



Subsecretaría para la Reforma Institucional
y Fortalecimiento de la Democracia
Jefatura de Gabinete de Ministros
PRESIDENCIA DE LA NACION



AUDITORIA CIUDADANA
CALIDAD DE LAS PRACTICAS
DEMOCRATICAS EN MUNICIPIOS

Informe sobre la
Calidad de las Prácticas
Democráticas de
RAFAELA
Provincia de Santa Fe
República Argentina

www.auditoriaciudadana.gov.ar
(54 11) 4342 3921 / 3960

Prólogo

La Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, tiene entre sus objetivos fortalecer la relación entre el Estado y la Sociedad Civil a fin de promover reformas institucionales que permitan desarrollar una democracia gobernable, transparente, legítima y eficiente.

Uno de los requisitos para cumplir esta meta es facilitar el involucramiento de los ciudadanos en las cuestiones de su comunidad y recrear el necesario pacto de confianza entre estos y sus gobernantes. Para lograrlo, nos planteamos la necesidad de desplegar una política pública que permitiera conocer el estado de la relación entre la ciudadanía y su gobierno, con el propósito de brindarles a ambos una herramienta para mejorar sus instituciones.

Entre los antecedentes comparados que estudiamos, las auditorías ciudadanas aparecían como la estrategia más adecuada. Así, nos adentramos, sobre todo, en la Auditoría Ciudadana de la Calidad de la Democracia en Costa Rica. Fue mucho lo que tomamos y aprendimos de ese programa, y una parte importante del éxito ya logrado se debe a estos antecedentes. Pero, a diferencia de Costa Rica, donde la iniciativa surgió de la sociedad civil y la experiencia se realizó a nivel nacional; en Argentina, decidimos trabajarlo desde el Estado, por entender a éste como actor fundamental en la construcción de la calidad institucional, y en los municipios por ser estos el primer ámbito donde se ejercita y concreta la vida democrática.

Tomamos contacto con Guillermo O'Donnell y Jorge Vargas Cullell -conocedores clave del caso costarricense-, de quienes recibimos valiosos aportes que nos permitieron articular la experiencia de la Auditoría Ciudadana de Costa Rica con nuestra idea para la Auditoría Ciudadana en los municipios argentinos.

Incorporamos la Auditoría como método para evaluar participativamente -Estado y Sociedad Civil- a las instituciones de la comunidad comparando y midiendo la realidad con las aspiraciones de esa misma comunidad. Nos propusimos medir cuatro temas que consideramos esenciales para la construcción de una renovada institucionalidad democrática: Cultura Cívica, Participación Ciudadana, Trato al Ciudadano y Rendición de Cuentas.

Para garantizar el compromiso intelectual de actores imprescindibles y sostener el rigor científico y la imparcialidad a lo largo del proceso, constituimos un Consejo Asesor integrado por prestigiosos académicos de universidades públicas y privadas y por representantes de cuatro Organizaciones No Gubernamentales especializadas en el desarrollo de proyectos de construcción de ciudadanía.

Un estudio reciente realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -La Democracia en América Latina (abril 2004)-, confirmó la importancia de cuidar y mejorar las prácticas democráticas como así también de que sea para el Estado un imperativo de la época comprometerse con la mejora de la calidad de la democracia. Se observa que Latinoamérica es la región del planeta con mayores desigualdades sociales, que un 56,3% de sus habitantes prefiere el desarrollo económico a la democracia, y que un 54,7% estaría dispuesto a apoyar a un gobierno autoritario si éste resolviera los problemas económicos de su país. Estos indicadores son una luz roja y un llamado de atención a los gobiernos para que profundicen las raíces democráticas de nuestras sociedades.

Aspiramos a desarrollar el Programa de Auditoría Ciudadana de la Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios según el siguiente esquema: en una primera etapa (2003-2004), 2 munici-

pios; en una segunda etapa (2004-2005) 10 municipios; en una tercera etapa (2005-2006), 50 municipios, y en una cuarta etapa (2006-2007), otros 120 municipios. De esta manera, en cuatro años de gestión se habrá auditado la calidad de la vida democrática en aproximadamente 200 municipios, cubriendo unos 13 millones de ciudadanos, es decir aproximadamente el 30% de la población de la República Argentina.

La Primera Etapa del Programa que ya hemos completado en los municipios de Pergamino (provincia de Buenos Aires) y Rafaela (provincia de Santa Fe), se realizó con el auspicio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, organismo que ya ha comprometido su apoyo para implementar la Segunda Etapa.

Creemos que trabajar hoy por un régimen democrático de mayor calidad, comprometiendo a gobernantes y gobernados en un proceso de diálogo y acción, es una tarea impostergable porque el desarrollo social, político y económico de un país está indisolublemente ligado a la calidad de sus instituciones.

Dra.Marta Oyhanarte
Subsecretaria para la Reforma Institucional
y Fortalecimiento de la Democracia
Jefatura de Gabinete de Ministros
Presidencia de la Nación
Junio de 2004

Agradecimientos

Al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo por su apoyo, seguimiento y aporte para la difusión del Programa Auditoría Ciudadana, especialmente a Julián Bertranou, Giulia Perrone, Pablo Basz y Doretta Di Marco.

Al Consejo Asesor del Programa por sus sugerencias y críticas y por acompañarnos en este proceso tan maravilloso de construcción de ciudadanía y de búsqueda de nuevos caminos para mejorar la calidad de la democracia.

Al Gobierno de Rafaela, su ex Intendente Ricardo Peirone, sus colaboradores, en especial a Daniel Frana. Al actual Intendente Omar Perotti y a la Prof. Marta Engler por permitirnos continuar con el desarrollo del Programa en el Municipio. A las organizaciones y vecinos que participaron del Foro Cívico de Rafaela, a María Delfina Barreiro de Molfino y a Ana Gracia F. de De Micheli, por apoyarnos y por su compromiso para mejorar la calidad de la democracia local.

Al equipo de investigación de kNACK: José Nun, Gerardo Adrogué, Leandro Caruso, Noelia Carioli, Luciana Castagnino e Ignacio Ramírez por el compromiso, la dedicación, el profesionalismo y la calidad del trabajo realizado en esta etapa.

A Maximiliano Bayón por el diseño del logo del Programa.

Finalmente, a los integrantes del equipo de la Subsecretaría y del Programa, quienes prestaron su inestimable colaboración para llevar a cabo esta etapa del Programa: Norma Bianchi, Florencia Alvarez, Laura Escuder, Florencia Azubel, Pablo Yoder y Sandra Bassano.



Unidad Ejecutora del Proyecto

Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia

Marta Oyhanarte

Subsecretaria

Equipo de Trabajo

Pamela Niilus

Marcela Lacueva Barragán

Mauricio J. Bartolomé

Consejo Asesor del Proyecto

Guillermo O'Donnell

Universidad de Notre Dame (EU)

Carlos Acuña

Universidad de San Andrés

Sergio Berensztein

Universidad Torcuato Di Tella

Martín Böhmer

Universidad de Palermo

Marcelo Cavarozzi

Universidad Nacional de Gral. San Martín

Daniel Cravacuore

Universidad Nacional de Quilmes

Osvaldo Iazzetta

Universidad Nacional de Rosario

Roberto Saba

Universidad de Palermo

Universidad de Buenos Aires

Catalina Smulovitz

Universidad Torcuato Di Tella

María Laura Tagina

Universidad Nacional La Matanza

Tomás Várnagy

Universidad de Buenos Aires

*Centro para la Implementación de Políticas Públicas
para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)*

Nicolás Ducoté

Fundación Grupo Innova

Nicolás Fernández Arroyo

Fundación para el Cambio Democrático

Graciela Tapia

Fundación Compromiso Ciudadano

Norberto Borzese

Índice general

Introducción	11
Primera Parte	13
Datos sobre el Municipio de Rafaela	17
Ubicación Geográfica	17
Información Demográfica y Social	17
Información Económica	18
Información Institucional	18
Protagonistas de la Auditoría Ciudadana en Rafaela	21
Participantes del Foro Cívico de Rafaela	23
Gobierno de Rafaela	23
Cronología de la Auditoría Ciudadana en Rafaela	25
Metodología utilizada	29
Métodos de recolección de la información	35
Grupos Focales	37
Encuesta Domiciliaria	38
Entrevistas a informantes clave	38
Recopilación y análisis de la documentación del Municipio	38
Segunda Parte	41
Introducción	43
Cultura Cívica Democrática	45
Indicador 1.1	48
Indicador 1.2	50
Indicador 1.3	52
Indicador 1.4	52
Indicador 1.5	53
Evaluación y Conclusiones	55
Participación ciudadana en las políticas públicas	57
Indicador 2.1	60
Indicador 2.2	60
Indicador 2.3	61
Indicador 2.4	62
Indicador 3.1	63
Indicador 3.2	65
Indicador 3.3	66
Indicador 3.4	66
Evaluación y Conclusiones	67
Trato al ciudadano	69
Indicador 4.1	72
Indicador 4.2	73
Indicador 4.3	74
Indicador 4.4	76
Indicador 4.5	77

Indicador 5.1	77
Indicador 5.2	79
Indicador 5.3	80
Indicador 6.1	81
Indicador 6.2	81
Indicador 6.3	83
Evaluación y Conclusiones	85
Rendición de cuentas	87
Indicador 7.1	90
Indicador 7.2	90
Indicador 7.3	92
Indicador 7.4	92
Indicador 7.5	93
Indicador 8.1	94
Indicador 8.2	95
Indicador 8.3	96
Indicador 8.4	97
Evaluación y Conclusiones	99
Tercera Parte	101
Audiencia Pública	103
Cuadro de propuestas del Foro Cívico de Rafaela	115

Introducción

Argentina cumplió veinte años de democracia

La democracia argentina cumplió veinte años de vida sin rupturas autoritarias en su régimen político, pero ciertamente con profundas falencias en la organización del Estado y de sus relaciones con la ciudadanía. En nuestro país, a) la ciudadanía carece de medios eficaces para exigir a quienes los gobiernan que rindan cuentas de sus acciones; b) las oportunidades institucionales para participar de las decisiones públicas son escasas y cuando existen, poco relevantes, y c) la ciudadanía carece de (o desconoce) los medios para defenderse de (y reparar los) daños que se derivan de las violaciones a sus derechos. En síntesis, la democracia argentina, es un régimen político que convive con un Estado no reformado.

La crisis de diciembre de 2001, con sus contenidos político-institucionales y económico-sociales, dejó como saldo algunas certezas. En primer lugar, quedó expuesta con crudeza la debilidad de nuestras instituciones democráticas y la falta de un proyecto de nación. En segundo lugar, la explosiva protesta social del *cacerolazo* y sus erráticas derivaciones revelaron básicamente dos cosas: la ciudadanía valora positivamente a la democracia como régimen político pero desacredita el funcionamiento de sus principales instituciones y de la política en general. Por otro lado, también revela que aún le faltan herramientas y entrenamiento para canalizar ese reclamo de manera que se traduzca en el fortalecimiento y desarrollo de las instituciones de la democracia. Es en este punto en donde se inserta este programa, ya que el impacto que se busca es mejorar significativamente la calidad de las prácticas democráticas en democracia e identificar tanto sus fortalezas como sus debilidades, pero desde la percepción que los mismos ciudadanos tienen de su vida cívica. Para alcanzar este fin, se ha elegido como herramienta metodológica la *Auditoría Ciudadana*¹.

Auditar la democracia con la ciudadanía

La *Auditoría Ciudadana* es un método para investigar y evaluar participativamente la vida política de un país o parte de él. Por definición, una *auditoría* debe contrastar la realidad con ciertos *parámetros* a fin de examinar su grado de cumplimiento mediante una evaluación. Estos parámetros son llamados *estándares*. En este caso, los estándares son las aspiraciones máximas de una comunidad sobre ciertos temas que hacen a la calidad de la democracia.

En la Argentina, los municipios constituyen la instancia de poder formal más próxima a los ciudadanos y con mayor potencial para actuar sobre la articulación entre las instituciones públicas y la comunidad. Allí, la proximidad entre ambos es mayor y las acciones de gobierno tienen repercusión directa sobre los ciudadanos. El municipio aparece como el primer ámbito donde se ejercita la democracia, y es este ejercicio el que auditamos en conjunto con la ciudadanía de cada uno de los Municipios.

1. La *Auditoría Ciudadana de la Calidad de la Democracia* se realizó en Costa Rica entre 1998 y 2002. Fue una iniciativa del Proyecto Estado de la Nación y contó con el respaldo financiero del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI). El equipo técnico coordinador de la Auditoría estuvo integrado por Jorge Vargas Cullell (político de la Universidad de Costa Rica y la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos), Evelyn Villarreal (política de la Universidad de Costa Rica) y Miguel Gutiérrez Saxe (economista de la misma Universidad). El informe final de la *Auditoría Ciudadana de Calidad de la Democracia en Costa Rica* puede consultarse en www.estadonacion.or.cr/Calidad02/calidad.html

El *Programa Auditoría Ciudadana de la Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios*, se inserta en el marco de la misión de la *Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación*, que es la de fortalecer la relación entre el Estado y la Sociedad Civil, a fin de proponer las reformas institucionales necesarias para desarrollar una democracia gobernable, transparente, legítima y eficiente.

El *objetivo principal* de la *Auditoría Ciudadana* es emitir una opinión informada sobre la calidad de las prácticas democráticas municipales que contribuya a formular una agenda de los asuntos públicos locales con el fin de expandir la democracia y su gobernabilidad. Los *objetivos específicos* de la *Auditoría Ciudadana* son:

- a) proporcionar a la ciudadanía y al gobierno local una imagen detallada de las fortalezas y debilidades de su convivencia democrática;
- b) resaltar la existencia de buenas prácticas democráticas y difundirlas;
- c) desarrollar las capacidades ciudadanas para participar crítica e informadamente en los asuntos locales y
- d) construir un sistema participativo de control y evaluación ciudadana que fortalezca y transparente la rendición de cuentas del gobierno local.

El *Programa* toma como unidad de análisis a los municipios y está dirigido a sus ciudadanos y a sus gobiernos. A través de él, busca brindarles a ambos un mapa de fortalezas y debilidades elaborado sobre la base de sus propias deliberaciones y opiniones, así como también las herramientas necesarias para implementar medidas que contribuyan al fortalecimiento de la calidad de las prácticas democráticas. La particularidad de este programa consiste en su modalidad de implementación, la cual introduce diversas instancias de consulta y participación ciudadana durante su desarrollo.

