¿Hace cuántos años vive en este partido?



de los entrevistados, en tanto sólo llegan al 14% las personas que habitan hace menos de 10 años en su municipio. El porcentaje de migrantes recientes aumenta fuertemente a medida que disminuye la edad, y se incrementa ligeramente en el segundo cordón del Conurbano, descendiendo en el Interior, especialmente en las localidades menores de 50.000 habitantes. En el Interior, el porcentaje de migrantes recientes está fuertemente asociado a un mayor Nivel Económico Social,¹ no así en el Conurbano.

Una de las variables asociadas a las oportunidades de gobernabilidad es la evaluación que los ciudadanos realizan sobre la evolución positiva o negativa de la comunidad local. Las oportunidades de convocar a la participación comunitaria en la planificación del futuro se incrementan fuertemente en la medida en que existe una percepción positiva sobre el futuro del municipio. Lo opuesto a ello, la imagen de un porvenir no necesariamente feliz, o incluso visualizado como francamente adverso, es un fuerte obstáculo tanto para la participación comunitaria como para la capacidad que la comunidad tiene para concertar y ejecutar normas de Desarrollo Humano. Es decir, la opinión sobre el progreso o retroceso del municipio no solamente refiere a la percepción acerca de su evolución en los últimos años, sino también a las expectativas sobre el futuro de la comunidad local: un 41% de la población opina que el partido en el que vive está progresando, en tanto quienes afirman que se está retrasando constituyen el 29%. La percepción de progreso se encuentra asociada a un mayor Nivel Socioeconómico, en tanto a medida que aumenta la edad se incrementa también la percepción de retroceso.

Diferenciando por la ubicación del partido, existe una mayor percepción de progreso en el Norte y especialmente en el segundo cordón del Conurbano: en el Norte del segundo cordón del Conurbano llega al 56%. Por el contrario, la opinión sobre el retroceso del municipio se observa

¹ La variable Nivel Económico Social se definió a través de un índice complejo compuesto por las siguientes características del hogar: nivel educativo y nivel ocupacional (situación ocupacional y categoría ocupacional) del principal sostén económico del hogar y posesión de ciertos bienes fuertemente asociados a la capacidad adquisitiva. En

en mayor medida en las grandes ciudades del Interior provincial, especialmente en las cabeceras de los partidos con elevado nivel en el Índice de Desarrollo Humano.

Si se compara la opinión sobre el desarrollo reciente del partido con el resultado en las últimas elecciones locales, puede observarse que la percepción de progreso se incrementa en las comunas donde hubo continuidad del Ejecutivo Municipal, especialmente en el Conurbano. En los partidos del Interior donde hubo cambio de Intendente en diciembre de 1999, la percepción de retroceso llega al 51%.

Fuertemente asociada a la percepción de progreso o retroceso de la comunidad local, se encuentra la opinión acerca de la capacidad de las autoridades municipales para formular estrategias de desarrollo: entre las personas que opinan que el partido se está retrasando, un 52% cree que no existe una estrategia de su actual gobierno municipal para el futuro.² De todas formas, en la Encuesta se realizó una distinción entre quienes afirman conocer la eventual estrategia municipal y quienes creen que existe tal estrategia, pero manifiestan no conocerla; en algunos casos, se trata de una explícita expresión de deseos. Solamente un 6% de los encuestados afirmó conocer la estrategia del actual gobierno municipal para el futuro, en tanto un 36% expresó creer en su existencia pero declaró no conocerla.

En tanto no se observan diferencias en la percepción de una capacidad estratégica según el partido político que gobierna el municipio, en las pequeñas localidades del Oeste y del Centro del Interior provincial (zona correspondiente a las secciones electorales 4ª, 6ª y 7ª) la percepción sobre su existencia es mayor que en el resto de la Provincia, y donde menos se observa tal opinión es en el Oeste del Conurbano. Esto también estaría relacionado con la mayor proporción de personas que opinan que el partido en el que residen se está retrasando, observada en el Sudeste y en el Norte de la Provincia (secciones 2ª y 5ª). De todas formas, las significativas diferencias en las percepciones entre las distintas regiones no influyen en absoluto en

GRÁFICO III

Según su opinión, ¿el partido está progresando o se está retrasando?

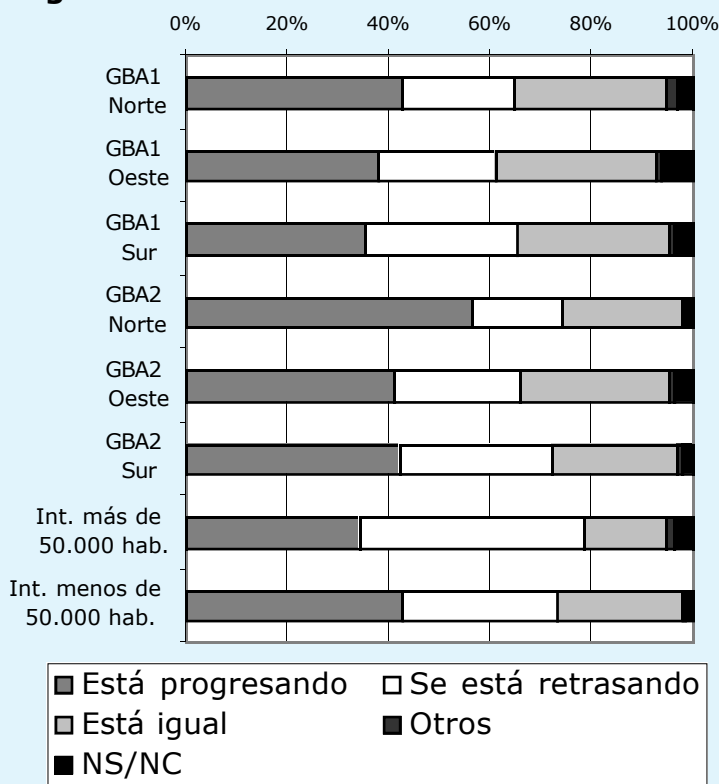
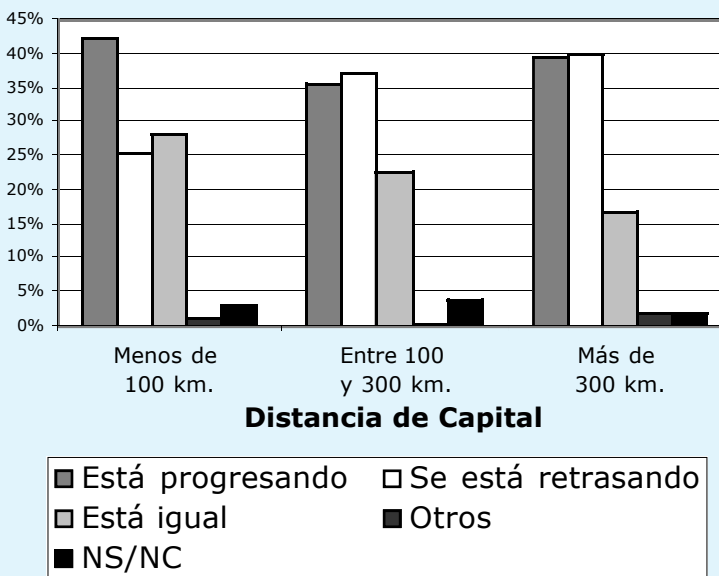


GRÁFICO IV

Según su opinión, ¿el partido está progresando o se está retrasando?

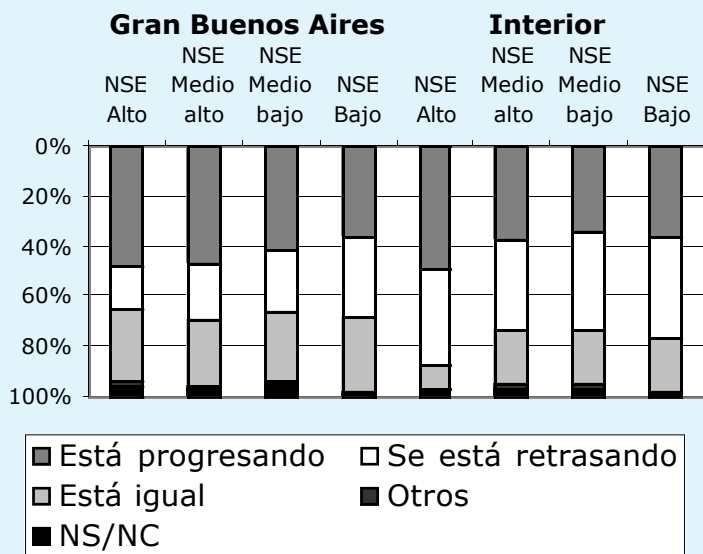


conjunto, son indicadores de los ingresos actuales del hogar (nivel ocupacional), los de los últimos años (bienes) y la capacidad para obtener ingresos futuros (nivel educacional). Además, reflejan directamente tres componentes fundamentales de las oportunidades de un hogar para vivir una vida digna: trabajo, ingreso y educación.

² Debido a la peculiaridad de las variables que fueron consideradas en la Encuesta, en la categorización de los parti-

GRÁFICO V

Según su opinión, ¿el partido está progresando o se está retrasando?



la mayoritaria opinión favorable hacia la descentralización, como más adelante podrá confirmarse.

Si bien la evaluación sobre la capacidad estratégica de las autoridades locales no muestra diferencias importantes por género, entre las mujeres se observa que existe una mayor tendencia a afirmar la medida que disminuye la edad.

Un punto más relevante en las diferencias de percepción sobre esta temática lo constituye el Nivel Socioeconómico: en tanto el 52% de quienes pertenecen al nivel más alto opinan que existe una estrategia municipal, ese porcentaje baja al 28% en los del estrato inferior.

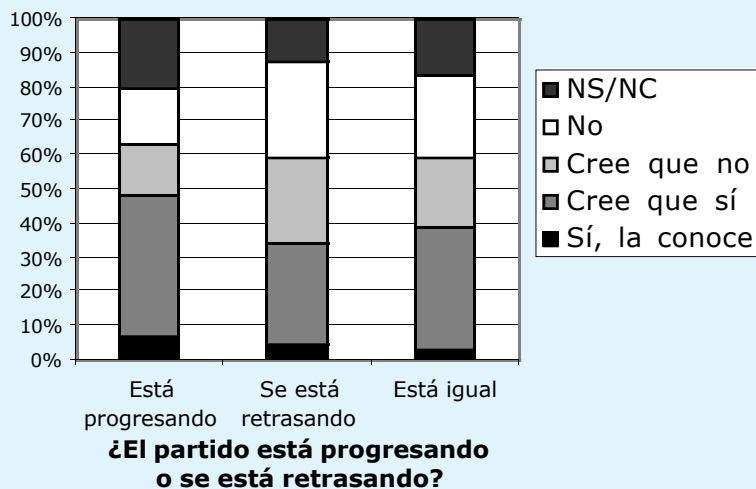
Otra dimensión relevante de la valoración de la gestión local es la opinión acerca de la capacidad profesional de los funcionarios y del personal municipal.³ Si bien es evidente que la percepción de los ciudadanos no es exactamente igual a la real idoneidad del personal, también lo es que la confianza que al gobierno local se le asigne puede estar fuertemente asociada a tal percepción. Por ejemplo, entre quienes opinan que el partido está progresando existe una mayor estimación de capacidad del personal municipal. Además, esta opinión sí se encuentra positivamente asociada a la actitud favorable hacia una descentralización de funciones desde el Gobierno Provincial hacia las comunas.

En tanto un 31% opinó que en su Municipalidad existen personas capacitadas para hacer su tarea, un 20% adicional sostuvo que la mayoría de ellos lo está. La opinión negativa se distribuye entre un 25% que sostiene que la mayoría del personal no está suficientemente capacitado (“pero algunos sí lo están”) y otro 14% que afirma que en la municipalidad no hay personas competentes para cumplir con sus funciones.

La percepción positiva sobre la ca-

GRÁFICO VI

¿Cree que existe alguna estrategia del actual gobierno municipal para el futuro?



dos del Gran Buenos Aires se realizaron algunas variaciones respecto a la clasificación convencional. En el primer cordón del Conurbano: GBA1 Norte: General San Martín, San Fernando, San Isidro, Vicente López; GBA1 Oeste: Hurlingham, Ituzaingó, La Matanza I, Morón, Tres de Febrero; GBA1 Sur: Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, Quilmes. En el segundo cordón: GBA2 Norte: Escobar, José C. Paz, Malvinas Argentinas, Pilar, Tigre; GBA2 Oeste: General Rodríguez, La Matanza II, Marcos Paz, Merlo, Moreno, San Miguel; GBA2 Sur: Almirante Brown, Berazategui, Berisso, Cañuelas, Ensenada, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, La Plata, Presidente Perón, San Vicente.

³ En la encuesta se relevaron percepciones de la población sobre la capacidad de gestión municipal y la participación comunitaria, no datos que aspiren a medir una serie de indicadores “objetivos”. Las percepciones no solamente dependen de situaciones objetivas, sino también de valoraciones vinculadas a tales situaciones. Es por ello que pueden ser consideradas objeto de políticas públicas orientadas a modificar tanto constricciones materiales o institucionales, como actitudes de los funcionarios y empleados o del conjunto de la población.

pacidad del personal municipal⁴ se encuentra más difundida en el Norte del primer cordón del Conurbano y en el Interior, especialmente en los municipios ubicados en el Este –incluyendo a La Plata– y en el Sur del territorio provincial. En los municipios donde hubo cambio de gobierno en las últimas elecciones, hay una mejor valoración de la idoneidad de quienes trabajan en el Estado local.

Como podía preverse, especialmente en el Gran Buenos Aires, la percepción sobre la capacidad del personal municipal aumenta a medida que aumentan los recursos municipales por habitante,⁵ pero no está asociada a la proporción del presupuesto municipal destinado a salarios del personal.

También es en el Conurbano donde en mayor medida se encuentra una tendencia hacia la percepción negativa sobre la capacidad del personal municipal en los hogares de Nivel Económico Social medio y bajo.

Las funciones del Gobierno local

Las grandes transformaciones estructurales que se han producido en la Argentina en la última década han modificado no sólo la percepción de las autoridades sobre su propio rol, sino también la que sobre el mismo tienen los ciudadanos. Dejando de lado las tradicionales funciones de “cuidado del ornato” asignadas en la Constitución Provincial, el 25% de los bonaerenses considera que el *trabajo* es el tema al que debería prestarle más atención su gobierno municipal, seguido de la *se-*

GRÁFICO VII

Según su opinión, ¿el partido está progresando o se está retrasando?

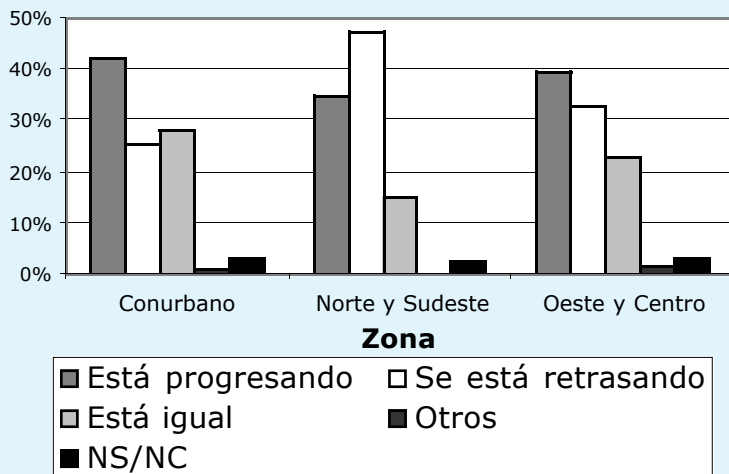
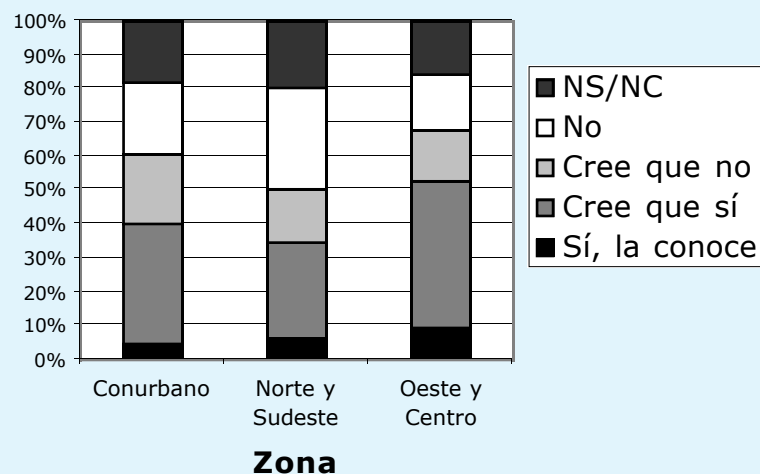


GRÁFICO VIII

¿Cree que existe alguna estrategia del actual gobierno municipal para el futuro?

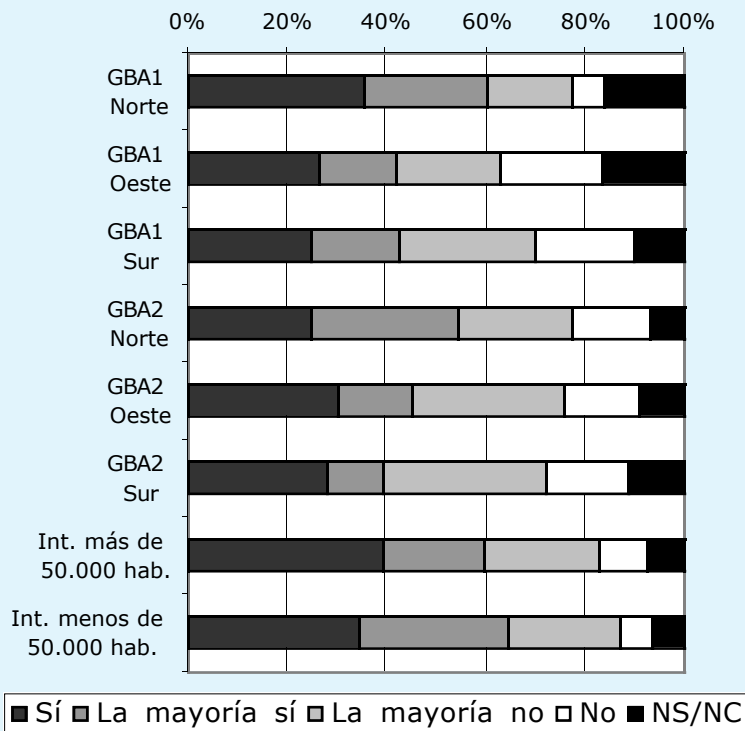


⁴ Dado que la pregunta en la Encuesta hacía referencia a si “en la Municipalidad hay personas capacitadas para hacer su tarea”, en este Informe por “personal” se entiende a todos los empleados municipales actuales, ya sean funcionarios, concejales o personal permanente, transitorio o contratado.

⁵ Se trata de una variable que se define como el cociente entre el presupuesto total municipal (datos de 1998) y la población del partido estimada para ese año. En promedio, supera ligeramente los \$240 anuales por habitante, aunque muestra una fuerte variación mayor al 1.000%: algunos municipios rurales del Interior tienen un presupuesto por habitante que llega a superar en 10 veces el de los municipios más pobres del Conurbano, aunque ello ocurre más bien por su reducida población, y por lo tanto en valores absolutos su presupuesto es muy pequeño en comparación con los del Conurbano. Esto último debe ser remarcado para desestimar las argumentaciones que postulan un supuesto “excesivo costo administrativo” de las pequeñas comunas del Interior. El hecho de que se tomen valores de 1998 se explica porque son los últimos datos disponibles consolidados por el H. Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires. De todas formas, las variaciones anuales de los presupuestos municipales son relativamente uniformes.

GRÁFICO IX

¿Cree que en la Municipalidad hay personas capacitadas para hacer su tarea?



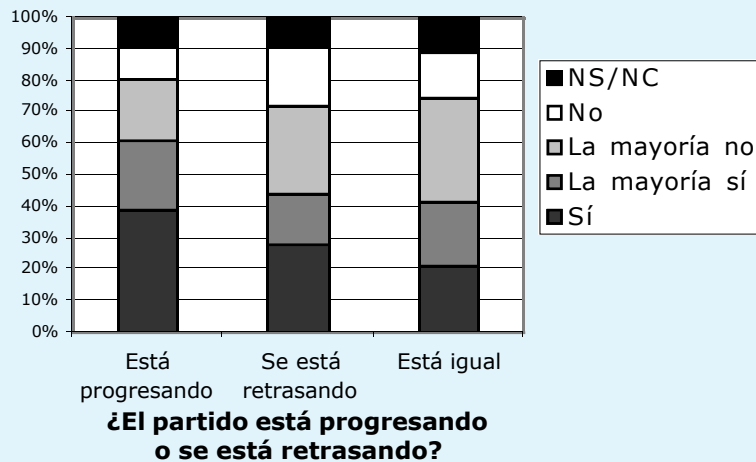
guridad pública (17%), la salud (13%) y la educación (9%). Recién en el quinto y en el sexto lugar aparecen mencionadas dos funciones vinculadas a la actual concepción institucional del rol municipal: obras públicas (8%) y alumbrado, limpieza y embellecimiento de la ciudad (6%). La pobreza se encuentra en el séptimo lugar entre las prioridades asignadas por las personas encuestadas (6%), en tanto la lucha contra la corrupción aparece en el octavo lugar (4%).

A fin de contrastar las demandas con los roles institucionales asumidos por los actuales gobiernos municipales, se incluyó en la Encuesta una pregunta referida a la percepción sobre cuál es el tema al que le presta más atención el actual gobierno municipal: en tanto un 25% manifestó no saberlo o prefirió no contestar, un 17% se inclinó por mencionar el tradicional rol de alumbrado, limpieza y embellecimiento, al cual se suma un 12% que destacó las obras públicas. La opinión negativa del actual rol municipal fue señalada por un 11% que afirmó que el gobierno local les presta más atención a los impuestos que a otros temas, y otro 17% mencionó diversas cuestiones en términos descalificadores sobre los objetivos del gobierno municipal.

Si se analizan las demandas al gobierno municipal de acuerdo con las diferentes regiones de la Provincia, puede observarse una mayor proporción de menciones sobre el trabajo en el Interior que en el Conurbano, especialmente en las localidades menores de 50.000 habitantes. En contraste, la seguridad pública es priorizada mucho más en el Conurbano, en especial en el primer cordón y en el Oeste del segundo. La demanda de salud está más difundida en el Norte y en el Sur del Gran Buenos Aires, y en el Noroeste de la Provincia (sección electoral 4ª), y las obras públicas se reclaman en mayor medida en el Oeste del segundo cordón del Conurbano. Si bien, en conjunto, solamente el 2% de los encuestados en toda la Provincia lo mencionaron, la prioridad por el fomento a la producción alcanza un 7% en las localidades del Interior, especialmente en el Norte y en el Sur (seccio-

GRÁFICO X

¿Cree que en la Municipalidad hay personas capacitadas para hacer su tarea?



¿El partido está progresando o se está retrasando?

nes 2ª y 6ª, respectivamente), que indudablemente debe sumarse al 34% que había priorizado el *trabajo*.

En cuanto a las diferencias por región en la percepción de los temas a los que actualmente le brinda más atención el gobierno municipal, se observa una mayor mención de *alumbrado, limpieza y embellecimiento* entre los residentes en el Oeste del segundo cordón del Conurbano y en localidades menores de 50.000 habitantes. Entre estos últimos, también se destaca la importancia atribuida a las *obras públicas*, aspecto que además es percibido entre los que residen en la Capital Provincial y en el Norte del segundo cordón del Gran Buenos Aires.

Quienes sostienen que el partido en el que residen se está retrasando, mencionan en mayor proporción como demanda prioritaria para la gestión municipal el *trabajo*, en tanto quienes opinan lo contrario le otorgan más importancia a la *seguridad pública*. También, quienes perciben un progreso en su municipio observan una mayor atención del actual gobierno local al *alumbrado, limpieza y embellecimiento* y a las *obras públicas*.

Si bien no existen diferencias apreciables en las demandas a los gobiernos municipales según su procedencia partidaria, sí es destacable que en los municipios gobernados por partidos vecinales los ciudadanos perciben que se asigna mucha mayor atención al *embellecimiento* y a las *obras públicas*. Si se analizan las comunas en las que hubo cambio de gobierno en las últimas elecciones, pueden señalarse algunas cuestiones curiosas: en el Interior, el cambio de gobierno se asocia a la percepción por una mayor atención sobre los *impuestos* y sobre la *seguridad pública*, mientras que la continuidad del partido gobernante se asocia a las *obras públicas*. Otra cuestión curiosa es que, en el Conurbano, a mayor proporción del gasto municipal en personal, existe una mayor tendencia de la población a afirmar que el tema al cual el actual gobierno municipal le presta más atención son los *impuestos*.

También se observa claramente que la demanda al gobierno municipal se centra más en el *trabajo* a medida que dis-

GRÁFICO XI

¿Cuál cree que es el tema al que debería prestarle más atención el actual gobierno municipal?