PRIMERA PARTE

LA AUDITORIA CIUDADANA EN RAFAELA

Datos sobre el Municipio de Rafaela

Protagonistas de la Auditoría Ciudadana en Rafaela

Cronología de la Auditoría Ciudadana en Rafaela

Metodología utilizada

Métodos de recolección de la información

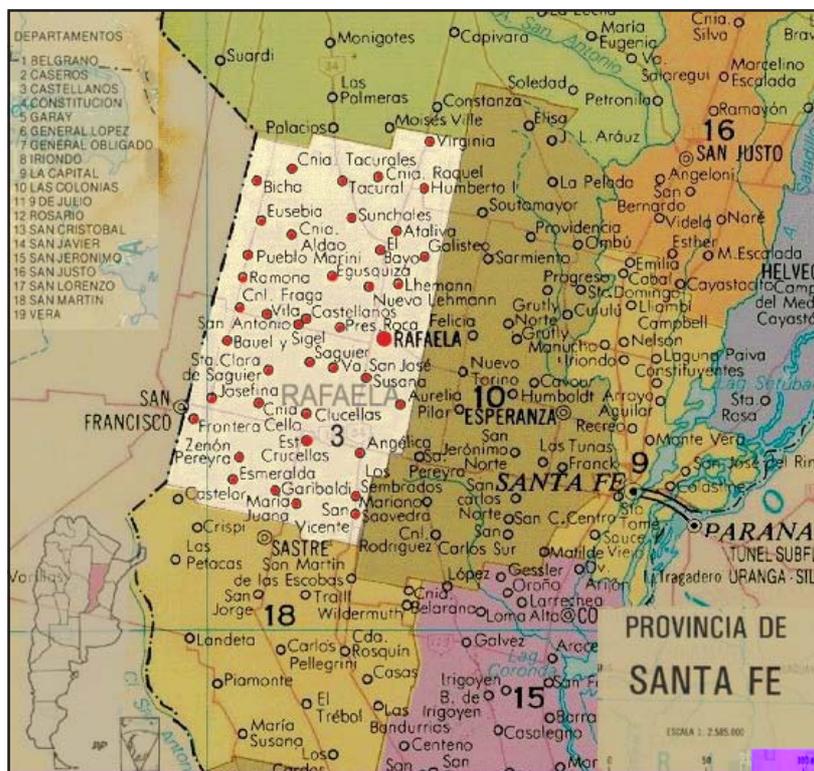
PRIMERA PARTE

Datos sobre el Municipio de Rafaela



Datos sobre el Municipio de Rafaela

Ubicación Geográfica



Información Demográfica y Social¹

El *Municipio de Rafaela* se encuentra ubicado en la Provincia de Santa Fe, Departamento Castellanos que tiene una superficie de 6.600 km². Su población, es de 83.677 habitantes, lo cual representa la mitad de la población total de todo el departamento.

Educación²

La ciudad cuenta con un total de 24 escuelas primarias públicas, 4 privadas (una de ellas bilingüe) y 6 escuelas de educación especial. Existen 10 colegios secundarios, 3 de ellos privados y un Instituto Superior de Profesorado de nivel terciario. La oferta educativa universitaria es variada. La ciudad cuenta con una sede regional de la Universidad Tecnológica Nacional donde se dictan las carreras de Ingeniería Electromecánica y en Construcciones, y Licenciaturas en Organización Industrial y en Administración Rural. Asimismo, cuenta con una sede de la UCES (Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales) donde se dictan las carreras de Comunicación Social, Psicología y Marketing y una sede de la Universidad Católica de Santiago del Estero que ofrece las carreras de Derecho y Ciencias Económicas.

1. Datos provisorios del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001, INDEC.

2. Información obtenida en: http://www.rafaela.gov.ar/educacion/index_educacion.htm

Salud³

El Municipio cuenta con un hospital público y cuatro establecimientos de salud privados.

Empleo⁴

Población desempleada: 14.9%

Población subempleada: 8.6%

Cantidad de beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados del Municipio: 3.100 (1.818 realizan contraprestación en el municipio)⁵

Información Económica

La actividad agropecuaria no es una actividad relevante en el municipio; sin embargo, la actividad tambo tiene una participación en el producto municipal.

Las actividades más importantes del Municipio están ligadas a la industria manufacturera. Se destacan la industria metalmecánica, la agroalimentaria y los frigoríficos.

Información Institucional

La Constitución Nacional reconoce a cada provincia la potestad de organizar su propio régimen municipal. Al igual que en las provincias de Buenos Aires, Mendoza, Tucumán y Entre Ríos, la Constitución de la Provincia de Santa Fe no reconoce la autonomía a sus municipios. La Ley Orgánica de Municipalidades de Santa Fe (Ley 2756) es la que reglamenta el funcionamiento de los Municipios de la Provincia.

Esta ley establece que todo centro urbano en que haya una población mayor de 10.000 habitantes tendrá una municipalidad y los clasifica en: a) Municipios de Primera Categoría: los que tengan más de 200.000 habitantes; y b) Municipios de Segunda Categoría: los que tengan entre 10.001 y 200.000 habitantes. Las poblaciones que no alcancen esa base demográfica se organizarán en comunas. La funcionalidad de esta categorización se manifiesta, sobre todo, en lo que hace a la cantidad de concejales del Concejo Municipal.

Capacidad de generar impuestos o tasas municipales

Es una atribución del Concejo Municipal, la de crear impuestos y rentas municipales compatibles con la Constitución Nacional y Provincial, con mayoría absoluta de la totalidad de sus miembros. El Intendente debe hacer recaudar los impuestos, tasas, derechos, contribuciones, y rentas municipales y decretar su inversión con sujeción estricta al presupuesto y ordenanzas vigentes. La clasificación establecida por esta ley, es de carácter enunciativo y no limita facultades a las municipalidades para crear recursos y nuevas rentas, a condición de que respondan a contribuciones y tasas de servicios y que sean compatibles con la Constitución Provincial y la Nacional.

3. Fuente: Ministerio de Salud de la Provincia de Santa Fe.

4. Fuente: Encuesta Permanente de Hogares 2003.

5. Fuente: Subsecretaría de Promoción Social del Municipio de Rafaela

Cantidad de Cargos Electivos

Para integrar el Concejo Municipal de Rafaela se eligen nueve concejales. El cuerpo se renueva por mitades cada dos años. El Intendente Municipal también es designado por elección popular directa.

Oportunidad de la Elección

Las elecciones no deben realizarse necesariamente en coincidencia con las elecciones nacionales y/o provinciales.

Posibilidad de Reelección

Intendente: Sí, indefinida.

Concejales: Sí, indefinida.

Partidos Políticos con incidencia local

- ✦ Partido Justicialista
- ✦ Unión Cívica Radical
- ✦ Partido Demócrata Progresista

PRIMERA PARTE

Protagonistas de la Auditoría Ciudadana en Rafaela



Protagonistas de la Auditoría Ciudadana en Rafaela

Participantes del Foro Cívico de Rafaela

1. COMISION MUNICIPAL DE ENTIDADES DE BIEN PUBLICO
2. COMISION MUNICIPAL DE DISCAPACIDAD
3. COMISION MUNICIPAL DE CULTURA
4. COMISION MUNICIPAL DE TURISMO
5. COMISION DE SALUD (depende de la Provincia)
6. CONSEJO EJECUTIVO DEL PER (PLAN ESTRATEGICO RAFAELA)
7. COMISION DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL PER
8. COMISION DE CODIGO URBANO DEL PER
9. COMISION DE SALUD DEL PER
10. COMISION DE TRANSITO DEL PER
11. COMISION AMBIENTAL DEL PER
12. FORO PARA LA CALIDAD DE VIDA DEL PER
13. FEDERACION DE ENTIDADES VECINALES
14. AGENCIA CONSULAR DE ITALIA
15. OBISPADO
16. CONSEJO PASTORAL EVANGELICO
17. ESPIRITISMO VERDADERO
18. CGT
19. CENTRO COMERCIAL E INDUSTRIAL
20. DIRECCION REGIONAL DE EDUCACION Y CULTURA
21. INSTITUTO SUPERIOR DEL PROFESORADO N°2
22. UNIVERSIDAD DE LA MEDIANA Y LA TERCERA EDAD (UMTE)
23. SOCIEDAD RURAL RAFAELA
24. CONCEJO MUNICIPAL
25. DEFENSA CIVIL
26. GOBIERNO DE RAFAELA

Gobierno de Rafaela

La Auditoría Ciudadana en Rafaela comenzó durante el mandato del Intendente CPN Ricardo Peirone (1999-2003). El 10 de diciembre de 2003 se produjo un cambio de gestión en el gobierno del Municipio, asumiendo el gobierno local el Intendente CPN Omar Perotti por el período 2003-2007. El actual Intendente ya había ejercido el cargo entre 1991 y 1995.⁶

Equipo de Gobierno del Intendente Ricardo Peirone (1999-2003)⁷

Secretario de Gobierno: Daniel Frana
Secretaria de Hacienda: Marcela Basano
Secretario de Educación y Cultura: Alberto Menardi
Secretaria de Desarrollo Económico y Social: Marta Engler

6. Ambos Intendentes pertenecen al Partido Justicialista

7. Ricardo Peirone ejerció su primer mandato de Intendente entre 1995 y 1999. Antes, había ocupado el cargo de Secretario de Hacienda de la Municipalidad de Rafaela (1991-1995)

Secretario de Obras Públicas y Privadas: Carlos Maina
Secretario de Servicios Públicos: Gabriel Gentinetta
Secretario de Planeamiento y Vivienda: Marcelo Riberi
Subsecretario de Programación Económica: Roberto Mirabella
Subsecretario de Control Público: Diego Turco
Subsecretario de Asuntos Institucionales: Marcos Corach
Fiscalía: Beatriz Abele
ICEDel: Roberto Mirabella

Concejo Municipal (1999-2003)

Lilian Landa (PJ)
Germán Bottero (UCR)
Edelmiro Fassi (PDP)
Héctor Puig (PJ)
Félix Bauducco (Acción por la República)
Rodolfo Enrico (Alianza Santafesina)
Víctor Fardín (Alianza Santafesina)
Luis Castellano (PJ)
Aldo Camusso (PJ)

Equipo de Gobierno del Intendente Omar Perotti (2003-2007)

Secretaria de Coordinación General de la Intendencia: Marta Engler
Secretario de Gobierno: Hugo Albreht
Secretaria de Hacienda: Marcela Basano
Subsecretario de Programación Económica: Martín Abeillé
Subsecretaria de Cultura: Gabriela Culzoni
Secretario de Obras y Servicios Públicos: Gabriel Gentinetta
Subsecretario de Obras Públicas y Privadas: Daniel Ricotti
Subsecretaría de Servicios Públicos: Marcelo Bersano
Secretaria de Integración Comunitaria: Mónica Garrappa
Subsecretaria de Promoción Social: Rosario Cristiani
Subsecretaria de Salud Pública: Silvio Bonafede
Fiscalía: Beatriz Abele

Concejo Municipal (2003-2007)

Luis Castellano (PJ)
Héctor Sierra (PJ)
Mario Rossini (PJ)
Félix Bauducco (PJ)
Aldo Camusso (PJ)
Edelmiro Fassi (PDP)
Germán Bottero (Partido Socialista)
Rodolfo Enrico (Alianza Santafesina)
Víctor Fardín (Alianza Santafesina)

PRIMERA PARTE

Cronología de la Auditoría Ciudadana en Rafaela



Cronología de la Auditoría Ciudadana en Rafaela

Contacto con el Municipio

El primer paso, ineludible, para la realización de la Auditoría Ciudadana en Rafaela fue el contacto con las autoridades del gobierno local. Es norma del Programa que, tanto el gobierno local como las organizaciones de la sociedad civil del municipio, presten su acuerdo para desarrollar la Auditoría Ciudadana y trabajar sobre el fortalecimiento de la democracia.

Con este fin, durante los meses de septiembre y octubre de 2003, la Unidad Ejecutora se reunió en varias oportunidades con el Intendente Ricardo Peirone, Daniel Frana y Marcos Corach para interiorizarlos acerca de los objetivos y modalidades de implementación del Programa. El gobierno local designó al Sr. Daniel Frana como enlace con la Unidad Ejecutora.

Presentación en Rafaela

El 4 de noviembre de 2003, funcionarios de la Subsecretaría realizaron una primera visita a la Ciudad de Rafaela con el fin de presentar el Programa a diversos actores de la comunidad y constituir un Foro Cívico Local que acordara los estándares e indicadores sobre la base de los cuales se realizaría la evaluación de las prácticas democráticas en Rafaela. Con la presencia de cuarenta personas, representantes de diversas organizaciones y asociaciones de la Ciudad y varios funcionarios, se llevó a cabo un taller⁸ en el que se realizaron correcciones y observaciones a los estándares e indicadores propuestos por la Subsecretaría.

El Foro, se reunió en dos oportunidades más en la sede del PER⁹ (Plan Estratégico Rafaela) y envió a la Unidad Ejecutora algunos comentarios adicionales a través de las Sras. María Delfina Barreiro, Mirta Villanis y Ana Gracia de Micheli, quienes fueron los enlaces del Foro Cívico de Rafaela con la Subsecretaría.

Lanzamiento Local del Programa

El 9 de diciembre de 2003, se llevó a cabo el lanzamiento local del Programa en Rafaela. En el mismo acto¹⁰, el ex Intendente CPN Ricardo Peirone firmó la adhesión del Municipio de Rafaela al Programa Auditoría Ciudadana.

Trabajo de Campo

Los grupos focales se llevaron a cabo el 1 y 2 de diciembre de 2003. La encuesta domiciliaria se llevó a cabo entre el 1 y el 8 de marzo de 2004 y su realización fue extensamente difundida a través de los medios locales. Ambos estudios estuvieron a cargo del equipo de investigación de kNACK (Nun, Adrogué, Caruso S.A.).

8. Esta reunión se realizó en la sede centro de la UCES, Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales, ubicada en Bv. Santa Fe 462, Rafaela.

9. Colón 182, Rafaela.

10. El acto se realizó en el Salón Verde del Palacio Municipal ubicado en Moreno 8, Rafaela.

La información referida a los indicadores de comprobación se recolectó durante los meses de noviembre de 2003, febrero, marzo y abril de 2004. También durante esos meses, se realizaron las entrevistas con funcionarios del municipio y representantes de la sociedad civil local y se enviaron cuestionarios por correo a un grupo de docentes de la localidad.

Una vez iniciado el desarrollo del Programa en Rafaela, se produjo un cambio en la gestión de gobierno. Asumió la Intendencia de Rafaela el CPN Omar Perotti, quien designó como enlace a la Secretaria de Coordinación General de Gobierno, Prof. Marta Engler.

Informe Preliminar de Resultados

La Unidad Ejecutora del Programa elaboró un Informe Preliminar sobre la base de la información cualitativa y cuantitativa recolectada y teniendo en cuenta las aspiraciones que la propia comunidad de Rafaela acordó para sí misma. Para ello, contó con las inestimables contribuciones de los miembros del Consejo Asesor.

Este informe fue presentado al Gobierno de Rafaela y a las organizaciones que integran el Foro Cívico y fue difundido a través de los medios locales (prensa escrita, radios y televisión). En su versión reducida (cuadernillo) fue distribuido entre las organizaciones del Foro, en escuelas, y otras instituciones del Municipio.

Audiencia Pública

El Gobierno de Rafaela y las organizaciones que integran el Foro Cívico local convocaron a una Audiencia Pública, que fue coordinada por la Subsecretaría, con el fin de exponer sus opiniones y preparar una agenda tentativa a partir de las evaluaciones realizadas por esta primera Auditoría Ciudadana en el Municipio de Rafaela. Los resultados de la misma se exponen en la Tercera Parte de este Informe Final.

11. La Audiencia Pública se realizó el 23 de junio de 2004 en la sede centro de la UCES, ubicada en Bv. Santa Fe 462, Rafaela.

PRIMERA PARTE

Metodología utilizada



Metodología utilizada

Por definición, una auditoría contrasta la realidad con determinados parámetros o estándares. Para la Auditoría Ciudadana estos estándares fueron denominados aspiraciones, y a través de ellos se enuncia una situación ideal a alcanzar para una práctica democrática determinada.

Para esta Auditoría Ciudadana se definieron ocho aspiraciones en los cuatro temas que se plantearon: cultura cívica democrática, participación ciudadana en las políticas públicas, trato al ciudadano y rendición de cuentas. Luego, se determinó a través de qué información se iba a evaluar el grado de cumplimiento de cada una de esas aspiraciones; para ello se definieron treinta y cinco indicadores. Las aspiraciones y los indicadores, definidos en forma preliminar por la Unidad Ejecutora del Programa, fueron discutidos en un taller con los miembros del Foro Cívico de Rafaela, quienes realizaron modificaciones y ajustes, y estuvieron de acuerdo en evaluar la calidad de sus prácticas democráticas sobre la base de esos parámetros.

A continuación, enunciaremos las principales observaciones realizadas por el Foro Cívico de Rafaela:

CULTURA CIVICA DEMOCRATICA

El Foro manifestó que la evaluación sobre esta aspiración podía ser muy «subjetiva» y temían la lectura que de ella pudiera realizarse.

PARTICIPACION CIUDADANA EN LAS POLITICAS PUBLICAS

El Foro solicitó aquí una nueva redacción para el indicador 2.3 que incluyera también la etapa de ejecución del presupuesto municipal.

TRATO AL CIUDADANO

El Foro propuso agregar aquí un nuevo indicador referido a la disponibilidad de información para el acceso a los servicios públicos selectivos (p.e. vivienda y planes sociales) que fue tenido en cuenta al recolectarse los datos para los indicadores 4.3; 4.4 y 4.5.

RENDICION DE CUENTAS

El Foro solicitó que al indicador 7.5 (Existencia de normativa sobre la presentación de declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios al ingreso y egreso de la gestión) se le agregara la obligatoriedad de éstas fueran de acceso público.

El resultado de esta tarea, luego de algunos ajustes metodológicos, quedó reflejado en el siguiente cuadro (las modificaciones introducidas por el Foro Cívico de Rafaela están subrayadas y en bastardilla) :

TEMA CULTURA CIVICA DEMOCRATICA	INDICADORES
ASPIRACION N° 1 Que los ciudadanos del Municipio tengan una fuerte creencia en la democracia como valor en sí mismo y como un medio adecuado para mejorar la calidad de vida de la población.	1.1 Percepción de la ciudadanía sobre el papel de la democracia como medio para mejorar la calidad de vida de las personas.
	1.2 Percepción de la ciudadanía sobre el conocimiento, ejercicio y responsabilidad de los derechos ciudadanos.
	1.3 Percepción de la ciudadanía sobre el conocimiento, ejercicio y responsabilidad del cumplimiento de los deberes ciudadanos.
	1.4 Percepción de la ciudadanía sobre los diferentes niveles de responsabilidad del gobierno local, provincial y nacional con respecto a las cuestiones que son de su competencia.
	1.5 Tratamiento en las instituciones de enseñanza primaria y secundaria, de los cuatro temas planteados por la Auditoría Ciudadana.
TEMA PARTICIPACION CIUDADANA EN LAS POLITICAS PÚBLICAS	INDICADORES
ASPIRACION N° 2 Que el gobierno del Municipio promueva la participación ciudadana en los asuntos públicos.	2.1 Existencia y utilización de mecanismos de democracia directa y semidirecta (referéndum, consulta popular, audiencias públicas, iniciativa popular, revocatoria de mandatos).
	2.2 Existencia y utilización de mecanismos reglamentados y otras acciones del gobierno municipal que reconozcan el derecho de los ciudadanos a participar en las políticas públicas.
	2.3 Existencia y utilización de mecanismos de participación ciudadana en el diseño, elaboración, aprobación o ejecución del presupuesto municipal.
	2.4 Existencia de áreas de participación ciudadana en el municipio (Departamento Ejecutivo y Concejo Municipal).
ASPIRACION N° 3 Que la ciudadanía haga uso efectivo de las oportunidades existentes para expresar opiniones sobre la discusión, decisión o implementación de políticas públicas en el Municipio.	3.1 Nivel de participación ciudadana en organizaciones de la sociedad civil.
	3.2 Nivel de participación ciudadana en partidos políticos.
	3.3 Existencia de registros de organizaciones de la sociedad civil en el municipio y cantidad de inscriptas.
	3.4 Cantidad de proyectos que ingresaron al Concejo Municipal a través del mecanismo de iniciativa ciudadana u otras iniciativas particulares de vecinos u organizaciones de la sociedad civil.

TEMA TRATO AL CIUDADANO	INDICADORES
<p>ASPIRACION N° 4</p> <p>Que el gobierno del Municipio garantice el acceso de la ciudadanía a toda la información que genera y a los servicios que brinda mediante reglas claras que respeten la igualdad de oportunidades y de trato.</p>	4.1 Existencia de legislación o regulaciones específicas acerca de la disponibilidad de la información para acceso público en las instituciones estatales.
	4.2 Existencia de publicaciones y distribución masiva de normas de la administración pública municipal.
	4.3 Percepción ciudadana sobre la disponibilidad, cantidad, calidad y utilidad de información de las instituciones públicas municipales.
	4.4 Percepción ciudadana sobre prácticas clientelísticas para acceder a los servicios brindados por las instituciones públicas municipales.
	4.5 Percepción ciudadana sobre prácticas corruptas para acceder a los servicios brindados por las instituciones públicas municipales.
<p>ASPIRACION N° 5</p> <p>Que el Municipio seleccione a su personal mediante sistemas de concurso y realice capacitaciones y evaluaciones periódicas de su desempeño.</p>	5.1 Existencia de procedimientos de contratación de empleados públicos basados en reglas técnicas, abiertas al escrutinio público.
	5.2 Existencia de programas de capacitación para los funcionarios.
	5.3 Existencia de mecanismos específicos de evaluación de desempeño del personal municipal.
<p>ASPIRACION N° 6</p> <p>Que las instituciones públicas del Municipio proporcionen un trato digno a los ciudadanos.</p>	6.1 Percepción ciudadana sobre experiencias de contacto con instituciones públicas municipales.
	6.2 Existencia de denuncias por tratos inapropiados o irrespetuosos de los derechos ciudadanos por parte de los funcionarios públicos municipales.
	6.3 Existencia de funcionamiento autónomo de entidades públicas encargadas de procesar reclamos ciudadanos realizados contra las instituciones públicas municipales.

TEMA RENDICIÓN DE CUENTAS	INDICADORES
<p style="text-align: center;">ASPIRACION N° 7</p> <p style="text-align: center;">Que el gobierno del Municipio ofrezca a la ciudadanía una rendición de cuentas suficientemente detallada y oportuna de su gestión.</p>	7.1 Existencia de normativa que regule el deber de los funcionarios públicos municipales de rendir cuentas de sus acciones y el derecho de la población a exigir las.
	<p>7.2 Identificación de acciones de instituciones y funcionarios orientadas a la difusión de la información sobre los actos relevantes del municipio.</p> <ul style="list-style-type: none"> ⌘ Publicación con difusión generalizada de información sobre el presupuesto municipal. ⌘ Publicación con difusión generalizada de información sobre las compras, contrataciones y licitaciones del municipio. ⌘ Publicación con difusión generalizada de información sobre los sueldos de los funcionarios y empleados municipales.
	7.3 Difusión de actividades municipales en los medios de información locales.
	7.4 Existencia de campañas publicitarias en los medios de comunicación sobre los servicios que brindan las instituciones públicas municipales.
	7.5 Existencia de normativa sobre presentación de declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios al ingreso y al egreso de la gestión <i>y publicidad de las mismas.</i>
	<p style="text-align: center;">ASPIRACION N° 8</p> <p style="text-align: center;">Que la ciudadanía exija la rendición de cuentas al gobierno del Municipio y a sus funcionarios.</p>
8.2 Percepción ciudadana sobre el voto como medio eficaz para hacer rendir cuentas a sus representantes políticos.	
8.3 Nivel de conocimiento de la ciudadanía de las reglas y procedimientos para exigir la rendición de cuentas a sus representantes políticos en el gobierno municipal (Departamento Ejecutivo y Concejo Municipal).	
8.4 Existencia de iniciativas ciudadanas orientadas a promover la rendición de cuentas de los funcionarios y las instituciones municipales.	

PRIMERA PARTE

Métodos de recolección de la información



Métodos de recolección de la información

La Auditoría Ciudadana de la Calidad de las Prácticas Democráticas en Rafaela recolectó información a través de cuatro métodos:

- ✓ Grupos Focales
- ✓ Encuesta domiciliaria
- ✓ Entrevistas específicas a informantes clave (funcionarios, docentes y representantes de organizaciones de la sociedad civil)
- ✓ Recopilación y análisis de registros administrativos y documentación del Municipio

Grupos Focales¹²

El grupo focal, es un recurso -complementario o no a una encuesta- que permite organizar sesiones con pequeños grupos de ciudadanos representativos del conglomerado social -o de un segmento de éste-, a efectos de profundizar en la indagación o interpretación de ciertos temas. En algunos casos, el grupo focal puede realizarse con personas que tengan conocimientos especializados (por formación o experiencia de vida).

FICHA TECNICA DE LOS GRUPOS FOCALES EN RAFAELA

En Rafaela se efectuaron 4 grupos focales. Las reuniones se llevaron a cabo los días lunes 1 y martes 2 de diciembre del 2003 en las instalaciones del Hotel Garay (ubicado en Padre Palmieri 717), especialmente acondicionadas para este fin: salas equipadas con circuito cerrado de televisión (CCTV) con el propósito de monitorear y grabar la dinámica grupal.

La composición de los grupos se efectuó atendiendo a dos variables de segmentación básicas: edad y nivel económico social. Se realizaron 2 grupos de adultos jóvenes entre 18 y 35 años, uno de ellos de nivel económico social medio típico y medio alto y el otro de nivel medio bajo y bajo, y 2 grupos con adultos mayores de 36 años, también distinguiendo entre nivel económico social medio típico / medio alto y medio bajo / bajo. En términos del sexo de los entrevistados, se buscó garantizar una composición equilibrada en 50% hombres y 50% mujeres.

El esquema de selección de integrantes a los grupos focales fue por muestreo pseudo-probabilístico en la localidad. No se utilizaron listados previos de reclutadores profesionales, ni se acudió a la técnica bola de nieve. En la práctica, un equipo compuesto por un coordinador y dos encuestadores concurre tres días antes de la realización del grupo al municipio y se encargó de la identificación, selección e invitación de las personas a los grupos. Tras la selección de puntos muestra (PM), el rastreo del hogar fue probabilístico sin salteos de viviendas y dejando dos intervalos después de un reclutamiento efectivo. La selección del entrevistado fue realizada en función de un cuestionario filtro que garantizaba el cumplimiento de los requisitos de edad, nivel económico social y sexo. Fue condición que las personas participantes no se conocieran entre sí. Una vez efectuada la invitación y un día antes de la realización del grupo o ese mismo día por la mañana, se realizó un llamado telefónico para confirmar datos, y ratificar la asistencia a los grupos de todos los participantes.

FUENTE: kNACK, Estudio Cualitativo de la Calidad de las prácticas democráticas en Rafaela, 2004.

12. Para la realización de los grupos focales y la encuesta domiciliaria, la Unidad Ejecutora del proyecto contrató los servicios del equipo de investigación de kNACK (Nun, Adrogué, Caruso S.A.)

Encuesta Domiciliaria

FICHA TECNICA DE LA ENCUESTA REALIZADA EN RAFAELA

- **Universo:** Población mayor de 18 años de la localidad de Rafaela.
- **Tipo de Estudio:** Cuantitativo. Realizado sobre la base de 400 entrevistas personales en los hogares de los entrevistados. El cuestionario fue semiestructurado con preguntas abiertas y cerradas.
- **Diseño muestra:** probabilístico, estratificado y multietápico con selección final del entrevistado por cuotas de edad y de sexo.
- **Margen de error:** Entre +/- 2.9 y +/-4.9 según la dispersión de la variable para un intervalo de confianza del 95%.
- **Inferencias estadísticas:** significativas $\alpha \leq 0.05$.
- **Fecha de campo:** Desde 1º al 8 de marzo de 2004.

FUENTE: kNACK, Estudio Cuantitativo de la Calidad de las prácticas democráticas en Rafaela, 2004.

Entrevistas a informantes clave¹³

Se realizaron entrevistas a docentes mediante un cuestionario enviado por correo para coleccionar información sobre el indicador 1.5/Tratamiento en las escuelas primarias y secundarias de los cuatro temas planteados en la auditoría.

Asimismo, se mantuvieron reuniones con varios funcionarios de la gestión anterior y de la actual y con representantes de la sociedad civil de Rafaela.

Recopilación y análisis de la documentación del Municipio

Este método fue utilizado para la recolección de información de todos los indicadores de comprobación de la Auditoría Ciudadana. A tal efecto, integrantes de la Unidad Ejecutora viajaron a Rafaela.

La información se obtuvo de diferentes fuentes y a través de distintos medios. La primera aproximación con la realidad del Municipio requerida en los indicadores se realizó consultando la página de Internet y a través de los dos diarios locales.

En segundo lugar, se efectuaron entrevistas con los funcionarios responsables de todas las áreas, tanto del Departamento Ejecutivo como del Concejo Municipal, relacionadas directa o indirectamente con las prácticas mencionadas en los indicadores.