0% 5% 10% 15% 20% 25% 30% 35% 40%

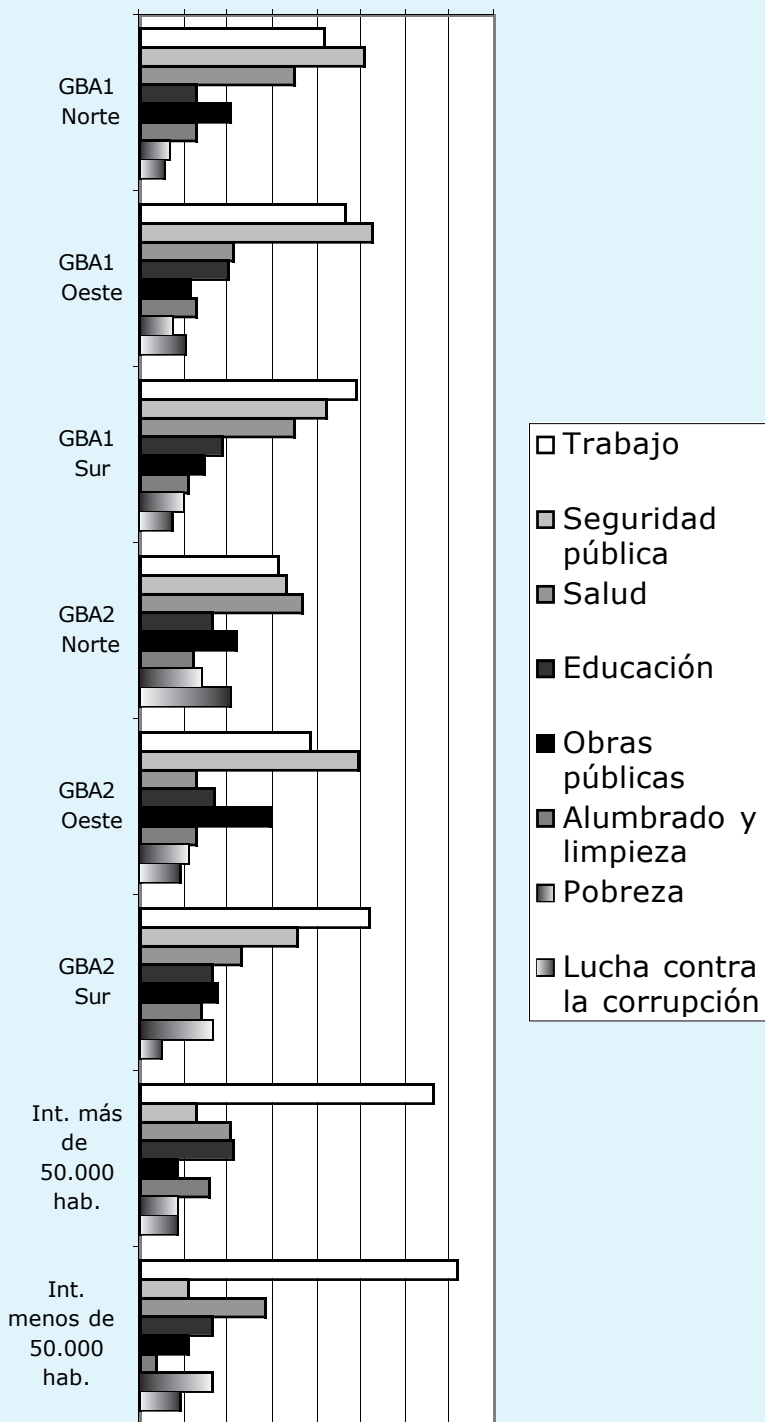
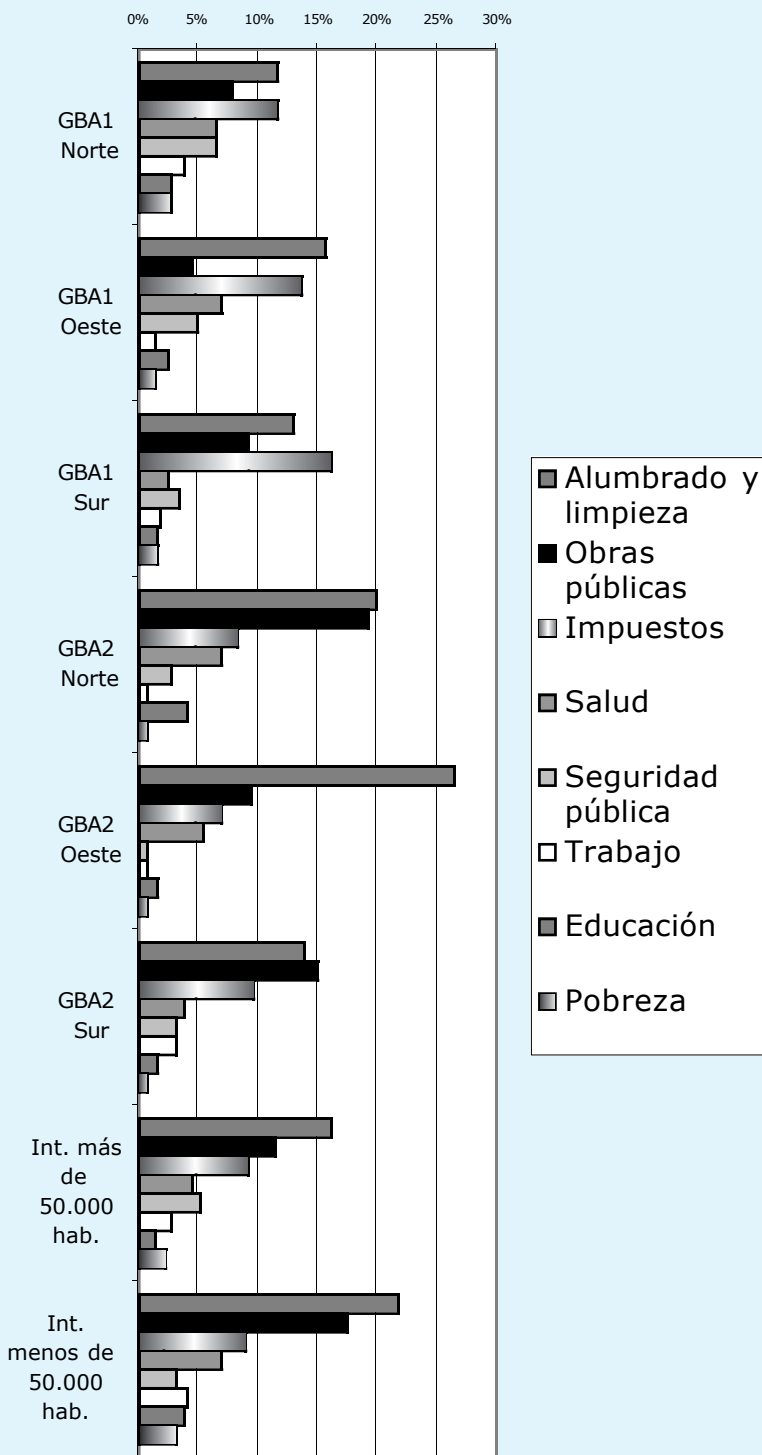


GRÁFICO XII

¿Cuál cree que es el tema al que le presta más atención el actual gobierno municipal?



minuye el Nivel Socioeconómico de los entrevistados, mientras que lo inverso ocurre con la *seguridad pública*.

Opiniones sobre la descentralización

Si bien la descentralización es un extenso proceso institucional en el cual deben intervenir consideraciones estratégicas de índole técnica, política, económica y cultural, corresponde también tener en cuenta la legitimidad que la ciudadanía atribuye a tal proceso. Si fuera mayoritaria la opinión desfavorable, tal vez deberían diseñarse políticas comunicacionales para exponer claramente a la población las razones de su necesidad. Si la opinión es ampliamente mayoritaria en favor de la gestión local –como podrá confirmarse en este Informe–, las políticas comunicacionales a diseñarse deberían centrarse en explicar de forma igualmente clara las razones por las que algunas políticas públicas no se descentralizan.

Esta última hipótesis es por mucho la más acertada: el 69% de los bonaerenses afirma que está de acuerdo con una mayor descentralización de funciones de gobierno desde la Provincia hacia los municipios.⁶ Solamente un 17% manifiesta su desacuerdo con un proceso de descentralización.

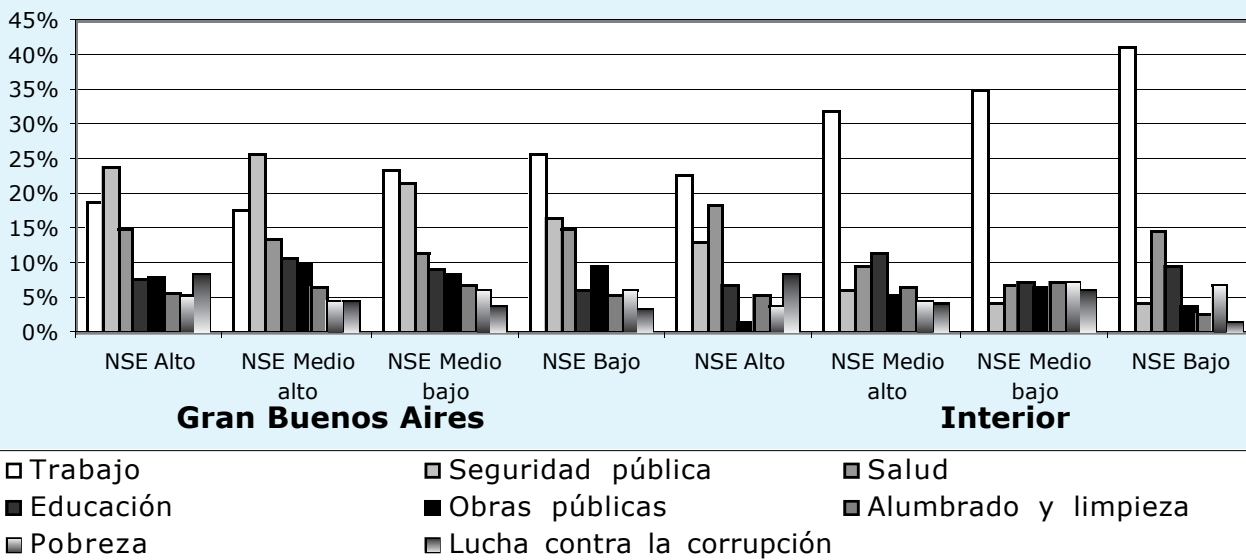
También es necesario aclarar que en esto no interviene en absoluto el signo partidario del Departamento Ejecutivo: en los municipios gobernados por la Alianza existe prácticamente el mismo nivel de acuerdo que en los gobernados por el Partido Justicialista. Solamente se incrementa la demanda por una mayor descentralización en los escasos municipios gobernados por partidos vecinales.

Si se analizan estos datos por región, se observa una mayor demanda de descentralización en el Interior, especialmente en las localidades mayores de 50.000 habitantes, en el Norte del primer cordón del Conurbano y en el Oeste del segundo cordón. A la vez, si solamente se toma en cuenta el Interior, a medida que

⁶ El concepto de descentralización suele tener varios significados diferentes según los enfoques teóricos, y además existe un porcentaje significativo de la población que desconoce cualquiera de tales significados. Por ello, en la encuesta se redactó la pregunta aclarando en primer lugar el sentido otorgado al concepto. También, como algunas per-

GRÁFICO XIII

¿Cuál cree que es el tema al que debería prestarle más atención el actual gobierno municipal?

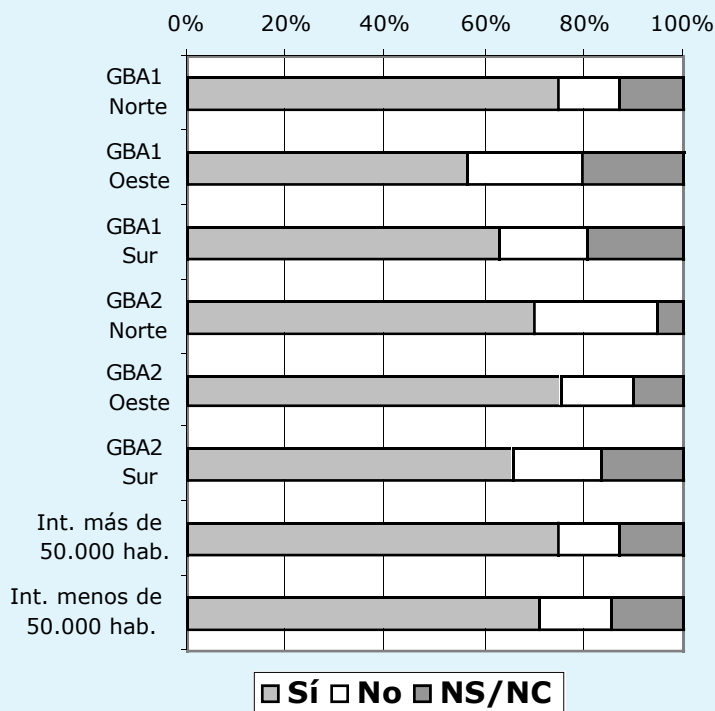


umenta la distancia respecto del Gran Buenos Aires, crece también el porcentaje de quienes manifiestan estar a favor de la descentralización.

Asimismo, la percepción de progreso del partido se asocia positivamente a la opinión favorable a la descentralización. Si bien en el segmento de quienes sostienen que el partido se está retrasando también es mayoritaria la valoración positiva de la descentralización, la menor proporción de personas que eligen esta respuesta implica una mayor demanda de intervención del Gobierno Provincial para resolver una situación desfavorable que excedería la competencia del Gobierno Municipal: el 70% de quienes afirman que el partido donde viven se está retrasando y a la vez manifiestan estar en desacuerdo con la descentralización, sostienen que ésta sería negativa “porque hay problemas que no los puede resolver un municipio”. Si bien se trata solamente de un 4% de la población provincial mayor de 18 años, reflejan con su opinión una de las hipótesis más adversas contra un proceso de descentralización.

GRÁFICO XIV

En general, ¿estaría de acuerdo con una mayor descentralización?



sonas afirman estar de acuerdo con una eventual descentralización si además se transfieren los recursos correspondientes a las funciones que se transmiten, se descartó la posibilidad de respuestas condicionales con la siguiente aclaración: “La descentralización significa que la Provincia les pase algunas funciones de gobierno y los recursos necesarios a los municipios”.

GRÁFICO XV

En general, ¿estaría de acuerdo con una mayor descentralización?

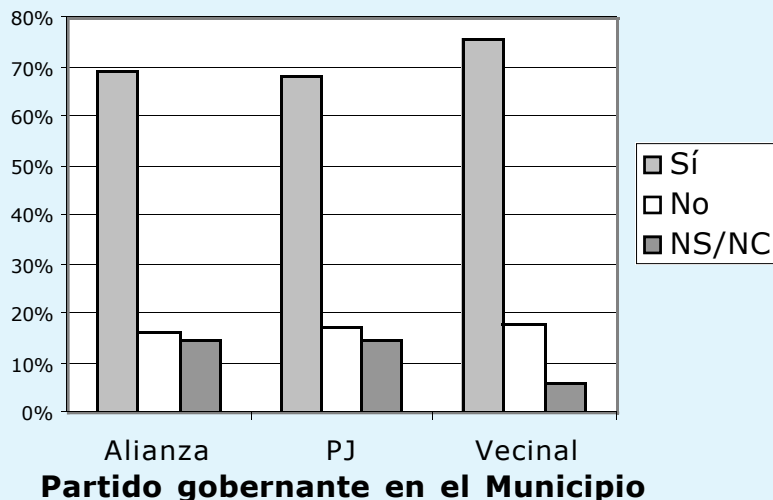
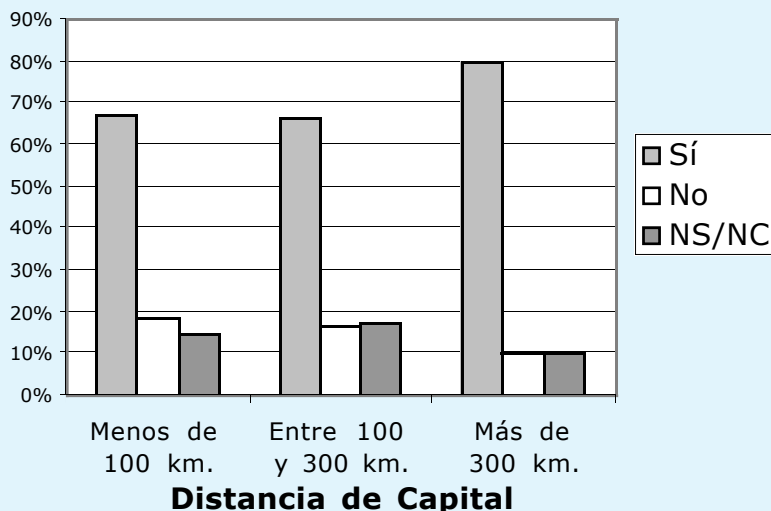


GRÁFICO XVI

En general, ¿estaría de acuerdo con una mayor descentralización?