13. Las entrevistas y la recopilación de información del Municipio estuvieron a cargo de la Unidad Ejecutora.

En tercer lugar, se procedió a la recolección de la documentación, particularmente normativa (ordenanzas, decretos, resoluciones) y consultando los archivos del Municipio, tanto en soporte papel como magnético. Se presenció y comprobó el funcionamiento de algunas dependencias municipales y se realizaron entrevistas a referentes de la sociedad civil local. Estos últimos integran, a su vez, el Foro Cívico de Rafaela y aportaron valiosa información para la evaluación de las prácticas democráticas.

SEGUNDA PARTE

EVALUACION DE LA CALIDAD DE LAS PRACTICAS DEMOCRATICAS EN RAFAELA

Cultura Cívica Democrática

Participación Ciudadana en las Políticas Públicas

Trato al Ciudadano

Rendición de Cuentas

La Auditoría Ciudadana de la Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios, en su sentido más básico, es una deliberación entre ciudadanos de una comunidad que se atiene a determinadas reglas formales para lograr un fin específico: emitir una opinión informada sobre la calidad de prácticas democráticas, previamente definidas. Los resultados de esta evaluación son juicios intersubjetivos, es decir, criterios elaborados por varias personas luego de revisar cierta información objetiva y las percepciones de la comunidad local. Estas evaluaciones indagan más allá de los preconceptos de la democracia porque constituyen una nueva forma de deliberación pública, tienden puentes entre los ciudadanos y gobierno local, estimulan el debate cívico crítico y ayudan a desarrollar la participación ciudadana en los asuntos públicos y, con ello, el mejoramiento de la gestión municipal y de la democracia local.

La Auditoría Ciudadana de la Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios ha focalizado la atención en determinadas *prácticas democráticas*¹: la cultura cívica democrática, la participación ciudadana en las políticas públicas, el trato al ciudadano y la rendición de cuentas de los gobiernos locales.

La *cultura cívica democrática* es el conjunto de valores y creencias que sustentan y alimentan las relaciones entre ciudadanos e instituciones en un régimen democrático y constituyen la materia prima para la formulación de un sistema legal que establece y respalda los derechos y libertades que este régimen implica y que prohíbe que cualquier ciudadano o institución del Estado esté por encima de la ley².

La *participación ciudadana en las políticas públicas* tiene que ver, por un lado, con el grado en que las normas y programas públicos crean oportunidades para la intervención de los ciudadanos en la gestión pública y, por el otro, con el grado en que estos hacen uso efectivo de esas oportunidades para influir en la toma de decisiones dentro de las instituciones del Estado, exigir información sobre la marcha o resultados de las políticas o presentar denuncias ante las instancias de control.

El *trato al ciudadano*, se refiere al trato democrático de las instituciones públicas a las personas. El trato democrático al ciudadano supone que la interacción entre funcionarios y ciudadanos debe cumplir con dos condiciones: a) que se reconozca y respete la dignidad de las personas y b) que esté sujeta a un marco legal y administrativo aprobado mediante normas democráticas. Debe aclararse especialmente que el concepto de trato al ciudadano que aquí se utiliza no se refiere a la eficacia y eficiencia institucional, es decir a la *diligencia*, sino a la *dignidad* con que se trata a las personas.

La *rendición de cuentas* tiene dos dimensiones. La primera comprende las acciones que realizan el gobierno y la administración municipal para informar responsablemente a la ciudadanía sobre los resultados de su gestión administrativa, financiera y política, y sobre la prestación de servicios a su cargo. La segunda, se refiere al grado en que la ciudadanía exige estas explicaciones.

Se evaluaron estos cuatro temas por considerarlos esenciales para la construcción de una nueva institucionalidad democrática³. La Auditoría Ciudadana se caracteriza por ser un instrumento que puede adaptarse a la realidad, a la cultura y a las necesidades de cada comunidad. Esto significa que, a través de la Auditoría Ciudadana pueden evaluarse aquellos temas que constituyen una preocupación para la comunidad

1. Por *prácticas democráticas*, entendemos el modo de organizar las instituciones del Estado y sus relaciones con la sociedad.

2. O'Donnell, G. 2003. *Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos*, en O'Donnell, G et al. 2003, *op.cit.* pp.72,73.

3. Estos cuatro temas también se evaluarán en las siguientes etapas del programa, que finaliza en el año 2007 y que abarcará aproximadamente a 200 municipios de todo el país, cubriendo una población de 13 millones de argentinos (30% de la población total del país).

(salud, educación, seguridad, entre otros) y respecto de los cuales sea necesario y útil contar con un diagnóstico que facilite la búsqueda y el hallazgo de soluciones que respondan a las necesidades y expectativas de la población.

Sólo si ejercemos la ciudadanía de una manera responsable y exigente, tendremos gobiernos responsables que den cuenta de sus actos, gestionen con eficiencia los recursos públicos y garanticen la provisión de los servicios básicos que todo Estado está obligado a brindar a sus ciudadanos en una democracia. Sólo así, lograremos mejorar la calidad de la democracia y, con ella, la calidad de vida de las personas.

SEGUNDA PARTE

Cultura Cívica Democrática



Cultura Cívica Democrática

La *cultura cívica democrática* es el conjunto de valores y creencias que sustentan y alimentan las relaciones entre ciudadanos e instituciones en un régimen democrático y constituyen la materia prima para la formulación de un sistema legal que establece y respalda los derechos y libertades que ese régimen implica, y que prohíbe que cualquier ciudadano o institución del Estado esté por encima de la ley⁴.

Para la evaluación de este tema se han tomado en cuenta tres aspectos centrales.

El primero de ellos está referido a la percepción que la ciudadanía tiene acerca de la democracia como valor en sí mismo y como medio adecuado para mejorar la calidad de vida de la población. El objetivo es obtener la opinión de la comunidad sobre el papel que desempeña cada ciudadano y cada representante y sobre la relación que se establece entre ambos conjuntos de actores en una democracia.

Un segundo aspecto, se refiere al conocimiento, ejercicio y responsabilidad de los derechos y deberes del conjunto de la sociedad en una democracia.

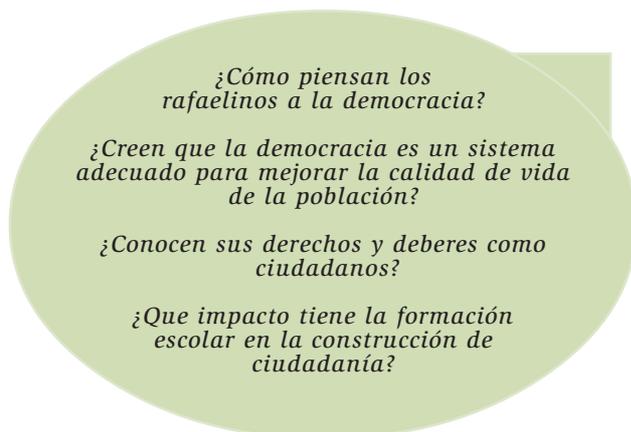
Los valores democráticos reconocen la igualdad de derechos, libertades, dignidad y obligaciones de los ciudadanos sin distinguir raza, religión, sexo, o pertenencia política o social. En una democracia encontramos tres categorías de derechos:

- ✓ Los *derechos civiles*, que incluyen las libertades individuales: de expresión, de creencias, de asociación y organización, de opinión, entre otros.
- ✓ Los *derechos políticos* son aquellos que permiten a las personas participar libremente en la elección de autoridades, a ser elegido y a influir en las decisiones públicas que afectan a la comunidad.
- ✓ Los *derechos sociales* son los que comprenden el acceso a la educación, a la cultura, al trabajo y a recibir un salario que asegure una vida digna, a la salud, al bienestar.

Los *derechos cívicos*, comprenden las responsabilidades y obligaciones de las personas que, en una democracia, se refieren al cumplimiento de la ley y de las normas de convivencia.

El tercer aspecto, tiene que ver con la educación como elemento clave en la consolidación y fortalecimiento de la democracia. En la construcción de una democracia, la educación constituye un componente indispensable para la formación de una ciudadanía que participe en forma libre y responsable en el desarrollo de las prácticas que este sistema implica. La tarea esencial de la educación es proveer a la población el conocimiento de los principios que dan forma a la democracia, sus valores, las habilidades y destrezas que estimulen la participación y el compromiso con los asuntos públicos. Es a través de la educación que los ciudadanos adquieren los valores que orientan su conducta y definen su posición frente a las realidades concretas. El aprendizaje, la internalización y el ejercicio de valores democráticos como el reconocimiento y el respeto a la dignidad humana, la aceptación de la diversidad, la tolerancia, la igualdad, la honestidad y la responsabilidad, propician una mayor práctica y demanda de mejor calidad democrática.

4. O'Donnell, G.2003. *Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos*, en O'Donnell, G et al. 2003, *Democracia, Desarrollo Humano y Ciudadanía*, Homo Sapiens Ediciones, pp.72,73.

**Aspiración:**

Que los ciudadanos de Rafaela tengan una fuerte creencia en la democracia como valor en sí mismo y como un medio adecuado para mejorar la calidad de vida de la población.

Indicador 1.1

Percepción de la ciudadanía sobre el rol de la democracia como medio para mejorar la calidad de vida de las personas.

Información Recolectada**La satisfacción de los Derechos Sociales como precondition de la Democracia**

En Rafaela conviven distintas definiciones de democracia según se haga hincapié en la vigencia de los derechos civiles, los derechos políticos y los derechos sociales. Sin embargo, el 83% de los rafaelin@s se inclina por la definición que privilegia la presencia y satisfacción de los derechos sociales (especialmente salud, educación, trabajo y bienestar).

Democracia y Calidad de Vida

En Rafaela la gran mayoría de los ciudadanos tiende a distinguir entre el funcionamiento de la democracia en el ámbito nacional y en el ámbito local. La segunda es significativamente mejor evaluada que la primera.

El 69% de los rafaelin@s considera que el funcionamiento de la democracia en el ámbito nacional es insatisfactorio. Esta insatisfacción se basa en una evaluación negativa del desempeño de las instituciones de gobierno (no hay respuesta positiva a la satisfacción de los derechos sociales).

Sin embargo, el 73% de los ciudadanos de Rafaela están muy o bastante satisfechos con el funcionamiento de la democracia en la ciudad.

Se juzga que la democracia funciona mejor en el ámbito local por las dimensiones pequeñas del área de gestión y por un efectivo y mejor desempeño de las instituciones de gobierno municipales.

El 65% de los rafaelin@s está muy o bastante convencido de que la democracia es un sistema con el que se puede mejorar real y efectivamente la calidad de vida, creencia que asciende al 77% entre quienes pertenecen al nivel económico social alto.

Apoyo a la Democracia

El apoyo a la democracia en el ámbito nacional no es masivo en Rafaela, aunque se cree posible un cambio que lo motive. Entre 5 y 6 de cada 10 rafaelininos expresan su apoyo a la democracia de manera manifiesta (el 56% la considera preferible a cualquier forma de gobierno y más del 60% cree que no puede haber democracia sin Congreso Nacional o sin partidos políticos). A mayor nivel económico social y, en menor medida, educación, mayor apoyo a la democracia.

Sin embargo, 3 de cada 10 no tienen preferencia entre un gobierno democrático y uno no democrático. Al tiempo que 4 de cada 10 no les importaría que llegara al poder un gobierno autoritario si pudiera resolver los problemas económicos del país⁵. El nivel de apoyo a la democracia como sistema de gobierno registrado en Rafaela, es menor a la media nacional (56% vs. 68%)⁶.



Pregunta: *¿Por qué?*

A nivel Nacional	%
Por políticas del gobierno Nacional	6
Gobierno con más poder, mayor capacidad	4
Hay más participación	1
Más libertades	1
A nivel Local	%
Es una jurisdicción más chica	34
Por políticas específicas del gobierno	20
Más participación /Más cercanía con el gobierno	4
Menos corrupción	3
La gente se conoce más	3
Vivo acá/ignoro la situación a nivel nacional	2
Menos pobreza	2
Más libertades	2
Más seguridad	1
Más serio	1
Menos disputas /competencia	1
Menos desigualdad	1
Ambos por igual	%
En todos lados es igual	6
Igual corrupción en ambos	2
Por políticas específicas de ambos gobiernos	1
Igual derechos y obligaciones en ambos	1
No funciona en ninguno	%
En todos lados es igual	1
Igual corrupción en ambos	1
Por políticas específicas de ambos gobiernos	1

No obstante ello, el 82% de los ciudadanos de Rafaela cree que es posible mejorar la calidad de la política y de las instituciones en la Argentina.

5. Según el reciente estudio sobre el desarrollo de la democracia realizado por el PNUD en 18 países de América Latina, el 56% de la gente sacrificaría la democracia si se le resolvieran los problemas económicos. PNUD, *La Democracia en América Latina*, abril 2004. www.democracia.undp.org

6. Fuente: *Latinobarómetro*, 2003. www.latinobarometro.org

Indicador 1.2

Percepción de la ciudadanía sobre el conocimiento, ejercicio y responsabilidad de los derechos ciudadanos.

Información Recolectada

Entre los rafaelinos existe una significativa y difundida percepción de desconocimiento de sus derechos como ciudadanos: 4 de cada 10 ciudadanos sostiene que los habitantes de Rafaela conocen poco o nada de sus derechos. Responsabilizan a las autoridades por este desconocimiento y en menor medida a ellos mismos.

Pregunta:

Menciones	%
Las autoridades / representantes / dirigentes	39
La propia gente / los mismos ciudadanos / desinterés	29
La gente y los políticos por igual	11
Los políticos	10
La falta de educación	9
Otros	2

Prima el reconocimiento de los derechos sociales, en primer lugar del derecho al trabajo (43%), seguido por el derecho a la educación (23%), a la salud (15%), al bienestar económico en general (13%) y a la seguridad (12%). Entre los derechos civiles y políticos, se destaca el conocimiento del derecho a la libertad de expresión y libertad de prensa junto al de elección y voto. Sólo el 2% de los rafaelinos considera que tiene derecho a participar de las decisiones de gobierno.

Pregunta: Cuáles diría usted que son sus derechos como ciudadano que vive en una democracia? Por favor dígame todos los que recuerde o piense que son sus derechos?