También es relevante demostrar que la opinión favorable a la descentralización no es un reclamo de la población para desvincular algunos municipios prósperos de otros que requieren más ayuda del Gobierno Provincial;⁷ prácticamente no existe diferencia en el apoyo a un proceso de descentralización según el porcentaje de recursos municipales propios,⁸ ni según los recursos municipales totales por habitante; por el contrario, en el Interior, la demanda de mayor descentralización se incrementa a medida que disminuyen los recursos municipales por habitante.

Si se compara la opinión favorable a la descentralización según algunas características seleccionadas de la población, se observa que disminuye entre las personas mayores de 60 años y en las personas de menor Nivel Socioeconómico del Interior provincial, aunque en todos los casos se mantiene como opinión mayoritaria.

Las razones para opinar favorablemente o no sobre un eventual proceso de descentralización fueron relevadas en la Encuesta a través de diferentes hipótesis:⁹

- ◆ la correcta selección de beneficiarios de las políticas públicas;
- ◆ el conocimiento de las necesidades de los ciudadanos;
- ◆ la eficiencia en la utilización de los recursos provenientes de los impuestos;
- ◆ la capacidad de convocatoria a la participación de las organizaciones de la comunidad;
- ◆ la iniciativa para la generación de proyectos transformadores que superen la estricta concepción administrativa de la gestión municipal.

En todas las hipótesis mencionadas, menos en la última, el municipio fue referido como la institución más apropiada para la gestión de políticas públicas. La

⁷ Similar conclusión podía extraerse de las entrevistas a funcionarios analizadas en el capítulo anterior: la demanda por la descentralización no está asociada a la proporción de recursos municipales propios.

⁸ Se trata de una variable definida como la proporción del presupuesto municipal (datos de 1998) que proviene de recursos generados por el mismo municipio. El complemento de esta variable es la proporción de recursos provenientes de otras instituciones, fundamentalmente por coparticipación. En general, los municipios que perciben proporcionalmente mayores ingresos de la Provincia son los de menor densidad territorial de la población y los de menor capacidad económica.

⁹ A fin de evitar una evaluación meramente abstracta —y, en la mayor parte de los casos, genéricamente negativa— sobre la capacidad del municipio para gestionar políticas públicas, en las diferentes opciones a ser consideradas por los encuestados se les requirió que compararan tal capacidad con la que percibían en la Provincia.

nombrada con mayor frecuencia fue la relacionada con el mayor conocimiento que se le asigna al Municipio sobre las necesidades de los ciudadanos (66%). Le siguen la capacidad para convocar a la participación comunitaria (45%), la selección de beneficiarios de las políticas (39%) y la eficiencia en el uso de los recursos (35%).

En el Interior provincial, especialmente en las localidades menores de 50.000 habitantes y en forma creciente en las ciudades más lejanas al Gran Buenos Aires, existe una mayor relevancia de las opciones vinculadas al conocimiento de las necesidades de la comunidad, a la selección de beneficiarios de las políticas y a la eficiencia en la utilización de recursos presupuestarios. En el Norte del primer cordón del Conurbano también se observa una mayor predisposición a seleccionar tales hipótesis, pero es la única región donde el Municipio supera en todas las opciones a la Provincia, incluida la referida a la iniciativa para generar proyectos.

En el Conurbano, las cinco hipótesis se encuentran fuertemente asociadas a una mayor cantidad de recursos municipales por habitante, especialmente en las de eficiencia en el uso de recursos y en la iniciativa para la generación de proyectos. En el Interior, si bien esta capacidad de iniciativa es percibida en mayor medida en los partidos donde se utilizan proporciones menores del presupuesto municipal en salarios para el personal, la situación inversa se verifica en la opinión sobre el conocimiento de las necesidades de la gente: es decir, cuanto más se gasta en personal, más visualiza la población que el Estado local conoce sus necesidades en mayor medida que la Provincia.

En el Conurbano, todas las hipótesis mencionadas también se asocian a un mayor Nivel Económico Social. En el Interior, las opciones más asociadas a esta variable son la selección de beneficiarios y la iniciativa para generar proyectos. En relación con las políticas sociales, es destacable que en el Gran Buenos Aires, entre las personas de más bajo Nivel Socioeconómico existe una mayor preferencia por la forma en que la Provincia selecciona los destinatarios de las políticas.

GRÁFICO XVII

En general, ¿estaría de acuerdo con una mayor descentralización?

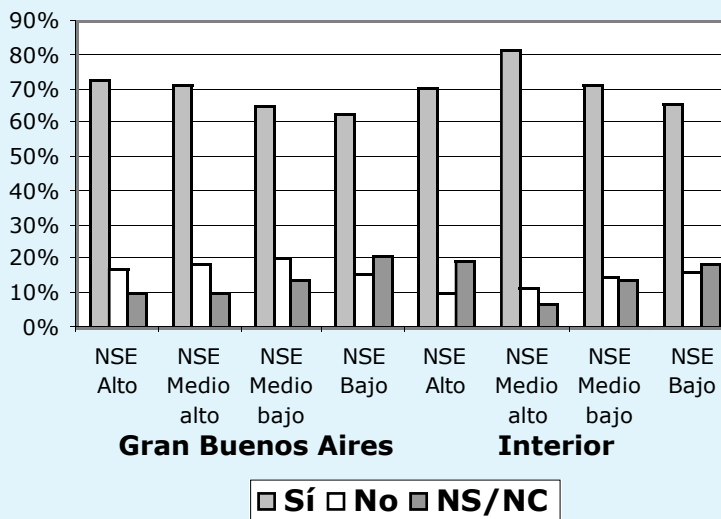


GRÁFICO XVIII

¿Quién elige mejor a los destinatarios de las políticas?

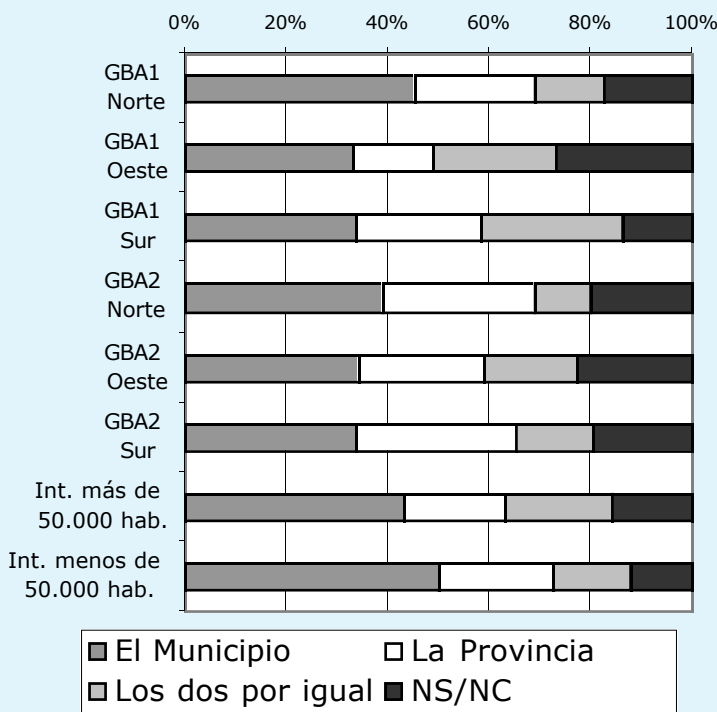


GRÁFICO XIX

¿Quién conoce mejor las necesidades de la gente?

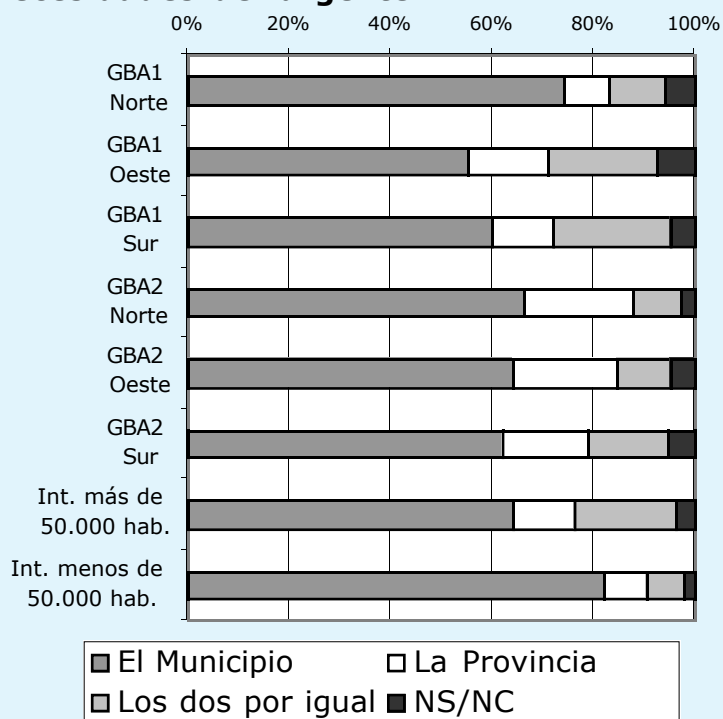


GRÁFICO XX

¿Quién es más eficiente en el uso de los recursos?

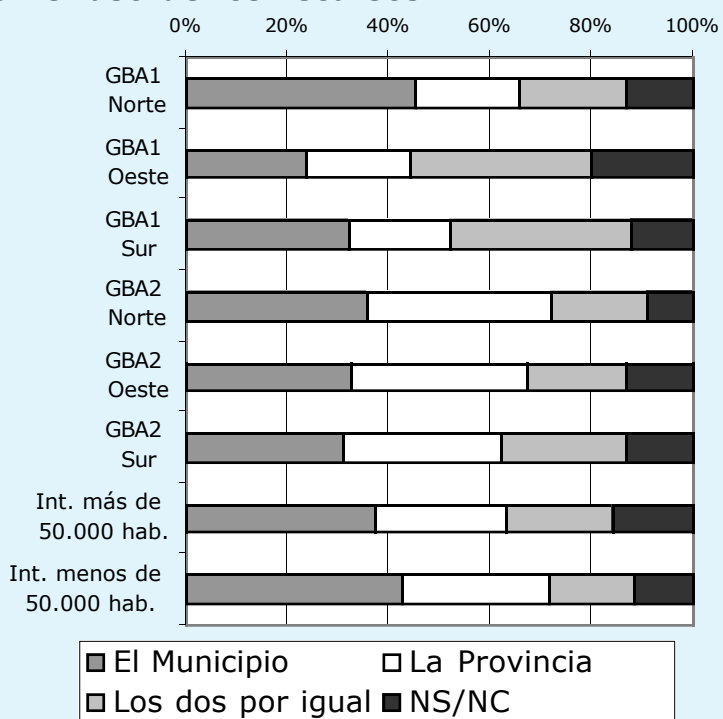


GRÁFICO XXI

¿Quién hace participar más a la gente?

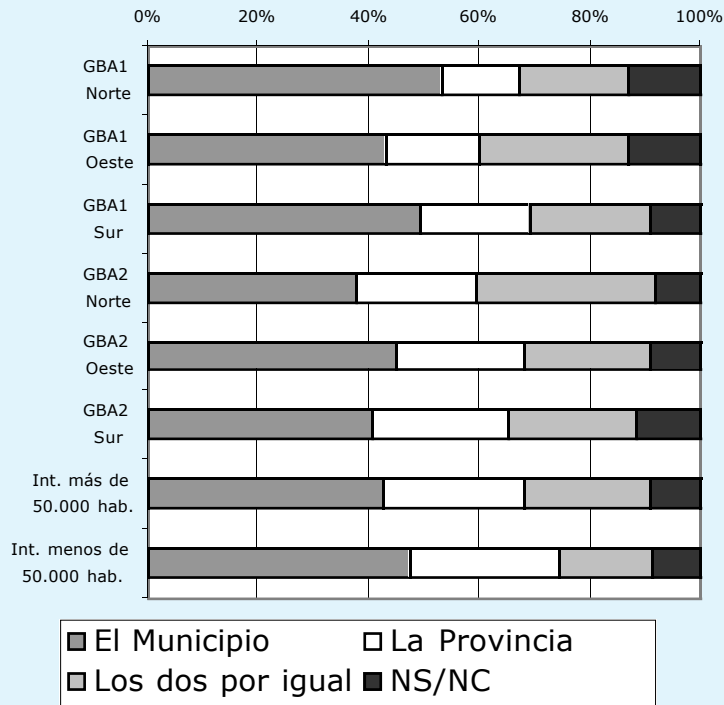


GRÁFICO XXII

¿Quién tiene más iniciativa?

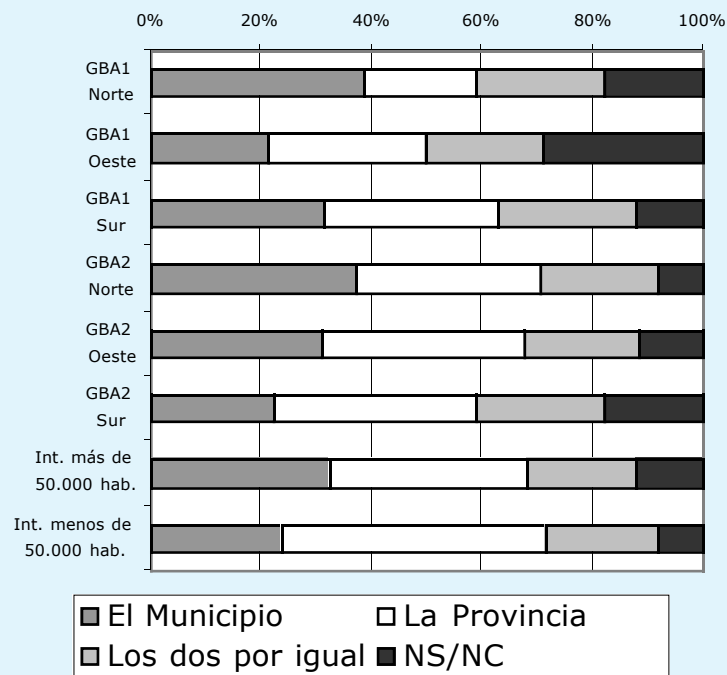


GRÁFICO XXIII

¿Quién elige mejor a los destinatarios de las políticas?

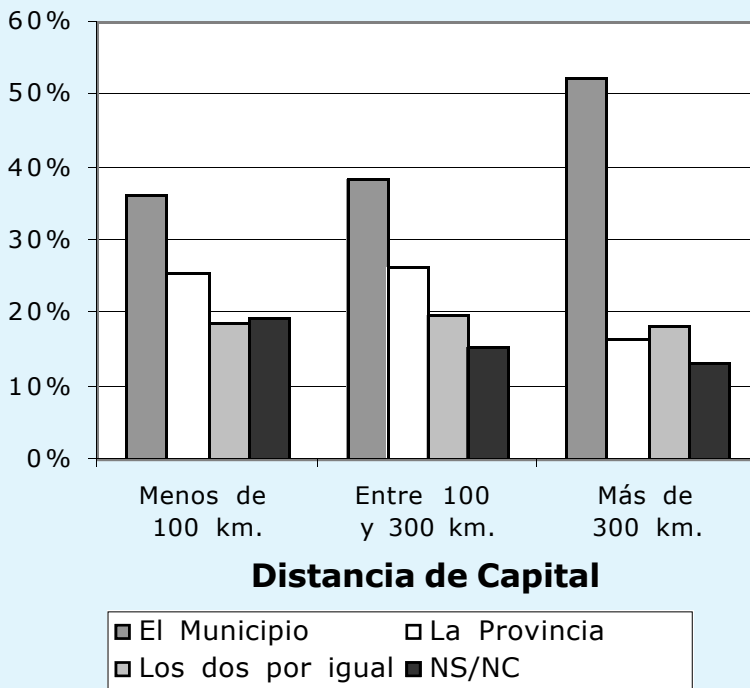
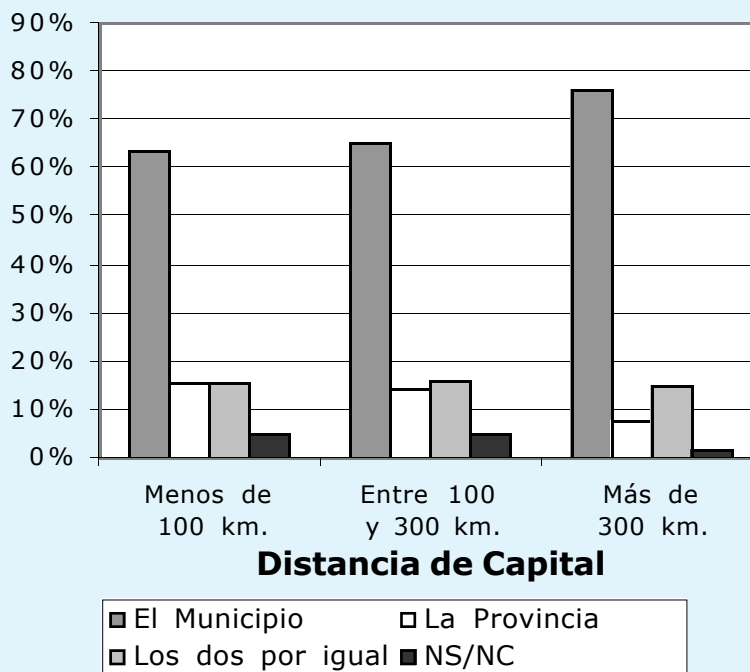


GRÁFICO XXIV

¿Quién conoce mejor las necesidades de la gente?



En forma coincidente con lo ya mencionado, dos argumentos que se suelen esgrimir para desaconsejar la descentralización son descartados por los encuestados:

- ◆ la descentralización podría ser negativa porque “hay problemas que no los puede resolver un municipio”;
- ◆ o bien podría serlo “porque el gobierno municipal estaría menos controlado”.

En los dos casos, si bien se optó por presentarles a los encuestados esos argumentos enfrentados a otros basados en supuestos diferentes, en ambos casos fueron descartados por una amplia mayoría: contra la frase referida a la existencia de “problemas que no los puede resolver un municipio” (29%), el 59% optó por sostener que “la descentralización sería positiva porque el Municipio está más cerca de la gente”; y contra la relacionada a las eventuales dificultades en el control del gobierno municipal (29%), el 57% afirmó que sería positiva “porque la gente podría controlar mejor las decisiones”.

Mientras que en el Sur del primer cordón del Conurbano y en el Oeste del segundo es donde en mayor medida se afirma que la descentralización sería negativa por la existencia de problemas que no podría resolver un municipio, en el Norte del segundo cordón hay una mayor tendencia a afirmar que lo sería porque el gobierno local estaría menos controlado. También la posibilidad de control popular de las decisiones municipales es menos mencionada en el Oeste del primer cordón del Gran Buenos Aires. En el Interior, a medida que aumenta la distancia respecto a la Capital, se incrementa también la demanda de control popular sobre las decisiones del gobierno municipal.

En el Conurbano, las dos cuestiones se encuentran fuertemente asociadas al origen de los recursos municipales: en los municipios donde existe una menor proporción de recursos propios, se observa una mayor tendencia a afirmar que la descentralización es negativa por la dificultad para resolver ciertos problemas que exigen unidades estatales mayores. De la misma forma, la demanda de control popular de la gestión municipal se asocia a

GRÁFICO XXV

¿Quién elige mejor a los destinatarios de las políticas?

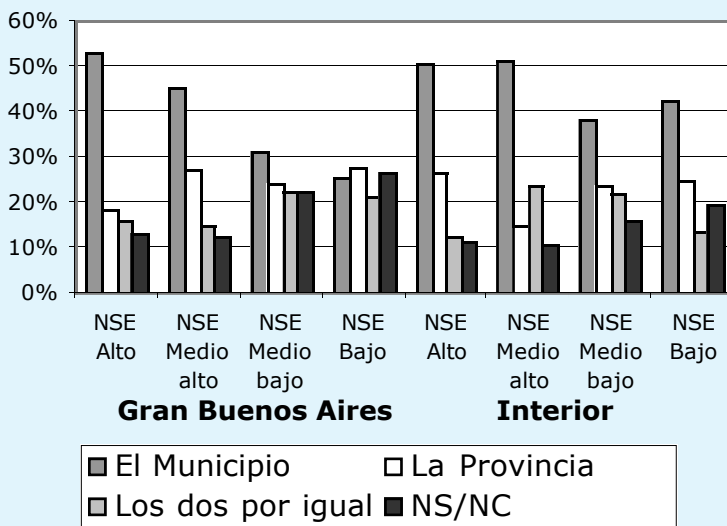
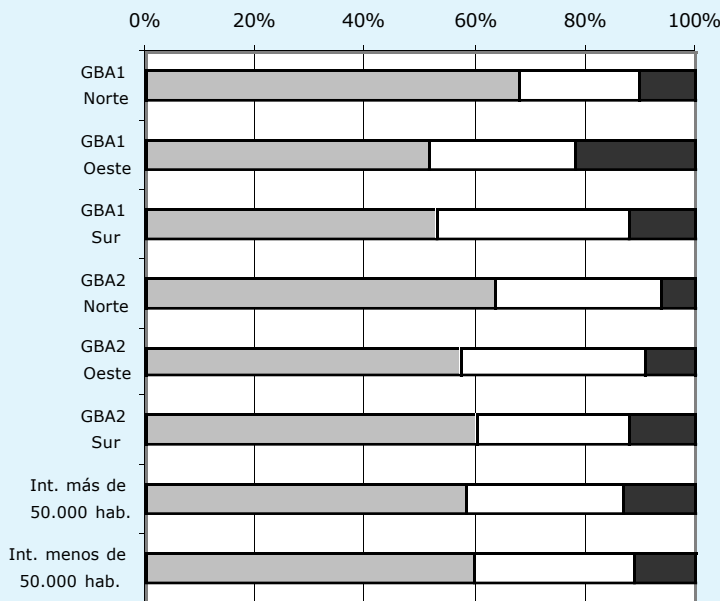


GRÁFICO XXVI

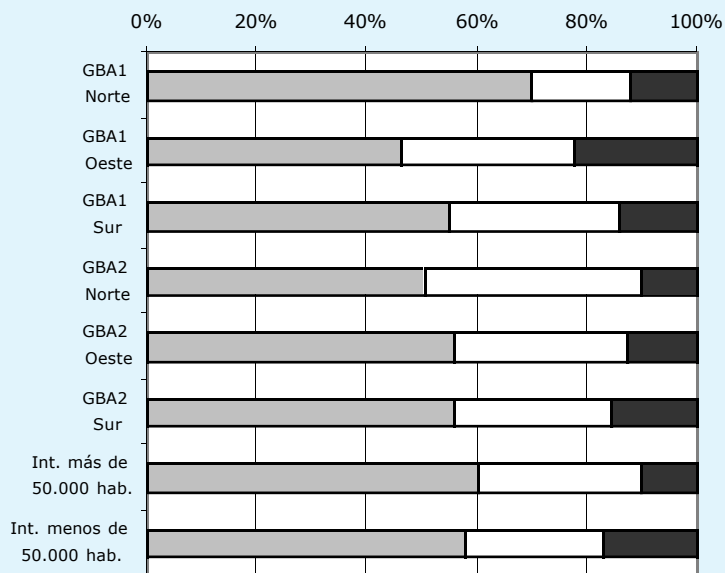
Elija la frase con la que está más de acuerdo



- La descentralización sería positiva porque el Municipio está más cerca de la gente
- La descentralización sería negativa porque hay problemas que no los puede resolver un municipio
- NS/NC

GRÁFICO XXVII

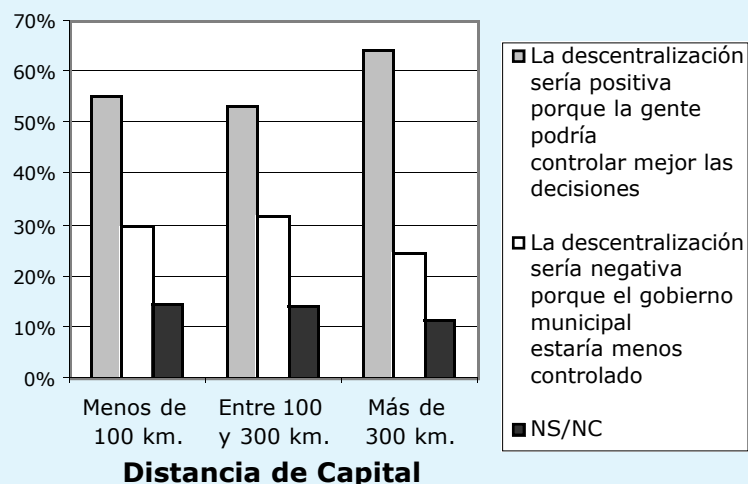
Elija la frase con la que está más de acuerdo



La descentralización sería positiva porque la gente podría controlar mejor las decisiones
 La descentralización sería negativa porque el gobierno municipal estaría menos controlado
 NS/NC

GRÁFICO XXVIII

Elija la frase con la que está más de acuerdo



La descentralización sería positiva porque la gente podría controlar mejor las decisiones
 La descentralización sería negativa porque el gobierno municipal estaría menos controlado
 NS/NC

un menor porcentaje de recursos presupuestarios propios.

Los varones y las personas de mayor Nivel Socioeconómico muestran una predisposición más elevada hacia la descentralización, motivada por la capacidad de control popular de las decisiones municipales.

Actitudes hacia las políticas sociales

En cuanto a la gestión de políticas sociales, existen diferentes visiones acerca de su relevancia, efectividad y metodologías. La medición de la percepción que la población tiene sobre ellas resulta pertinente a fin de evaluar la legitimidad que se les otorga y la importancia de las demandas de su transformación.

Las demandas respecto a las políticas sociales fueron clasificadas en la Encuesta en cinco ítems:

- ◆ un aumento de los recursos a ellas destinados en detrimento de otras áreas del presupuesto público;¹⁰
- ◆ una ampliación de la cobertura de los programas sociales;
- ◆ una modificación en los criterios de selección de los beneficiarios;
- ◆ un aumento del control sobre quienes ejecutan programas sociales;
- ◆ un incremento de la participación de las organizaciones comunitarias en los programas sociales.