Respuesta Espontánea - Opciones Múltiples

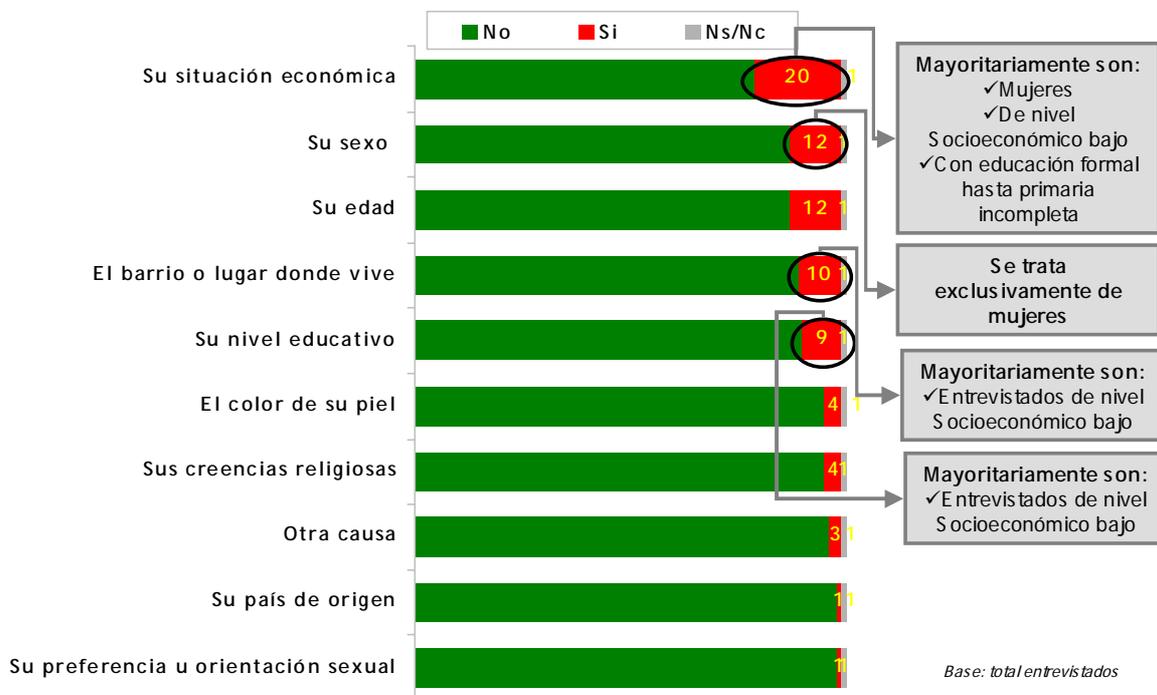
Libertad de expresión / de prensa	26	46	Derecho al trabajo/ Trabajo digno	43	69	
Libertad de elección / de voto	12		Derecho a la educación	23		
Libertad en general	11		Derecho a la salud	15		
Libertad de circulación / de tránsito	6		Bienestar económico/prosperidad	13		
Derecho a manifestarse/a huelga	4		Derecho a la seguridad	12		
Libertad de cultos	2		Derecho a una vejez digna/jubilación	3		
Respeto/ Respeto mutuo	8	14	Vivienda propia	3		6
Convivencia en paz	5		Respeto de los derechos (En general)	2		
Fraternidad /bondad /solidaridad	1		Justicia social	1		
Honestidad	1		Participación en las decisiones de gobierno	2		
No corrupción	1		Controlar a los dirigentes, representantes	2		
Justicia (En general)	5	5	Tener conducta /conciencia	1		
Igualdad en general	2		Responsabilidad	1		
Igualdad de posibilidades	1					

Si bien el 62% de los rafaelinos sostiene que sus derechos son respetados mucho o bastante por las autoridades, existe una asociación significativa entre haber vivido

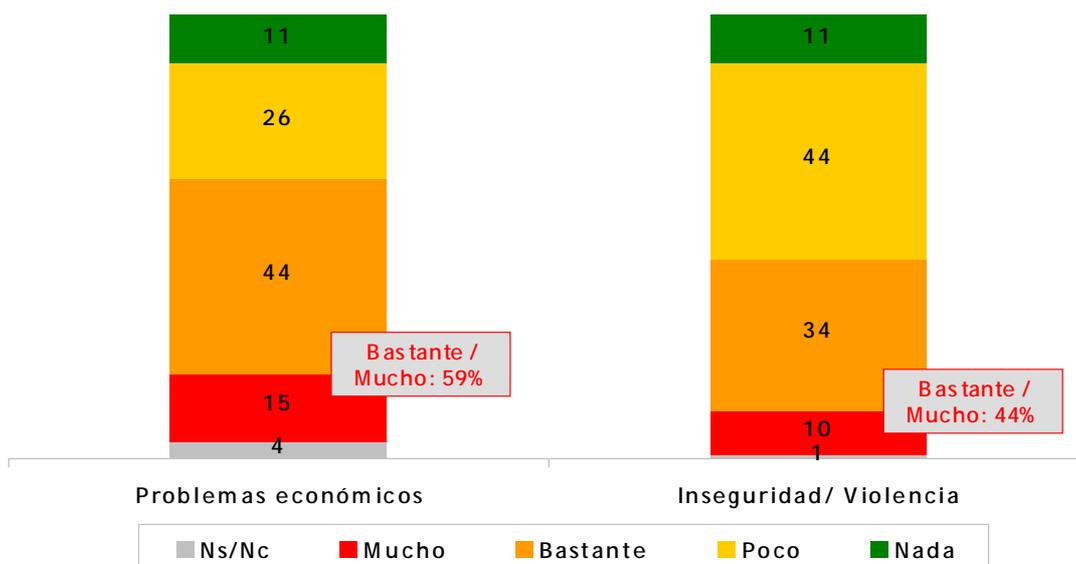
una experiencia concreta de discriminación y sostener que las autoridades no respetan los derechos ciudadanos.

El 36% considera que alguno de sus derechos no fue respetado. Esta última proporción aumenta entre las mujeres (42%) y quienes tienen menor nivel económico social (40%). Las principales causas de discriminación son el bajo nivel económico social (20%), ser mujer (12%) y la edad (12%).

Pregunta: En lo personal ¿Usted ha sentido alguna vez que alguno de sus derechos no fue respetado debido a...



Las restricciones y problemas económicos son percibidos como factores que impiden la plena vigencia de los derechos ciudadanos por 6 de cada 10 rafaelinos. En menor proporción, la inseguridad y la violencia cotidiana.



Indicador 1.3

Percepción de la ciudadanía sobre el conocimiento, ejercicio y responsabilidad del cumplimiento de los deberes ciudadanos.

Información Recolectada

En Rafaela hay un bajo conocimiento de los deberes ciudadanos, pero la gente en general percibe que se cumplen.

Los rafaelinos identifican de manera difusa y genérica los deberes y responsabilidades que tienen como ciudadanos. A tal punto que se habla de "respeto" (a secas) y de "respetar las leyes" (en general).

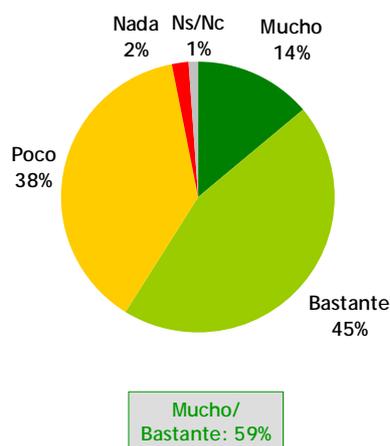
Sólo el 17% de los rafaelinos identifica el pago de impuestos o la participación en los asuntos públicos como deberes y responsabilidades de los ciudadanos.

No obstante, existe una difundida creencia de cumplimiento de los deberes y responsabilidades: 6 de cada 10 rafaelinos consideran que cumplen mucho o bastante con ellos.

*Pregunta: ¿Y cuáles diría que son sus deberes como ciudadano?
Por favor dígame todos los que recuerda son sus responsabilidades como ciudadano?
Respuesta Espontánea - Opciones Múltiples*

El Respeto (En general)	41
Respetar las leyes	34
Pagar los impuestos	22
Participar/ intervenir en asuntos públicos	13
Trabajar	13
Ser solidario/ bueno	10
Colaborar con el municipio	8
Educar a los hijos	8
Elegir representantes/ votar	6
Responsabilidad	5
Tener conducta	4
Promover los derechos	3
Controlar a los dirigentes	1
Compromiso con la democracia	1
Respetar las opiniones	1
Otros	3

Pregunta: ¿Usted diría que los habitantes de Rafaela cumplen con sus deberes mucho, bastante, poco o nada?



Base: total entrevistados

Indicador 1.4

Percepción de la ciudadanía sobre los diferentes niveles de responsabilidad del gobierno local, provincial y nacional con respecto a las cuestiones que son de su competencia.

Información Recolectada

En Rafaela, como en el resto del país, existe confusión y escasa facilidad para distinguir las responsabilidades de los tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal. En la práctica está claro que, para la abrumadora mayoría de los rafaelinos, la relación con otros países y la administración de justicia son áreas de gestión cuya responsabilidad recae en el gobierno nacional, mientras que el mantenimiento de calles y veredas, la limpieza urbana y la iluminación pública son responsabilidades del gobierno municipal.

Sin embargo, en todas las demás áreas de gestión evaluadas (salud pública, educación pública, seguridad, obras de infraestructura, medio ambiente, seguridad social) demuestran el nivel de confusión en la ciudadanía antes señalado.

Existe una tendencia a señalar a los tres niveles como co-responsables. La investigación cualitativa (grupos focales) sugiere que en general se piensa que el nivel nacional establece lineamientos generales que los otros dos niveles luego ponen en práctica.

Pregunta: Ahora le voy a leer una serie de responsabilidades de gobierno y en cada caso quisiera que me diga quien se ocupa o debiera ocuparse de ella, si el Gobierno Nacional, el Provincial o el Municipal. Para comenzar ¿Quién es responsable de asegurar o garantizar a los habitantes de Rafaela ...

	Gobierno Nacional	Gobierno Provincial	Gobierno Municipal
Relación con otros países	91	10	11
Justicia	76	33	38
Salud pública	50	52	51
Educación pública	49	53	46
Seguridad	49	59	48
Seguridad social	38	43	68
Obras de infraestructura	33	50	58
Medio ambiente	29	44	70
Cobro de impuestos	17	33	83
Iluminación pública	0	3	100
Calles y veredas	0	3	100
Limpieza urbana	0	3	100

Base: total entrevistados

Indicador 1.5

Tratamiento en las escuelas primarias y secundarias de los cuatro temas planteados en la auditoría.

Información Recolectada⁷

La educación en la Argentina está a cargo de las autoridades provinciales; es decir que en el caso de Rafaela, tiene jurisdicción la Provincia de Santa Fe a través de su Ministerio de Educación. Esto significa, entre otras cosas, que las escuelas que funcionan en el municipio no definen su currícula escolar, aunque sí cuentan con los EDI (espacios de definición institucional), que suelen utilizarse para incorporar contenidos complementarios a los obligatorios.

El 64% de los rafaelin@s sostiene que las escuelas e instituciones educativas que funcionan en Rafaela contribuyen mucho o bastante a informar y formar a los habitantes sobre sus derechos y responsabilidades como ciudadanos.

7. Para evaluar este indicador, incluimos tanto la percepción de los ciudadanos en general como de los docentes en particular, sobre el impacto de la formación escolar en el conocimiento de los temas planteados para la Auditoría Ciudadana en Rafaela.

En Rafaela se han detectado algunas iniciativas de instituciones educativas que contribuyen a fortalecer la cultura cívica democrática:

✓ El proyecto **Convivencia**, tiene una frecuencia anual y abarca a todas las escuelas del Municipio. Su objetivo principal es revitalizar los valores para una buena convivencia en el aula, la escuela y la sociedad. A través de este proyecto las instituciones educativas buscan profundizar saberes y competencias para que contribuyan a formar personas más responsables y más comprometidas con su comunidad.

✓ El proyecto **Cátedra de Debate** se realiza en forma anual, en el 2° año del Polimodal de la Escuela N° 376 Joaquín Dopazo. A través del mismo, se desarrollan temas de participación ciudadana con resultados positivos en cuanto al cambio de actitud de los alumnos frente a este derecho, aunque acotados a una sola escuela.

Cultura Cívica Democrática

Aspiración

Que los ciudadanos de Rafaela tengan una fuerte creencia en la Democracia como un valor en sí mismo y como forma de mejorar la calidad de vida de la población.

Respecto de esta aspiración, debemos destacar varios aspectos positivos y algunas dificultades para alcanzarla.

En primer lugar, la tendencia predominante es la de calificar a la democracia como «una forma de vida en la cual la gente tiene derecho a participar en todas las decisiones que afectan a su vida cotidiana» - en contraposición a la versión puramente electoralista que sostiene que: «es elegir periódicamente a sus gobernantes a través del voto». Asimismo puede observarse que un elevado porcentaje de la población (65%) la considera un medio adecuado para mejorar la calidad de vida, aunque la asocia fundamentalmente con la satisfacción de los derechos sociales (vivienda, trabajo, salud, educación), dejando de lado los derechos civiles y políticos. En segundo lugar, es contundente la percepción de los ciudadanos de Rafaela cuando afirman que la democracia en la ciudad funciona significativamente mejor que en el ámbito nacional (68% vs 14%); esto muestra un alto nivel de satisfacción general con el gobierno local. En tercer lugar, se han detectado varios programas educativos curriculares y extracurriculares que abordan algunos de los temas planteados por la Auditoría Ciudadana, aunque no de manera sistemática y permanente. Esto revela una preocupación y dedicación de una parte importante de la comunidad educativa por la formación ética y ciudadana de los rafaelinos, dato que es corroborado ampliamente por la población: el 64% considera que la escuela contribuye mucho o bastante a formar ciudadanos responsables.

Las dificultades que se observan tienen que ver con algunas contradicciones y con la imposibilidad de comprender e internalizar valores democráticos y todo el potencial que ellos encarnan. A pesar de lo mencionado antes acerca de la percepción de los ciudadanos respecto del papel de las instituciones escolares, se produce una contradicción cuando la mitad de los ciudadanos de Rafaela consideran que conocen poco sus derechos y responsabilidades cuando esto debería surgir de la educación formal. Además, se tiende a responsabilizar a los gobernantes por este desconocimiento, lo cual de alguna manera revela una falta de compromiso con el otro y con lo público¹. Se han percibido situaciones de no respeto de los derechos especialmente hacia las mujeres de clase socioeconómica baja, así como serias dificultades para integrar a la comunidad a las personas que migraron a Rafaela desde diversos lugares del país. Asimismo, existe gran confusión para distinguir las responsabilidades de los tres niveles de gobierno; en general, se tiende a co-responsabilizar a los tres por igual, lo que lleva a una crítica indiscriminada contra las autoridades en general, lo cual podría expresar una actitud tendiente a justificar la propia inacción.