Si bien con diferente intensidad, los bonaerenses demandan modificaciones en los cinco aspectos mencionados, pese a que algunos de ellos claramente implican una transformación estructural en la prioridad que tienen los programas sociales en las políticas públicas estatales.

En forma coincidente con los resultados analizados en los apartados precedentes, de acuerdo con los datos relevados en la Encuesta, la demanda más relevante de los cinco ítems citados refiere al aumento del “control sobre quienes llevan adelante programas sociales” (90%), seguida de una mayor participación de las organizaciones comunitarias en los mis-

¹⁰ Para evitar el facilismo de pretender que todas las áreas del presupuesto público aumenten sin incrementar la presión fiscal, la pregunta se redactó de la siguiente manera: “Debería quitarse dinero de otras áreas del presupuesto público para agregarlo a los programas sociales”. Se prefirió no pedir una aclaración sobre cuáles serían las áreas de las cuales

mos (83%). Les siguen la demanda de ampliación de la cobertura de tales programas hacia una mayor cantidad de beneficiarios (76%), la modificación en las formas “en que se elige a los beneficiarios” (72%) y la reasignación de partidas presupuestarias en favor de los programas sociales (61%).¹¹

La modificación del presupuesto público en favor de las políticas sociales es demandada en mayor medida en las grandes ciudades del Interior y en el Oeste y el Sur del segundo cordón del Conurbano, y en menor proporción en el primer cordón, especialmente en el Oeste.

En el Interior, una mayor demanda de presupuesto en políticas sociales se observa en los estratos socioeconómicos más altos y más bajos, en tanto disminuye en los sectores medios. En el Conurbano, el reclamo de mayores recursos para las políticas sociales sólo disminuye en los sectores más altos.

En el Gran Buenos Aires, quienes se muestran partidarios de una mayor descentralización demandan a la vez una reasignación presupuestaria en favor de las políticas sociales, excepto en el Nivel Económico Social más alto. En el Interior, esta relación se invierte en todos los estratos. Es decir, es probable que la demanda de descentralización acompañe una revalorización de los programas sociales, solamente en los estratos medios y bajos del Gran Buenos Aires. En el resto de la población bonaerense, la descentralización pareciera no solamente resultar independiente de una demanda de jerarquización de las políticas sociales, sino incluso relativamente antagónica. Esto podría explicarse al comparar los resultados analizados con la disponibilidad de recursos municipales por habitante: en el Gran Buenos Aires, a medida que aumenta el presupuesto municipal *per cápita*, aumenta también la demanda por una reasignación presupuestaria en favor de los programas sociales, en tanto en el Interior esta relación se invierte: probablemente, en el Conurbano, la demanda de descentralización acompañe a la de redistribución del gasto público en favor de los más pobres, y este

GRÁFICO XXIX

“Debería quitarse dinero de otras áreas del presupuesto público para agregarlo a los programas sociales”

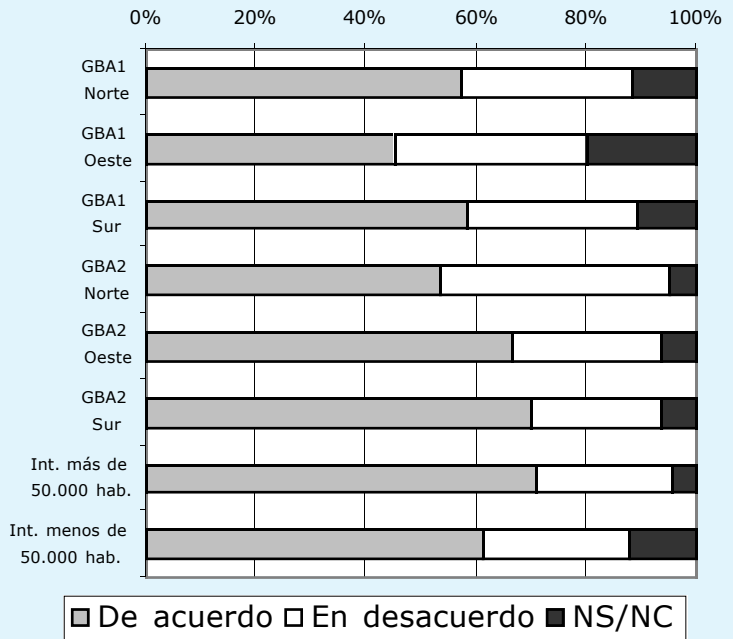
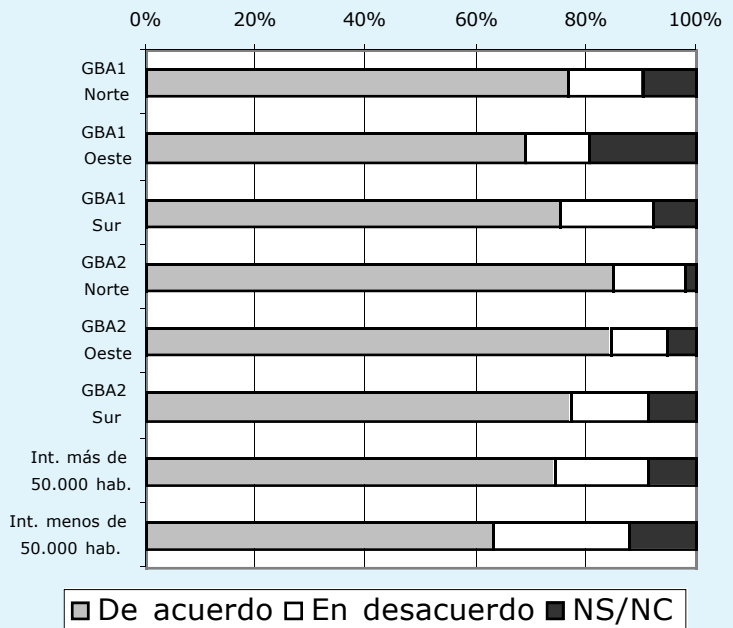


GRÁFICO XXX

“Debería extenderse la cantidad de beneficiarios de los programas sociales”

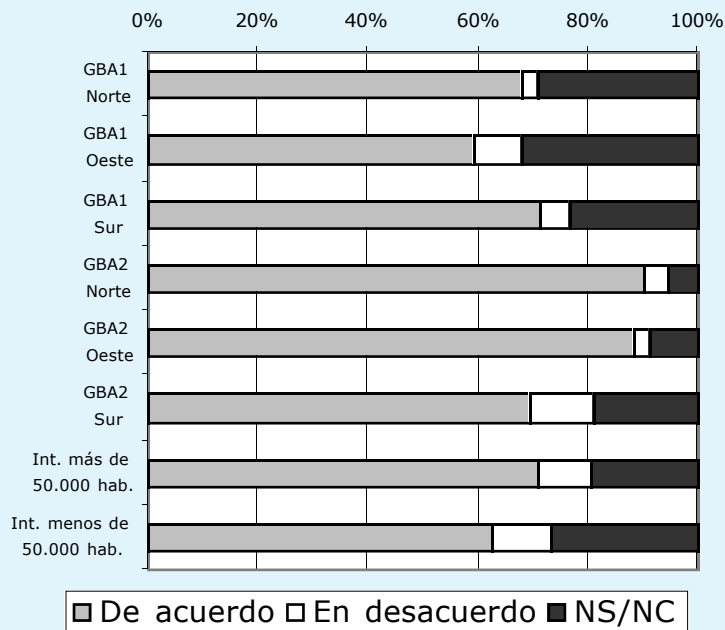


deberían quitarse recursos, por el desconocimiento que podría existir sobre la composición del presupuesto, y por la indeterminación sobre cuál nivel de intervención estatal es el que debería hacerse cargo de tales políticas.

¹¹ En las preguntas incluidas en la Encuesta no se diferenció el nivel de intervención de las políticas sociales, es decir, si correspondía al Estado Nacional, Provincial, o Municipal. En cierta medida, un proceso de descentralización

GRÁFICO XXXI

“Debería cambiarse la forma en que se elige a los beneficiarios de los programas sociales”



reclamo se haga más importante en la medida en que se advierte que los recursos municipales son mayores. En el Interior, se estaría operando otro proceso: en algunos municipios, las dificultades presupuestarias serían tales que harían crecer la demanda de aumento del gasto público provincial en favor de los más pobres, aun en detrimento de la descentralización. De todas formas, es necesario aclarar que se trataría de una comparación entre demandas percibidas con un diferente nivel de urgencia, pero el hecho de que tanto la descentralización como la demanda de mayor presupuesto en políticas sociales resultan opiniones ampliamente mayoritarias convoca a concebir una estrategia que permita cumplir con ambos objetivos.

También es destacable la siguiente relación: a medida que disminuye la proporción del gasto municipal destinado al personal, aumenta la demanda de reasignación presupuestaria en favor de los programas sociales.

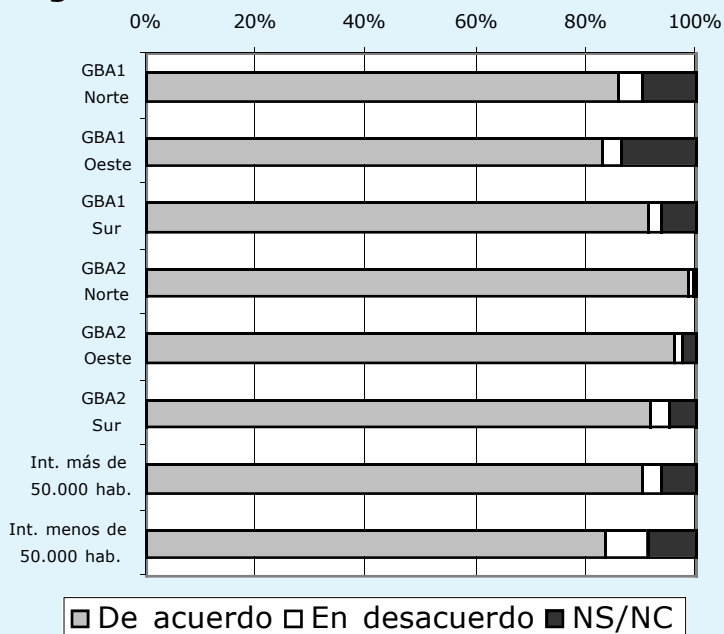
En cuanto a la demanda de extensión de la cantidad de beneficiarios de los programas sociales, se observa una distribución regional bastante diferenciada: aumenta sensiblemente en el Oeste y en el Norte del segundo cordón del Conurbano, y disminuye fuertemente en las pequeñas localidades del Interior –especialmente en el Centro y en el Sur de la Provincia– y en el Oeste del primer Cordón del Conurbano. Si se analizan las relaciones entre esta demanda y la opinión sobre la descentralización, se observa que existe una clara relación por la cual quienes apoyan esta última requieren también una mayor cobertura de los programas sociales, tanto en el Conurbano como en el Interior. Ello indicaría que el reclamo en favor de la descentralización, si bien no siempre acompaña una demanda por el monto del gasto social, sí se vincula a una percepción de la necesidad de incrementar su eficacia.

La opinión favorable a la ampliación de la cobertura se encuentra muy débilmente asociada al Nivel Socioeconómico, excepto en los estratos más inferiores del Gran Buenos Aires y en los más altos del Interior.

La percepción sobre la necesidad

GRÁFICO XXXII

“Debería aumentar el control sobre quienes llevan adelante programas sociales”



de las políticas sociales podría incluir todas o algunas de las transformaciones detalladas, pero también podrían realizarse reformas sin necesidad de profundizar la descentralización.

de cambiar la forma en que se eligen los beneficiarios de las políticas sociales, si bien no está asociada a la opinión sobre la descentralización, sí refleja un reclamo que incluye a las autoridades municipales, en especial si se lo relaciona con la percepción de progreso o retroceso del partido. También muestra una distribución regional desigual: aumenta especialmente en el Norte y el Oeste del segundo cordón del Gran Buenos Aires, y en el Norte del Interior provincial (sección electoral 2ª), y disminuye en el Oeste del primero y en las localidades pequeñas.

Tanto en el Conurbano como en el Interior, la demanda de modificación de los criterios de selección de beneficiarios incluye también un reclamo de aumento de la eficiencia en la administración del presupuesto, ya que se incrementa fuertemente en los municipios que disponen de menos recursos propios por habitante. Asimismo, es una demanda que se asocia débilmente a un menor Nivel Socioeconómico en el Conurbano.

El cuarto componente analizado en relación con las políticas sociales, la demanda de aumento del control sobre quienes las ejecutan, muestra prácticamente una unanimidad tan decisiva que exime de establecer diferencias por región o por sector social. En todo caso, se observa una disminución relativa en los residentes en localidades pequeñas del Interior, pero ello estaría vinculado a que la actual visibilidad de los mismos hace menos necesario incrementar los controles.

El quinto enunciado, la propuesta para una mayor incorporación de las organizaciones comunitarias en las políticas sociales, muestra un aumento visible en el Norte y el Oeste del segundo cordón del Conurbano. También es una demanda que se asocia a la opinión favorable a la descentralización, que resulta consistente con la percepción de una mayor capacidad de fomento de la participación por parte del Municipio en comparación con otros niveles del Estado.

GRÁFICO XXXIII

“Las organizaciones comunitarias deberían participar más en los programas sociales”

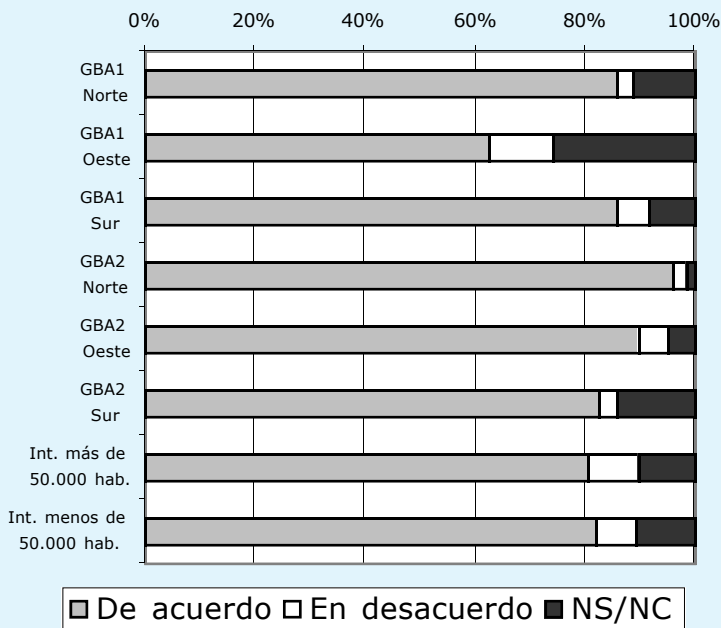


GRÁFICO XXXIV

“Debería quitarse dinero de otras áreas del presupuesto público para agregarlo a los programas sociales”

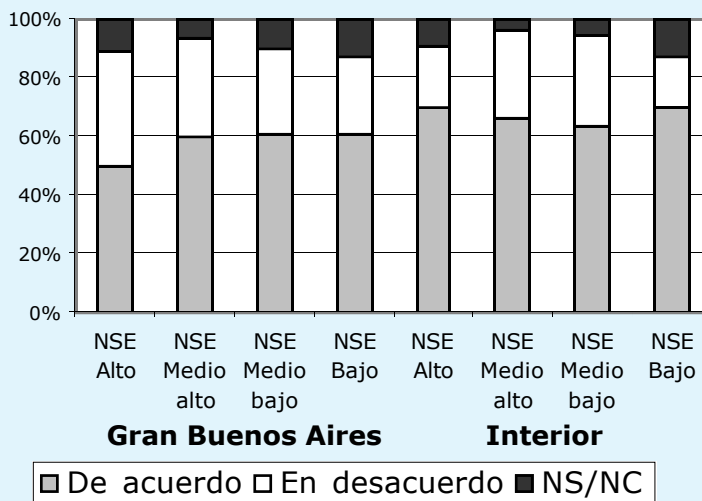
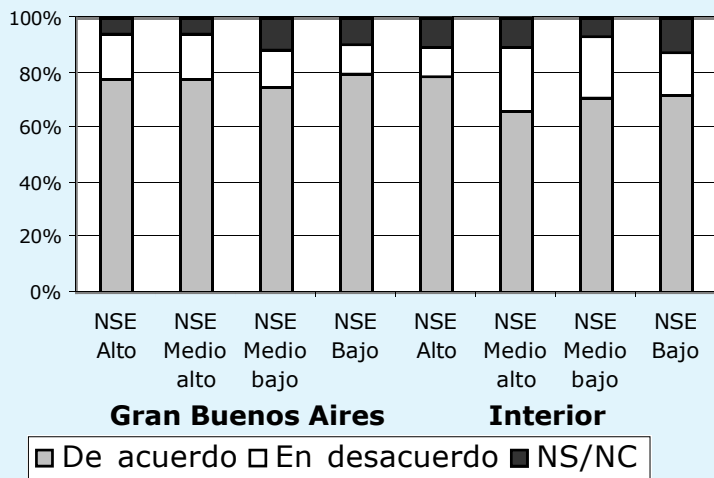


GRÁFICO XXXV

“Debería extenderse la cantidad de beneficiarios de los programas sociales”



Participación comunitaria y descentralización

La descentralización de políticas sociales se encuentra muy fuertemente asociada a las oportunidades de incremento de la participación comunitaria. En la Encuesta cuyos resultados se analizan en el presente capítulo, también se ha considerado la distribución actual de la percepción de participación del conjunto de los bonaerenses. El estudio de las oportunidades de su fortalecimiento en el futuro se ha enfocado en forma específica en la Encuesta sobre participación de jóvenes en la gestión local, cuyos resultados se describen en el siguiente capítulo.

Para el análisis de la participación popular se diferenciaron niveles en dos áreas de intervención: en organizaciones comunitarias y en la gestión municipal. A la vez, a quienes manifestaron participar en cada nivel, se les preguntó acerca de la intensidad de tal participación, en tanto a quienes dijeron no realizar tales actividades actualmente se les preguntó si en el pasado lo habían hecho.

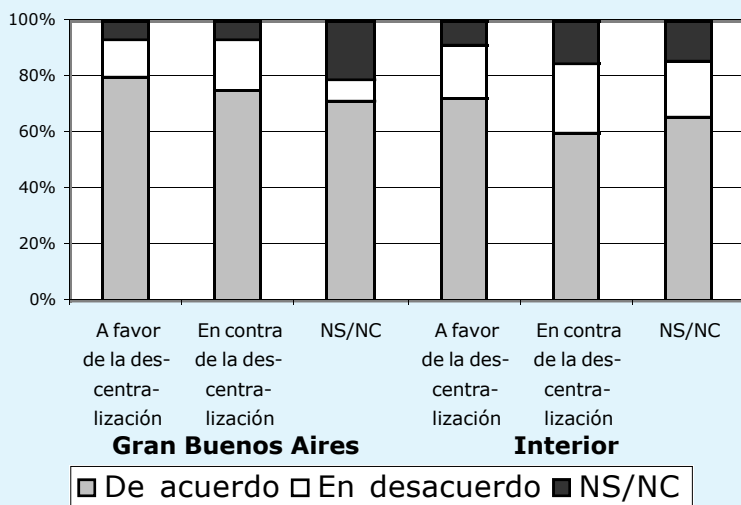
En principio, sin tener en cuenta la intensidad de la participación, las organizaciones comunitarias donde existe mayor nivel de participación son: parroquias o asociaciones religiosas (21%), clubes deportivos (17%) y escuelas (17%). En menor medida fueron mencionadas las asociaciones gremiales o de jubilados (7%), los centros culturales, barriales o vecinales (7%), los partidos políticos (5%) y las colectividades (3%). Las instituciones en las cuales ha existido mayor cantidad de personas que han dejado de participar son: clubes deportivos (16%), escuelas (13%) y parroquias o asociaciones religiosas (9%).

Respecto a la participación en la gestión municipal, se diferenciaron cuatro niveles, que reflejan las funciones de control, de expresión de demandas y de la voz de los ciudadanos, y la intervención en las decisiones:

- ◆ el acceso a información sobre decisiones del gobierno municipal, que indica una actividad de control sobre las mismas;
- ◆ la formulación de reclamos por los de-

GRÁFICO XXXVI

“Debería extenderse la cantidad de beneficiarios de los programas sociales”



rechos de los ciudadanos, que indica una actividad de una sociedad civil fuertemente vinculada con el Estado Municipal que incide en la demanda ciudadana hacia el gobierno;

- ◆ la expresión de opiniones sobre la orientación de las políticas públicas municipales, que indica una actividad de conformación de una opinión pública activa que influye en la formulación de políticas;
- ◆ la influencia sobre resoluciones del gobierno municipal, que indica una actividad que permite tomar parte en los procesos de decisión gubernamental.

Los cuatro niveles, junto con la participación en los actos electorales que permiten determinar qué personas ocuparán los cargos electivos, implican criterios crecientes de participación en las diferentes etapas de una política pública: diagnóstico y formulación, decisión, ejecución, y evaluación y control.

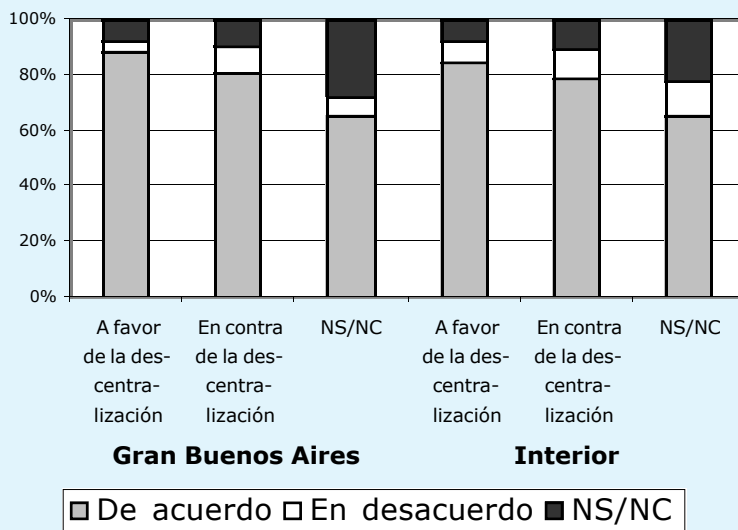
Sin considerar la intensidad con que se percibe la participación en la gestión municipal, un 35% de los bonaerenses afirma que habitualmente se informa sobre las decisiones del gobierno municipal; un 34% manifiesta que reclama por sus derechos; un 22% declara que opina con frecuencia sobre las políticas municipales; y solamente un 7% sostiene que influye en las decisiones del gobierno local. Es muy pequeño el porcentaje de personas que afirma haber dejado de participar en alguno de los niveles mencionados.

A diferencia de lo que se observa en organizaciones comunitarias, entre quienes afirman que participan en la gestión municipal, es mayor el porcentaje de personas que declaran hacerlo con una baja intensidad.

El 32% de los entrevistados manifiesta no haber participado nunca en ninguna de las organizaciones comunitarias mencionadas, porcentaje que desciende al 26% en el Interior de la Provincia; y, si bien no existen importantes diferencias por género, entre los varones la falta de participación comunitaria asciende entre los 30 y los 45 años, y entre las mujeres se incrementa a medida que disminuye la edad. También se trata de una condición fuertemente asociada a un bajo Nivel Eco-

GRÁFICO XXXVII

“Las organizaciones comunitarias deberían participar más en los programas sociales”



nómico Social, ya que en las personas del nivel inferior llega al 51%.

En el caso de la participación en la gestión municipal, el porcentaje de quienes afirman no haber participado nunca en las cuatro categorías analizadas llega al 46%, porcentaje que desciende en el Interior al 41%. También es una variable asociada al Nivel Socioeconómico, especialmente en el Conurbano. En este caso, la ausencia de participación es ligeramente superior entre las mujeres. Entre los varones, aumenta fuertemente la apatía a medida que disminuye la edad, y entre las mujeres ocurre el mismo fenómeno, excepto porque el 53% de las mujeres mayores de 60 años afirman no haber participado nunca en la gestión municipal en ninguna de las opciones analizadas. De todas formas, el 58% de los bonaerenses que tienen entre 18 y 30 años afirma no haber participado jamás en la gestión municipal. Éste fue el motivo principal que impulsó a realizar la Encuesta cuyos resultados se exponen en el siguiente capítulo.

Analizando cada nivel de participación comunitaria por separado, se observa

GRÁFICO XXXVIII

¿Participa activamente en alguna organización de la ciudad?

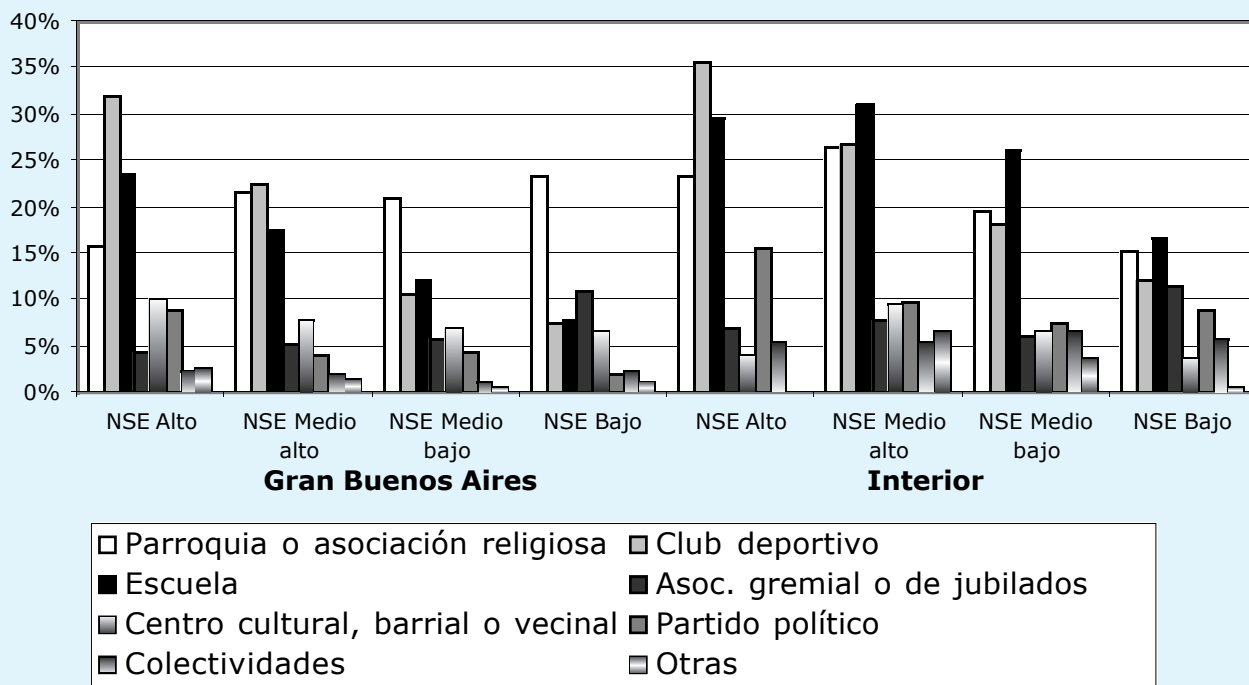
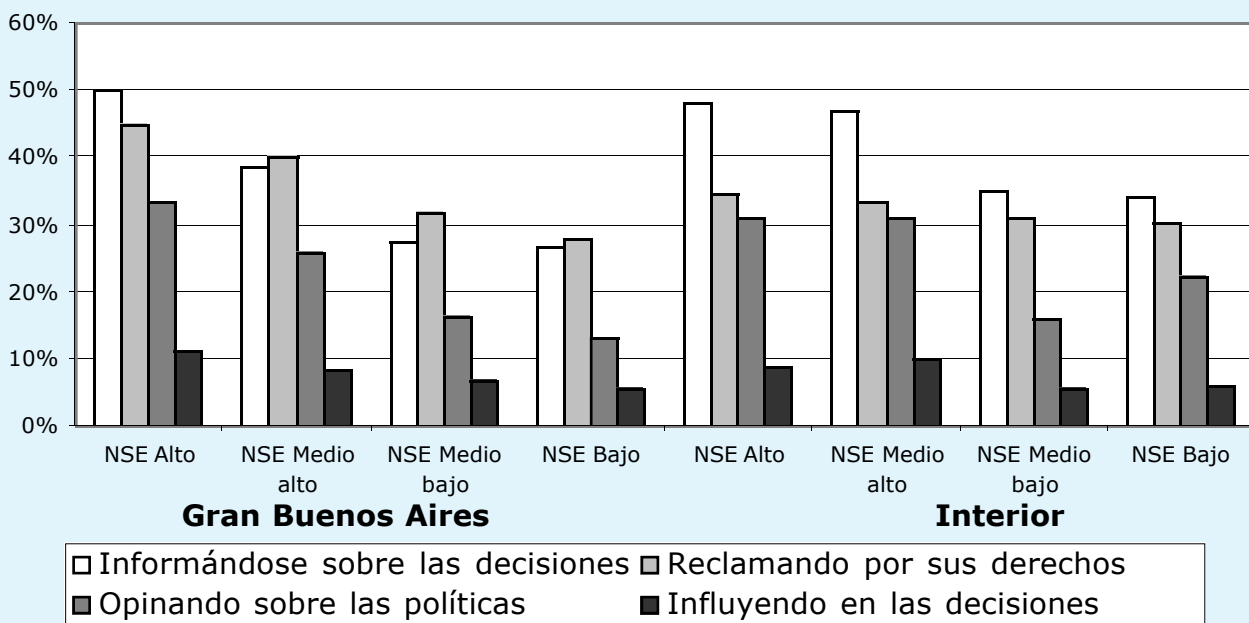