La democracia - en el ámbito nacional- no goza de un apoyo masivo en Rafaela: casi la mitad de la población sacrificaría la democracia con tal de que se resolvieran los problemas económicos del país y tres de cada diez rafaelinos no tiene preferencia entre un régimen democrático y uno autoritario². Sin embargo, a pesar de este sentimiento de frustración experimentado por la mayoría frente a la democracia, el 82% de los ciudadanos de Rafaela considera que es posible mejorar la calidad de la política y de las instituciones en la Argentina, lo cual muestra que los esfuerzos que se hagan por la transformación de las instituciones contarían con un suelo propicio en Rafaela.

¹ Las cifras que se registran en Rafaela sobre este tema son similares a la media que se registra en América Latina, según el reciente Informe sobre la Democracia en América Latina realizado por el PNUD, La Democracia en América Latina, 2004. www.democracia.undp.org

² Recordemos que más de la mitad de la población del país fue socializada/educada bajo regímenes autoritarios.

SEGUNDA PARTE

Participación ciudadana en las políticas públicas



Participación ciudadana en las políticas públicas

¿Cómo promover el compromiso con el espacio público, la responsabilidad civil y la participación ciudadana? Esta es una de las preguntas que presiden la estrategia de implementación de la Auditoría Ciudadana como un instrumento que pretende vigorizar a la sociedad civil.

En este sentido, resulta oportuno recordar dos formas diferentes de aproximación al tema de la participación ciudadana en una democracia moderna.

Una primera visión enuncia que, en condiciones normales, se supone que la mayoría de los ciudadanos perciben a la esfera pública como un ámbito bastante alejado de sus preocupaciones cotidianas, salvo que éstas se encuentren vinculadas a aquélla por intereses directos. Su compromiso original es con los aspectos de la vida privada que le resultan más urgentes o más satisfactorios: el trabajo, la familia, los amigos. En consecuencia, aquí lo que aparece como natural es que la sociedad delegue la fatigosa tarea de administrar lo público en políticos y funcionarios profesionalizados, limitándose a desaprobare o consentir por omisión. Y cuando hay una participación ciudadana activa es precisamente por fallas de la esfera pública, por reacción a problemas específicos que reclaman solución y no la obtienen; superado el obstáculo (o fracasado el empeño), la participación tiende a extinguirse.

Una segunda visión expresa, en cambio, que, dadas ciertas condiciones, los ciudadanos tienen una propensión natural a informarse y a participar e involucrarse en los asuntos públicos, más allá de cualquier cuestión coyuntural. Y cuando no lo hacen es por alguna falla o, más frecuentemente, porque existen barreras impuestas desde distintos espacios de poder que reprimen, inhiben o coartan dicha participación. El problema sería entonces informar a los ciudadanos, educarlos, abrir y fortalecer al máximo los espacios de participación y de control ciudadano al poder.

El sentido y el alcance de una intervención como la que se propone la Auditoría no podría limitarse entonces a remover las trabas a la participación sino a formar y a motivar ciudadanos que la consideren un bien y una actividad deseables y relevantes para su vida cotidiana. De cualquier manera, ambas visiones comparten la afirmación según la cual a mayor nivel de educación y bienestar socioeconómico, mayor compromiso con lo público, por lo que reconocemos y sostenemos entonces, desde el inicio, el papel de singular importancia que le cabe a la educación y a la situación socioeconómica en la construcción de ciudadanía.

Para evaluar el tema de la participación ciudadana en las diversas etapas de las políticas públicas, hemos planteado dos aspiraciones principales: por un lado, el grado en que las normas y programas públicos crean oportunidades para la intervención de los ciudadanos en la gestión pública, y por el otro, el grado en que los ciudadanos hacen uso efectivo de esas oportunidades para influir en la toma de decisiones dentro de las instituciones del Estado, exigir información sobre la marcha o resultados de las políticas o presentar denuncias ante las instancias de control.

¿Disponen los rafaelinos de medios abiertos y eficaces para participar en el diseño, decisión e implementación de políticas públicas en su Municipio?

¿Promueve la administración municipal de Rafaela la participación libre y voluntaria de la ciudadanía en los asuntos públicos de la ciudad?

Aspiración:

Que el gobierno del Municipio de Rafaela promueva la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Indicador 2.1

Existencia y utilización de mecanismos de democracia directa y semi directa.

📄 Información Recolectada

La Constitución de la Provincia de Santa Fe no incluye en su articulado el establecimiento de mecanismos de democracia directa (audiencias públicas, referéndum, consulta popular, iniciativa popular o ciudadana y revocatoria de mandatos). Sin perjuicio de ello, no encontramos proyectos presentados en el Concejo Municipal, ni ordenanzas vigentes, orientados a incrementar la participación ciudadana a través de la implementación de alguno de los mecanismos mencionados.

Indicador 2.2

Existencia de mecanismos reglamentados y otras acciones del gobierno municipal que reconozcan el derecho de los ciudadanos a participar en las políticas públicas.

📄 Información Recolectada

Plan Estratégico Rafaela (PER)

Rafaela cuenta con un Plan Estratégico, que convoca a las organizaciones más importantes de la sociedad civil local y a la administración central municipal con el objetivo de planificar las políticas públicas generales en pos del mejoramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos.

En los grupos focales, resulta especialmente interesante destacar que el PER fue asociado por algunos entrevistados a una forma ideal de vincular democracia y mejora de la calidad de vida.

- ✓ «Me parece un buen proyecto pensado por la Municipalidad, desde que tenemos esto, se avanzó bastante en el área educativa» (Mayores de bajo nivel socioeconómico).
- ✓ «...es un proyecto para que avance Rafaela...para darle una salida laboral a la gente, como reubicarla hoy y a las futuras generaciones dónde insertarlas...es una buena idea» (Mayores de bajo nivel socioeconómico)

Comisiones Asesoras Municipales

Por tratarse de un caso especial de participación ciudadana que se refiere al presupuesto municipal, esta información se volcó en el Indicador 2.3.

Indicador 2.3

Existencia y utilización de mecanismos de participación ciudadana en el diseño, elaboración, aprobación o ejecución del presupuesto municipal.

Información Recolectada

No hay ninguna norma que establezca mecanismos de participación ciudadana en el diseño, elaboración o aprobación del presupuesto municipal, a la manera del presupuesto participativo. Sin embargo, existen vías de participación ciudadana en la ejecución de algunos programas del presupuesto municipal, en determinadas áreas y para actividades específicas, a través de las Comisiones Asesoras Municipales, que constituyen verdaderos ámbitos de participación del presupuesto municipal.

Comisiones Asesoras Municipales

En 1991, el gobierno de Rafaela creó por ordenanza las Comisiones Asesoras Municipales, entidades sin fines de lucro que comprenden varias áreas de interés ciudadano:

- a) Comisión Municipal de Entidades de Bien Público;
- b) Comisión Municipal de Cultura;
- c) Comisión Municipal de Turismo;
- d) Comisión Municipal de Deportes;
- e) Comisión Municipal de Discapacidad;

Estas Comisiones tienen como objetivo fomentar, apoyar e impulsar la realización de actividades en cada uno de estos ámbitos. Cuentan con un régimen de administración mixto, integrado por representantes de la sociedad civil, del Concejo Municipal y del Departamento Ejecutivo del Municipio. Cada Comisión está facultada para dictar su propio reglamento el cual debe ser inspeccionado por la Fiscalía Municipal. Las Comisiones tienen facultades para administrar un fondo cuyos recursos provienen de un porcentaje de la recaudación mensual del Derecho de Registro e Inspección, y de otros ingresos menores como donaciones y legados sobre el cual deben rendir cuentas mensualmente al Departamento Ejecutivo del Municipio.

Las organizaciones de la sociedad civil interesadas en conseguir financiamiento para llevar a cabo determinada actividad, pueden presentar un proyecto ante la Comisión Asesora que corresponda, atendiendo al área temática en cuestión, el cual es evaluado y sometido a la votación de sus integrantes para su aprobación.

Una vez aprobado el proyecto, el monto asignado se le gira a la organización promotora para que lo ejecute, conforme lo propuesto. Cuando el proyecto o actividad concluye,

la organización beneficiaria está obligada a rendir cuentas a la Comisión Asesora y a reintegrar los fondos sobrantes, si los hubiera.

En la relación establecida entre la Municipalidad, las Comisiones y los beneficiarios del financiamiento, no se maneja dinero en efectivo, sino que todo el movimiento financiero se articula a través de cuentas bancarias. El Municipio deposita mensualmente la asignación correspondiente a la Comisión, conforme el porcentaje dispuesto en la normativa, y ésta, con la misma frecuencia, debe rendir cuentas de lo realizado con tales montos.

Indicador 2.4

Existencia de un área de relaciones con la comunidad en el Municipio

Información Recolectada

No existe dependencia alguna específicamente orientada a promover o canalizar la participación ciudadana, ni a coordinar las relaciones con la comunidad. La función de "relación con la comunidad" recae en la Secretaría de Coordinación General y, en menor medida, en la Secretaría de Gobierno. Los vecinos usualmente canalizan sus inquietudes a través de una treintena de comisiones vecinales que conforman la Federación de Entidades Vecinales de Rafaela.

¿En qué medida los rafaelininos utilizan las oportunidades existentes para expresar sus opiniones sobre el diseño, la elaboración o la implementación de políticas públicas en su Municipio?

¿Cuán involucrados y comprometidos están con el espacio público?

¿Cómo conciben a la participación ciudadana?

Aspiración:

Que la ciudadanía de Rafaela haga uso efectivo de las oportunidades existentes para expresar opiniones sobre el diseño, la elaboración, la implementación o la evaluación de las políticas públicas del Municipio.

Indicador 3.1

Nivel de participación ciudadana en organizaciones de la sociedad civil.

Información Recolectada

Antes de comenzar, conviene decir que participar no es necesariamente sinónimo de algo bueno para gran parte de los rafaelininos. Si esta ocurre es para encontrar una solución a un problema concreto. La concepción dominante es que "los desarrollos normales no exigen participación".

La participación en general no es muy valorada en Rafaela. Esto surgió en los grupos focales para todos los segmentos de edad y todos los niveles socioeconómicos.

- ✓ *«Yo tengo una postura que quizás no compartan pero me niego muchas veces a participar en lo que sea cooperadora, porque pienso que es hacerle fácil las cosas al gobierno, porque si la cooperadora de la escuela no funciona a la escuela la cerrarían tal vez y el gobierno tiene medios para que quede abierta...»*
(Mayores de alto nivel socioeconómico)
- ✓ *«Acá la gente participa poco, cada uno está en su mundo y es como que hay que delegar, el gobernante que se encargue de hacer tal cosa, yo te voté vos sos el que se tiene que ocupar de las cosas, de toda la parte política»*
(Jóvenes de bajo nivel socioeconómico)

Se piensa fundamentalmente a través de tres modalidades: las movilizaciones callejeras en general, poco valoradas-, las organizaciones vecinales y los medios de comunicación locales.

- ✓ *«Yo trabajo toda la semana, eso es lo importante, y el fin de semana es para descansar, no tengo mucho tiempo para ir a actos o manifestaciones»*
(Mayores de bajo nivel socioeconómico)

Claro que también existe una minoría que refuta este pensamiento:

- ✓ *«Trabajar, trabajar, esta es una ciudad piamontesa... hay otras cosas además de trabajar. Vos no podés tener trabajo sin derecho a quejarte, a reclamar lo que es tuyo...»* (Mayores de bajo nivel socioeconómico)

Las movilizaciones callejeras cargan con otra dificultad que podría imputarse al hecho, problematizado antes por los propios entrevistados, de que Rafaela es una sociedad pequeña en la que todos se conocen y en la que ser conocido, en el marco de grandes disimetrías sociales y políticas, es peligroso. Se tiene vergüenza de participar por el temor al "que dirán" como lo hace sentir el siguiente parágrafo:

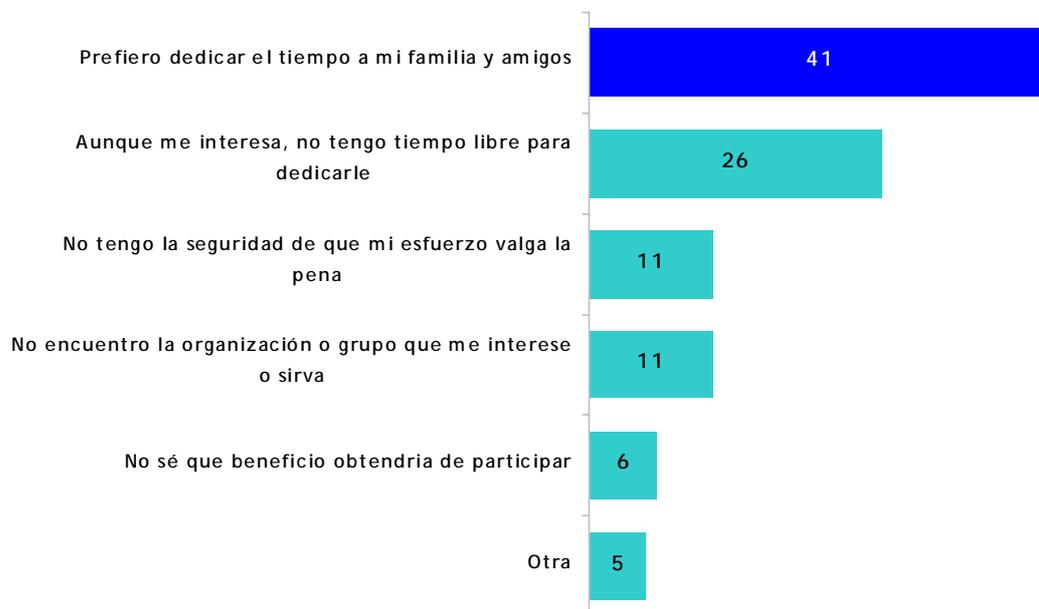
- ✓ *«... por vergüenza, más allá de que nos conocemos todos, es una cuestión de que para chusmear somos los primeros pero, para ir a un tema concreto y decir nos juntamos el domingo en la plaza, o una manifestación o algo no, yo tampoco iría, por un tema de que te conocen, creo que la gente acá es así, me incluyo.»*
(Mayores de bajo nivel socioeconómico)

En Rafaela, se registra un bajo nivel de participación ciudadana "organizada": sólo el 20% de los ciudadanos pertenece a algún tipo de organización social, política, cultural, deportiva, religiosa, entre otras. Las organizaciones que registran mayor poder de convocatoria entre este bajo porcentaje son: las organizaciones religiosas (7%), los partidos políticos (3%), los grupos de jóvenes (3%), los clubes deportivos (3%) y las cooperadoras (3%).

El nivel de compromiso e involucramiento de quienes participan es bastante variado: en la práctica se puede sostener que sólo el 13% le dedica a dicha participación más de tres horas por semana y que similar porcentaje asiste regularmente a reuniones. La intensidad de la participación asciende considerablemente entre quienes pertenecen a los niveles económico social más altos.

Quienes no participan -el 80% del total de la población de Rafaela- sostienen que no lo hacen porque prefieren dedicar el tiempo a su familia y amigos (41%) y porque carecen de tiempo (26%).

Pregunta: De las siguientes razones que puede leer en esta tarjeta ¿Cuál diría usted que es la principal razón por la cual no pertenece a ninguna organización? ¿Y en segundo lugar?
Respuestas Guiadas - Única opción



Base: Entrevistados que "no participan en alguna organización"

Aún así, el porcentaje de quienes dicen tener mucho o bastante interés en desarrollar algún tipo de acción colectiva, no necesariamente política, asciende al 40%; e incluso el 67% sostiene que la participación en actividades comunitarias puede servir para cambiar las cosas.

Indicador 3.2

Nivel de participación ciudadana en partidos políticos.

📄 Información Recolectada

En Rafaela, el 97% de la población no participa actualmente en un partido político. Las principales razones que se expresan acerca de esto son: al 50% no le interesa, al 19% le interesa pero no tiene confianza en los partidos ni en los políticos, al 16% le interesa pero no tiene tiempo y al 4% le interesa pero no encontró el partido que le guste o lo represente.

Entre los que participan activamente durante las elecciones locales (5%), lo hacen en las siguientes actividades: acuden a reuniones partidarias, ayudan en tareas de propaganda, convencen a personas sobre a quién es mejor votar o colabora económicamente.

Indicador 3.3

Cantidad de organizaciones civiles inscriptas en el municipio (de existir un registro)

Información Recolectada

El Municipio no cuenta con un Registro Oficial de Organizaciones No Gubernamentales. Sin embargo, la Comisión de Fortalecimiento Institucional del Plan Estratégico Rafaela realizó un trabajo de relevamiento de las mismas durante el 2001. Por el momento, no se han hecho ni se prevén hacer actualizaciones.

Indicador 3.4

Cantidad de proyectos que ingresaron al Concejo Municipal por el mecanismo de iniciativa ciudadana u otras iniciativas particulares de vecinos u organizaciones.

Información Recolectada

Como ya mencionamos anteriormente, no existe el mecanismo de iniciativa popular o ciudadana para la presentación de proyectos legislativos en Rafaela. Sin perjuicio de ello, no se registran presentaciones sobre iniciativas de vecinos presentadas ante el Concejo Municipal. Sin embargo, en los grupos focales se insinuó una modalidad de participación individual a través de la presentación de proyectos en el Concejo Municipal para su tratamiento legislativo. En todos los casos expuestos en estos grupos, la experiencia resultó en fracasos que derivan en mayor pesimismo y decepción.

Participación ciudadana en las políticas públicas

Aspiración

Que el gobierno del Municipio de Rafaela promueva la participación ciudadana en los asuntos públicos.

En Rafaela, debe destacarse muy especialmente la práctica desarrollada a través de las Comisiones Asesoras Municipales, que otorga a la sociedad civil la responsabilidad sobre la gestión de una parte del presupuesto municipal y permite el involucramiento de los ciudadanos, en la gestión de los recursos locales. Esta práctica parece exhibir un gran potencial para incorporar mecanismos de participación ciudadana en el diseño y elaboración del presupuesto.

A pesar de no contar con los mecanismos considerados más modernos para la promoción de la participación ciudadana como son las audiencias públicas, la iniciativa popular o ciudadana, la consulta popular, la banca del vecino o la revocatoria de mandatos -y, en algunos casos, con la autonomía necesaria para dictarlos-, el gobierno de Rafaela ha desarrollado valiosos espacios de participación de la comunidad en el diseño e implementación de políticas públicas. El caso paradigmático es el desarrollo del Plan Estratégico Rafaela (PER), pionero en la región y en el país, que promueve la constitución de diversas comisiones temáticas y de otros espacios de participación y consulta como es el caso del Foro para la Calidad de Vida. Asimismo, debe destacarse la labor del ICEDeL en lo que se refiere a la capacitación y formación de dirigentes de las organizaciones de la sociedad civil local. El ICEDeL constituye un espacio institucional que no debería desaprovecharse ya que exhibe un gran potencial para promover la articulación del gobierno municipal y la sociedad civil en el diseño, elaboración, implementación y monitoreo de las políticas públicas llevadas a cabo en la ciudad.

Aspiración

Que la ciudadanía de Rafaela haga uso efectivo de las oportunidades existentes para expresar opiniones sobre el diseño, elaboración, implementación o evaluación de las políticas públicas en el Municipio.

En Rafaela, las organizaciones de la sociedad civil trabajan en estrecha colaboración con el gobierno local a través de las comisiones temáticas del PER y de las Comisiones Asesoras Municipales.

A pesar de la existencia de muchas organizaciones, sólo 2 de cada 10 ciudadanos participa activamente en alguna. La participación no es muy valorada por los ciudadanos de Rafaela. En general existe una tendencia dominante a relacionarla con las movilizaciones callejeras y la protesta pública, las cuales son vistas como improductivas y como mecanismos que básicamente desprestigian a sus protagonistas. Los rafaelinos no adoptan esta modalidad de participación. El compromiso con lo público es percibido mayoritariamente como producto de una falla en la representación política. Aún cuando consideren que la participación puede ser una solución para resolver problemas, la percepción general dice que el desarrollo normal de la política o de los asuntos públicos no exige participación. Sólo el 40% de los rafaelinos está interesado en reunirse con otras personas que no sean de su familia o amigos más cercanos para buscar soluciones a los problemas de la comunidad.

No obstante, el 67% de los ciudadanos de Rafaela, manifestaron que la participación de las personas en actividades comunitarias pueden servir para cambiar las cosas. Esto constituye un dato alentador para desarrollar y profundizar el uso de instrumentos de participación ciudadana.

SEGUNDA PARTE

Trato al ciudadano



Trato al ciudadano

Con trato al ciudadano, nos referimos al trato democrático de las instituciones públicas a las personas. Trato democrático al ciudadano significa que la interacción entre funcionarios y ciudadanos debe cumplir con dos condiciones: a) que se reconozca y respete la dignidad de las personas y b) que esté sujeta a un marco legal y administrativo aprobado mediante normas democráticas.

El desarrollo de la calidad de la democracia parte de la necesidad de lograr cierto grado de congruencia entre las instituciones y los ciudadanos. Al analizar esta relación es conveniente tener en cuenta que las instituciones que conforman el gobierno y la administración consumen la mayor parte del presupuesto público, ocupan un porcentaje muy importante de la población activa, son responsables en gran parte del rendimiento del sistema, e intervienen de forma determinante en las decisiones públicas. Además, están muy presentes en la vida de los ciudadanos y es a través de ellas, de su personal y de sus políticas que los ciudadanos juzgan a priori el funcionamiento de la democracia.

El derecho del ciudadano a recibir un trato digno por parte de las instituciones públicas y de acceder libremente a la información pública, con frecuencia ha sido descuidado tanto por la normativa como por las prácticas administrativas vigentes. Como resultado, a menudo los trámites se prolongan indebidamente, existe imposición de requisitos innecesarios que traban los procedimientos y la falta de información y confusión en las líneas de autoridad abunda.

El acceso de los ciudadanos a las instituciones públicas está relacionado con las posibilidades que tiene la ciudadanía de conocer no sólo los servicios o productos que brindan y producen las diferentes áreas del Estado (lo que el Estado hace), sino también con los procedimientos que generan las acciones del Estado (cómo lo hace).

El acceso a la información pública es un derecho humano básico que aún la ciudadanía no incorpora en su haber y que constituye el prerequisite indispensable para poder participar. No es posible participar en ninguna instancia de un proceso de toma de decisiones o de control del gobierno si no se cuenta con la información necesaria para poder intervenir en ambos casos. Muchas veces la información no se brinda, sencillamente, porque no está disponible, es decir, no está ordenada ni clasificada; otras veces, porque se desconoce su existencia entre los mismos agentes públicos que deben brindarla.

¿Los rafaelinos tienen libre acceso a la información pública?

¿El Municipio difunde masivamente los actos de gobierno?

Aspiración:

Que el Municipio de Rafaela garantice el acceso de la ciudadanía a toda la información que genera y a los servicios que brinda mediante reglas claras que respeten la igualdad de oportunidades y de trato.

Indicador 4.1

Legislación o regulaciones específicas acerca de la disponibilidad de la información para acceso público en las instituciones públicas municipales.

📄 Información Recolectada

En los grupos focales, la ordenanza de acceso a la información fue muy mencionada pero provocó cierta desorientación y desconfianza entre los entrevistados, que manifestaban que hasta a los concejales les cuesta obtener información sobre la administración de los fondos del Municipio:

- ✓ «Hay una ordenanza que establece que cualquier ciudadano puede pedir al gobierno información y se la tienen que dar sin ninguna justificación especial pero no se cumple, no es tan abierta la cosa»(Mayores de alto nivel socioeconómico)
- ✓ «Yo sé que hasta a los concejales les cuesta acceder a esa información...»(se refiere al presupuesto municipal) (Mayores de alto nivel socioeconómico)

Por medio de la Ordenanza N° 3528 de 2002 se regula el acceso público a la información en el Municipio de Rafaela, en los siguientes términos: «Reconócese en el ámbito de la Administración Central y organismos descentralizados de la Municipalidad de Rafaela, a toda persona física o jurídica que formule por escrito con identificación del requirente, el libre acceso a la información completa, veraz y oportuna de los actos relacionados con la actividad del Municipio». No existen registros en el Municipio sobre pedidos de información por parte de la ciudadanía.

Indicador 4.2

Existencia de publicaciones y distribución masiva de normas de la administración pública municipal.

Información Recolectada

Página WEB del Gobierno Municipal

Rafaela cuenta con una página de Internet en transición (por el cambio de la gestión de gobierno): *www.rafaela.gov.ar*. Desde la misma se tiene acceso al Digesto y con él a toda la legislación vigente de la ciudad. Se está llevando a cabo una reformulación conceptual de la página WEB que incluye la definición de los elementos y la información, con la ambición de abarcar mayores contenidos. El Departamento de Prensa, dependiente de la Secretaría de Coordinación, es el encargado responsable de la página WEB, pero está en estudio la alternativa de trasladar la ejecución de este servicio a una empresa privada especializada en el área.

Boletín Oficial Municipal y Digesto Municipal

Rafaela cuenta con un Boletín Oficial Municipal elaborado y editado por la imprenta municipal. Los ejemplares del Boletín Oficial se distribuyen a todos los organismos de gobierno de Rafaela y a las principales instituciones de la comunidad, como la Sociedad Rural, el Centro Comercial e Industrial y los gremios, entre otros. El Boletín Oficial sólo se publica en formato papel y carece de una frecuencia preestablecida; generalmente abarca períodos de tiempo superiores a un mes. Usualmente no se publican todas las normas que produce la Administración, se realiza una preselección en la que se excluyen las resoluciones internas que la misma Administración considere de escaso interés para la comunidad. El Digesto Municipal se confecciona en formato papel y digital y contiene todas las normas vigentes (no derogadas) en sus textos originales (tal como fueron presentadas en el Concejo Municipal) y con el texto finalmente promulgado. Tanto el Boletín Oficial como el Digesto pueden ser consultados personalmente en el Despacho General de la Intendencia. El acceso al Boletín Oficial y al Digesto es libre y gratuito.

Partes de Prensa

Además del Boletín Oficial y del Digesto, se emiten diariamente "partes de prensa" elaborados por el Departamento de Prensa de la Municipalidad, los cuales son publicados (voluntaria y gratuitamente) por los medios de comunicación locales (diarios, radios y canales de televisión).

En caso del dictado de normativa de alta complejidad o de una significativa conflictividad, el Departamento de Prensa elabora y difunde "manuales" para facilitar la comprensión de las mismas a través de una explicación resumida y graficada. Ejemplo de ello, es el manual referido a la nueva "Ordenanza sobre Regulación del Tránsito Pesado en el Ejido Urbano", que entró en vigencia el 1º de marzo de 2004.

Indicador 4.3

Percepción ciudadana sobre la disponibilidad, cantidad, calidad y utilidad de información de las instituciones públicas municipales.

 Información Recolectada

En los grupos focales, el derecho a la información en Rafaela aparece como un derecho importante -especialmente entre las personas de nivel socioeconómico más alto- pero secundario respecto de la satisfacción de las necesidades más urgentes.

- ✓ *«La información más que un derecho es un principio, un principio de democracia, porque los actos del gobierno tienen que ser públicos, pero yo distingo entre derecho y principio. El derecho mío es que si yo vengo con la moto, y me choca un auto en la esquina venga una ambulancia y me lleve al hospital y me atienden, es una obligación del Estado y un derecho mío; en cambio que el Estado te brinde información es un principio de democracia. La información es un derecho, pero no principal»* (Jóvenes de nivel socioeconómico alto)
- ✓ *«...es fundamental, está relacionado con el derecho a pedir, a reclamar»* (Mayores de nivel socioeconómico alto)
- ✓ *«El derecho a la información va junto con la posibilidad de elegir correctamente»* (Mayores de nivel socioeconómico alto)

Así, no es casual que se perciba el valor de derechos políticos específicos en su carácter de medio para resolver aquellas necesidades cuya satisfacción constituye un derecho fundamental otra persona relativizaba el valor del derecho a la información

«-Hay prioridades, si me falta la salud, y no hay un hospital que pueda atender mis necesidades... es más importante el derecho a la salud que a la información, pero igualmente el derecho a la información es fundamental porque sino cómo sabemos que están haciendo , porque eso es lo que pasa, no nos informa la que hace y no sabemos lo que hacen de nuestra plata de nuestros votos, porque nosotros votamos, coincido lo que decían antes que también es una conciencia personal que digas, ellos no mi informan voy yo a buscarlo pero nosotros tenemos el derechos de saberlo y nosotros como ciudadanos deberíamos exigir que ellos nos informes, si lo exigiéramos quizá no estarían las cosas como están de golpe». (Jóvenes de nivel socioeconómico alto)

En Rafaela hay una acotada demanda de más y mejor información: sólo 3 de cada 10 rafaelin@s manifiesta que necesita o quisiera tener acceso a más información por parte del gobierno municipal, mientras que 7 de cada 10 sostiene que reciben suficiente cantidad de información. Este nivel de satisfacción aumenta entre los mayores de 46 años.