GRÁFICO XXXIX

¿Participa activamente en la gestión municipal?



que la que se realiza en clubes deportivos se incrementa en el Oeste del primer cordón del Conurbano y en las ciudades del Interior mayores de 50.000 habitantes, especialmente del Centro y del Norte (secciones electorales 2ª y 7ª), y disminuye en el segundo cordón del Gran Buenos Aires. También se trata de un tipo de actividad fuertemente asociada a un mayor Nivel Económico Social, al sexo masculino y a las personas de menor edad.

La participación en parroquias o asociaciones religiosas se incrementa fuertemente en las pequeñas localidades del Interior y ligeramente en el Sur del Conurbano, y disminuye en el Norte y el Oeste del primer cordón del Gran Buenos Aires y en las grandes ciudades del Interior. En el Conurbano, a diferencia de la participación en clubes deportivos, no existe asociación entre la actividad religiosa y el Nivel Económico Social. En el Interior sí se observa que una participación de alta intensidad en parroquias o asociaciones religiosas aumenta a medida que lo hace el Nivel Socioeconómico. También se puede observar que se trata de una actividad donde intervienen en forma ampliamente mayoritaria las mujeres, en especial las que tienen entre 46 y 60 años.

La participación en escuelas también aumenta en el Interior, fundamentalmente en las localidades de menos de 50.000 habitantes, y disminuye en el Norte del Gran Buenos Aires. En todas las regiones, la actividad en las escuelas aumenta entre las personas que pertenecen a mayor Nivel Económico Social.

La actividad realizada en centros culturales, barriales o vecinales no muestra grandes diferencias entre regiones de la Provincia, excepto un ligero aumento en el Oeste del primer cordón del Gran Buenos Aires. Si bien no se observan diferencias por Nivel Económico Social, sí es una práctica que aumenta entre las mujeres, y entre las personas que tienen entre 46 y 60 años.

La participación en asociaciones gremiales o de jubilados crece ligeramente en las grandes ciudades del Interior y en el Sur del primer cordón del Conurbano, y en todos los casos aumenta a medida que disminuye el Nivel Económico Social.

GRÁFICO XL

¿Participa en la gestión municipal informándose sobre las decisiones?

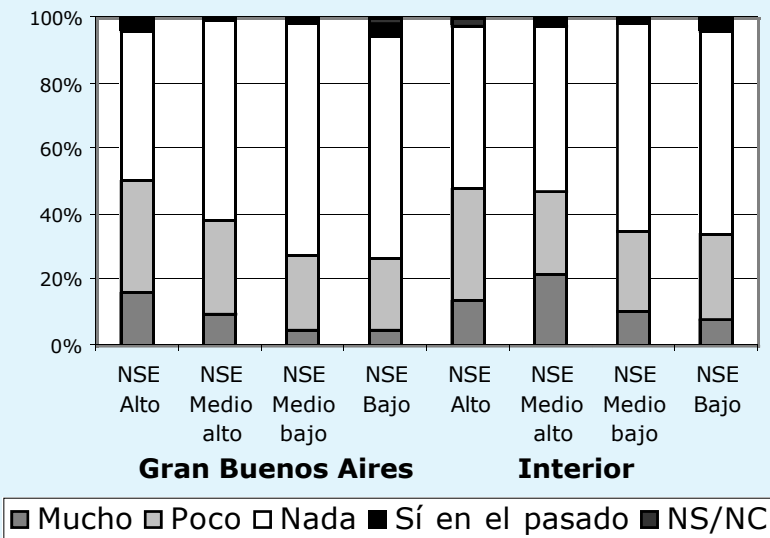


GRÁFICO XLI

¿Participa en la gestión municipal reclamando por sus derechos?

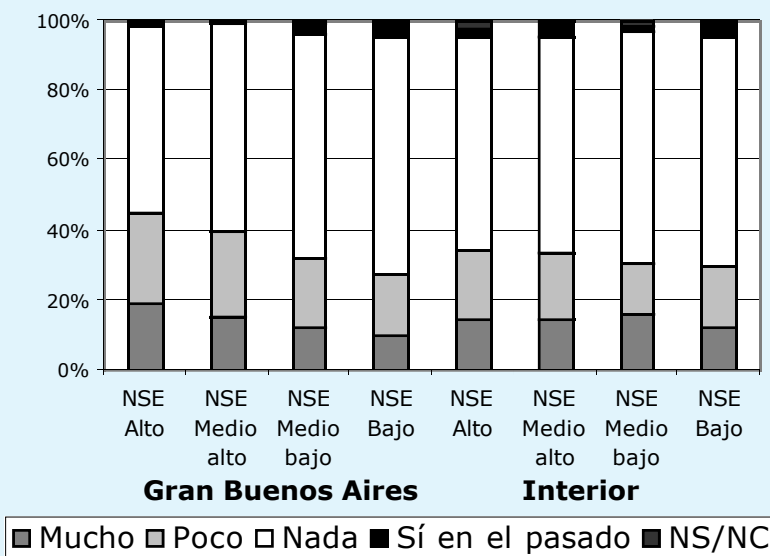


GRÁFICO XLII

¿Participa en la gestión municipal opinando sobre las políticas?

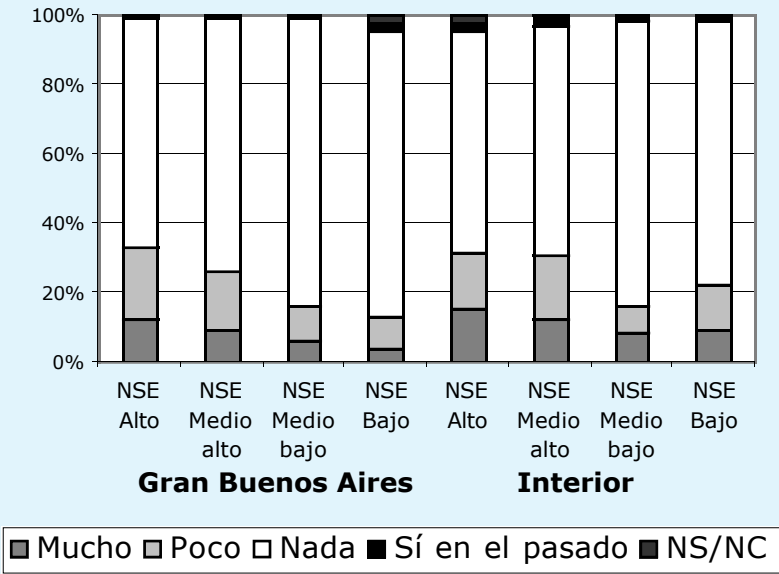
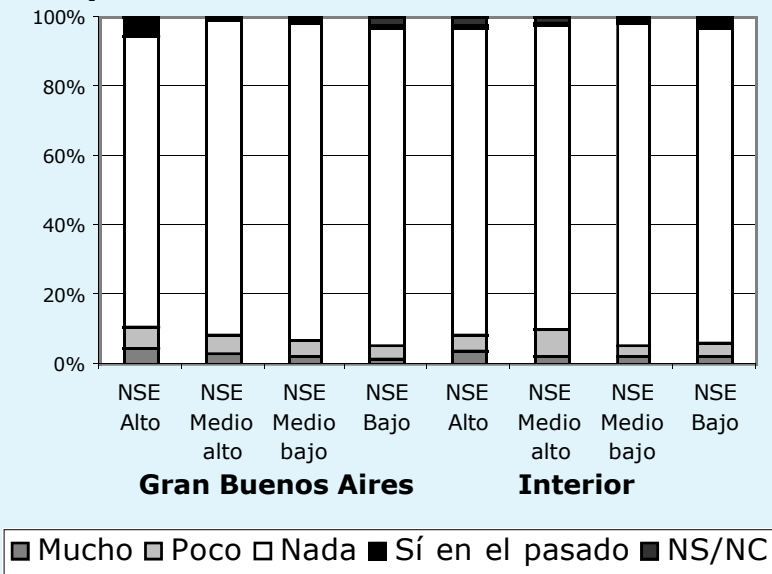


GRÁFICO XLIII

¿Participa en la gestión municipal influyendo en las decisiones?



Entre las personas de menos de 45 años, estas actividades no superan el 1%, asciende al 7% entre los que tienen entre 46 y 60, y al 12% en quienes superan este tramo de edad.

También las actividades realizadas en colectividades aumentan en las ciudades del Interior de más de 50.000 habitantes, especialmente en la región Centro del territorio provincial, pero no están asociadas al Nivel Socioeconómico. Sí ascienden ligeramente entre las personas que tienen más de 60 años.

La participación activa en un partido político recoge un escaso 2% que afirma hacerlo intensamente, y un 3% adicional que lo hace con baja intensidad. Solamente un 5% de los encuestados afirma que en el pasado participaba en partidos políticos pero ya ha dejado de hacerlo. Se trata de una actividad más difundida en el Interior, especialmente en las pequeñas localidades, y en el Oeste del primer cordón del Conurbano. Tanto en el Interior como en el Gran Buenos Aires, a medida que aumenta el Nivel Económico Social también crece la participación en partidos políticos. En el Conurbano, entre las personas de menor Nivel Socioeconómico aumenta el porcentaje de quienes participaban en partidos políticos en el pasado pero ya han dejado de hacerlo. La actividad política aumenta al triple entre los varones, aunque disminuye relativamente a partir de los 60 años.

Si bien no hay diferencias apreciables en ninguno de los niveles de participación en la gestión municipal según el partido político que gobierna la comuna, en general, tales niveles son superiores en el Interior provincial, especialmente en las localidades pequeñas. Esto puede verse, en primer lugar, en el acceso a información sobre las decisiones tomadas por el gobierno municipal, percepción que crece a medida que aumenta la distancia respecto al Gran Buenos Aires. También, tanto en el Conurbano como en el Interior,

a medida que disminuyen los recursos municipales por habitante, aumenta la tendencia a participar informándose sobre las decisiones. Además, en el Conurbano, el acceso a información sobre las decisiones es mayor en los municipios donde hubo cambio de intendente en las últimas elecciones, pero en el Interior esta relación está invertida.

En relación con la formulación de reclamos por los derechos de los ciudadanos, también se observa un aumento en las pequeñas localidades del Interior y en el Oeste del Gran Buenos Aires, especialmente en los partidos más cercanos a la Capital. En los municipios del Conurbano donde hay nuevo Intendente, existe mayor tendencia en la población a participar reclamando por sus derechos.

La expresión de opiniones sobre la gestión local de políticas públicas aumenta en las ciudades pequeñas y en el sur del segundo cordón del Conurbano, especialmente en La Plata.

La percepción de poder influir en las decisiones del municipio crece muy ligeramente en el Sur del segundo cordón del Conurbano, y un poco más en el Norte de la Provincia (sección 2ª). En el Interior, en los distritos donde hubo cambio de Intendente en las últimas elecciones, aumenta la percepción de estar influyendo en las decisiones.

Las cuatro dimensiones definidas para la participación en la gestión municipal están fuertemente asociadas a un mayor Nivel Económico Social, en especial en el Conurbano. En el Interior, solamente lo están el acceso a información sobre las decisiones y la expresión de opiniones sobre las políticas locales, no la formulación de reclamos ni la percepción de influir sobre las decisiones.

Tanto en el Conurbano como en el Interior, el tramo de edad en que las personas participan más en la gestión municipal es entre los 46 y los 60 años. No se aprecian diferencias importantes según el sexo.