Pregunta: ¿Sobre que servicios o actos de gobierno quisiera usted tener más información?

Mención	%
Cuestiones relativas al presupuesto / en qué gastan la plata/ los impuestos	38
Obras públicas	28
Sobre el Municipio / sobre areas particulares del Municipio	14
Fuentes de trabajo / planes sociales	12
Educación	10
Seguridad	10
Salud	6
Sobre el Concejo Municipal / funcionarios	2
Medio ambiente	1
Otros	5

Base: Entrevistados que "consideran insuficiente la información brindada por el municipio"

En términos generales, el principal problema que los ciudadanos insatisfechos le adjudican a la información que brinda el municipio es que la misma es incompleta (20%) antes que falsa (6%). La información es considerada incompleta cuando se refiere a cuestiones relativas al presupuesto y al uso de los dineros públicos.

Pregunta: Y pensando en la calidad de la información que el Municipio brinda, sea suficiente o insuficiente, diría que es..



Pregunta: Y diría que es información...?



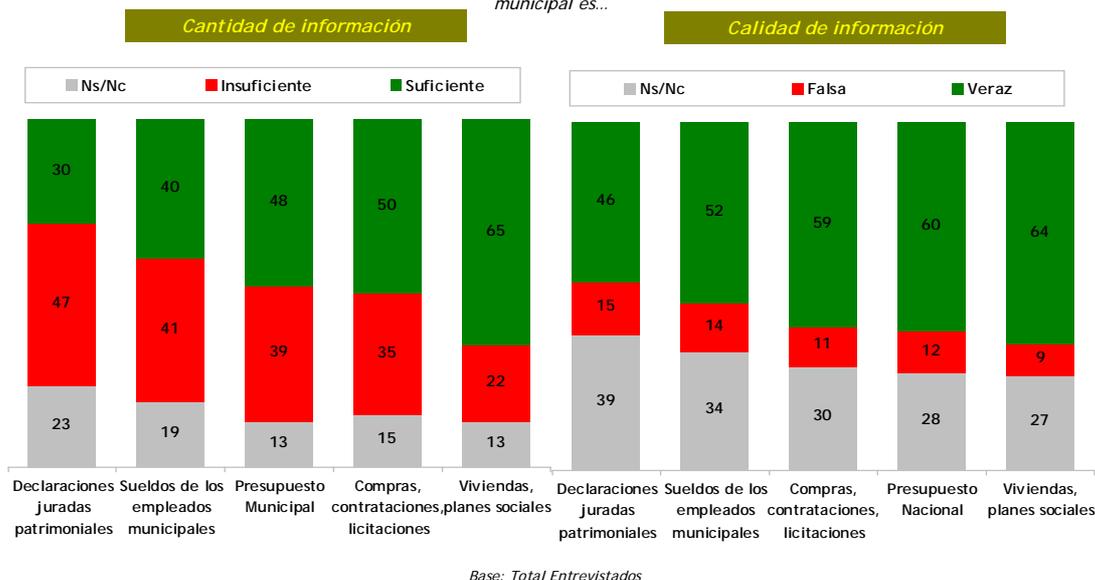
Base: Total Entrevistados

Pregunta: ¿La información sobre qué servicios o actos de gobierno cree usted que es falsa o incompleta?

Mención	%
Obras públicas	35
Cuestiones relativas al presupuesto/ en que gastan la plata / los impuestos	31
Información veraz, correcta, completa en general	19
Fuentes de trabajo/ planes sociales	9
Educación	4
Medio ambiente	4
Sobre el Concejo Municipal / funcionarios	4
Salud	1
Seguridad	1
Otros	5

Base: Entrevistados que "consideran que la información que brinda el municipio es falsa y/o incompleta"

Pregunta: Ahora le voy a pedir que evalúe la información que recibe del Municipio sobre ciertos temas o áreas muy específicos. Empecemos por el Presupuesto Municipal...¿la información que brinda el Municipio sobre el presupuesto municipal es...



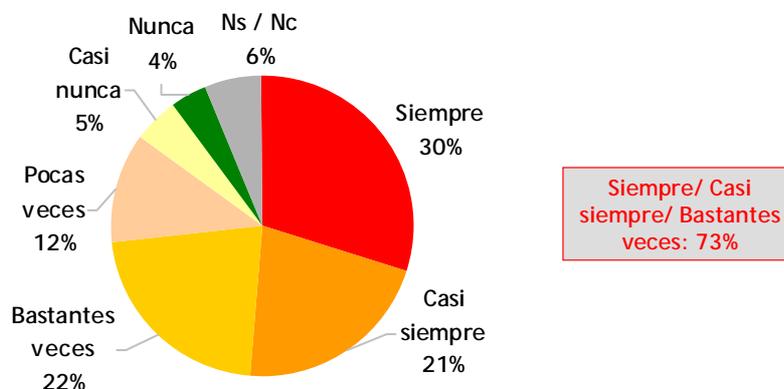
Indicador 4.4

Percepción ciudadana sobre prácticas clientelísticas para acceder a los servicios brindados por las instituciones públicas municipales.

Información Recolectada

El clientelismo es percibido en Rafaela como subjetivamente elevado: 7 de cada 10 rafaelin@s sostienen que en Rafaela hay personas que tienen que hacer con frecuencia "algunas cosas" que le piden los funcionarios, como votar por ellos en el día de las elecciones, para lograr lo que necesitan; y 1 de cada 3 afirma que personalmente ha sido testigo de esta situación. Entre quienes pertenecen a niveles económicos sociales bajos no existe una atribución de sentido directamente negativa a la idea del clientelismo, entendida ésta como el acto de retribución por un favor percibido.

Pregunta: Pensando siempre en el Gobierno Municipal de esta ciudad. ¿En qué medida algunas personas tienen que hacer "algunas cosas" que les piden los funcionarios, como votar por ellos el día de las elecciones, para lograr lo que necesitan? Esto es así:



Indicador 4.5

Percepción ciudadana sobre prácticas corruptas para acceder a los servicios brindados por las instituciones públicas municipales.

 Información Recolectada

El 25% de los rafaelinos opina que la gente común tiene que hacer pagos irregulares para conseguir las cosas que necesita y el 37% considera que si realizan ese pago irregular, lo consiguen.

Sin embargo, a pesar de esta elevada percepción, sólo el 1% de la gente afirma haber sido testigo del pago de sobornos a un funcionario municipal y el 2% declara que le hayan pedido en forma directa o indirecta una coima.

¿El Municipio de Rafaela selecciona a su personal mediante concursos de oposición de antecedentes?

¿Realiza capacitaciones periódicas destinadas a la totalidad del personal municipal?

¿Evalúa el Municipio el desempeño de sus empleados?

Aspiración:

Que el Municipio de Rafaela seleccione a su personal mediante sistemas de concurso y realice capacitaciones y evaluaciones periódicas de su desempeño.

El trato que se le dispensa al ciudadano desde la administración pública está íntimamente relacionado con la manera en que está estructurado el sistema de recursos humanos. Este sistema define las reglas de juego en una organización, y su definición impone las características del reclutamiento y selección del personal, de su capacitación y la evaluación de su desempeño. La existencia de mecanismos específicos de evaluación supone la implementación de sistemas formales de evaluación de desempeño sobre bases e instrumental técnico orientado a garantizar la objetividad y calidad de la apreciación.

Indicador 5.1

Existencia de procedimientos de contratación de empleados públicos basados en reglas técnicas, abiertas al escrutinio público.

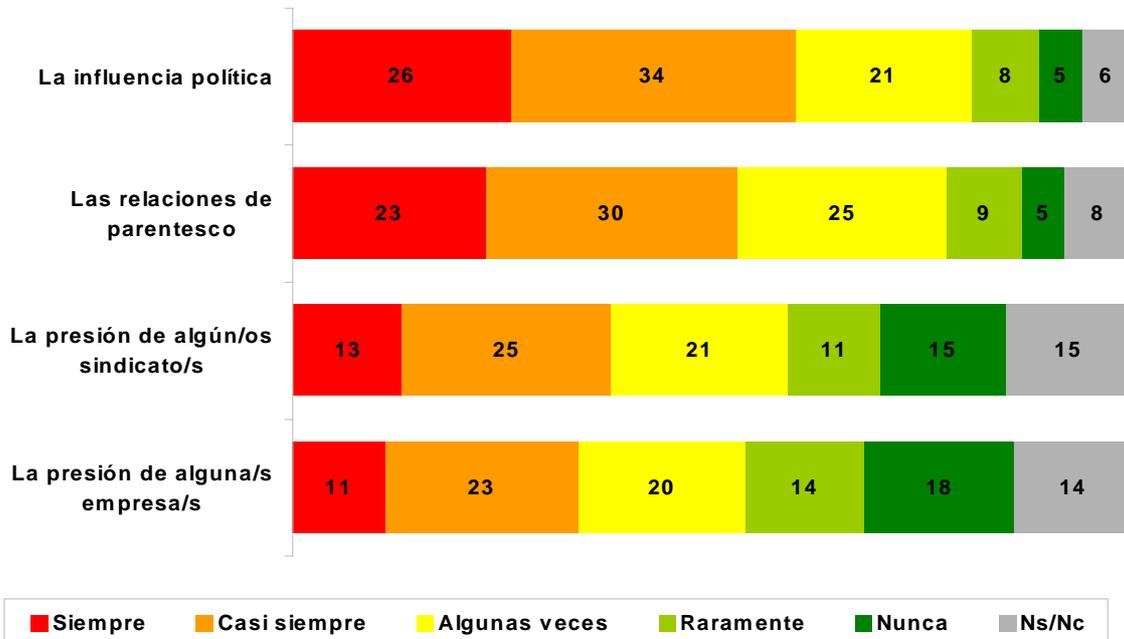
¿El Municipio de Rafaela selecciona a su personal mediante procedimientos de selección basados en concursos (abiertos o cerrados) aplicando criterios objetivos y transparentes, instancias de oposición, jurados neutrales y competentes y otras garantías que aseguran la incorporación de los mejores candidatos disponibles?

Información Recolectada

La ley provincial N° 9286 regula todo lo relativo al Estatuto o Escalafón del Empleado Municipal y es de aplicación en la Ciudad de Rafaela según lo dispone, en su primer artículo, la ordenanza n°1961. La Ley N° 9286 no contiene una disposición general que establezca el concurso de oposición y antecedentes para el acceso al empleo público. Cuando, en el encabezamiento del artículo 10°, legisla las condiciones necesarias para el ingreso a la función pública, sólo hace referencia a la "idoneidad", agregando, seguidamente, como requisitos "también" indispensables, la nacionalidad, las condiciones morales y la buena conducta y la aptitud psicofísica, sin alusión alguna al concurso público. En el resto de la Ley, concretamente en lo referente al ingreso a los diferentes escalafones, se establece, sólo en algunos casos, la exigencia de realizar un "concurso", sin especificar el tipo o el procedimiento del mismo. El personal Municipal se divide en planta permanente y no permanente. Dentro de esta última categoría se incluye al personal de gabinete, al personal contratado y al personal transitorio, legislándose en los artículos siguientes todo lo relativo al régimen aplicable a cada una de ellas. A los cargos de Director se puede acceder tanto por designación política (como personal de gabinete) o por carrera administrativa.

Entre los ciudadanos de Rafaela, no hay consenso sobre la existencia o inexistencia de procedimientos ecuanímenes para contratar a los empleados públicos: 1 de cada 2 ciudadanos sostiene que el municipio raramente contrata a sus empleados en función de la experiencia y/o de las capacidades que demuestren para las tareas que deben realizar. Más aún, el 60% de los ciudadanos de Rafaela sostiene que siempre o casi siempre los nombramientos de empleados y funcionarios municipales son producto de la influencia política; el 53% de las relaciones de parentesco; el 38% de la presión de algún sindicato, y el 24% de la presión de alguna empresa.

Pregunta: Le parece que en los nombramientos de empleados y funcionarios municipales suele incidir...



Indicador 5.2

Existencia de programas de capacitación para los funcionarios.

- ¿Realiza el Municipio capacitaciones periódicas destinadas a sus empleados?
- ¿La capacitación se adapta a las necesidades de cada área?
- ¿Está en consonancia con las estrategias de acción del Municipio?

 Información Recolectada

El artículo 41 de la ley provincial N° 9286 (Estatuto y Escalafón de Municipalidades) establece la capacitación como un derecho del empleado, haciéndolo en los siguientes términos:

«Art. 41: El derecho a la capacitación estará dado por:

- a) *La capacitación en curso de perfeccionamiento dictado por el Estado con el propósito de mejorar la eficiencia de la Municipalidad o Comuna. Las franquicias a otorgar no podrán exceder de la afectación del 25% del personal de cada área.*
- b) *El otorgamiento de licencias y franquicias horarias para iniciar o completar estudios en los diversos niveles de la enseñanza.*
- c) *Acceso a la adjudicación de becas de perfeccionamiento...»*

El Municipio no promueve una capacitación casual, sino la que le interesa como administración. La capacitación no tiene incidencia salarial -es decir no conduce a un mejoramiento del ingreso- ni funcional, tampoco cuenta con un sistema de puntuación unificado para toda la administración. Si la Municipalidad considera estratégica (conveniente a sus fines y objetivos y al mejoramiento de la gestión) alguna posibilidad de capacitación solicitada por un agente al Secretario del área, se puede llegar a un financiamiento asociado de la misma, es decir, al reparto de gastos entre la administración y el agente interesado (según nos informaran en el Municipio, en Rafaela esto se ha dado en algunos casos).

En Rafaela, el 33% de los ciudadanos manifiesta conocer que el municipio capacita a sus empleados para que puedan desarrollar mejor sus tareas.

ICEDeL (Instituto de Capacitación y Estudios de Desarrollo Local)

El ICEDeL realiza capacitación interna y externa, es decir tanto para el personal de la administración como para los ciudadanos en general. Además de estudios de diversa índole, realiza la "Encuesta Permanente de Hogares". Esta encuesta está adaptada a las necesidades locales. Se lleva a cabo anualmente y los encuestadores son pasantes de 3° año del Polimodal y de los primeros años de las universidades. El Instituto dictó, hasta el 2003 inclusive, un "Curso de Formación Dirigencial", abierto al público en general, que contó con varias camadas de egresados y ha sido muy bien ponderado por la sociedad civil.

La nueva gestión está abocada a abordar una exhaustiva capacitación interna del personal municipal y del cuerpo de funcionarios que ingresó con ella. Se está trabajando en "mejora de procesos administrativos", para lo cual se formulará un relevamiento de las necesidades de cada uno de los sectores, y una vez confeccionado el mapa de situación y analizado el proceso interno de cada dependencia, se proyectará el plan de capacitación.

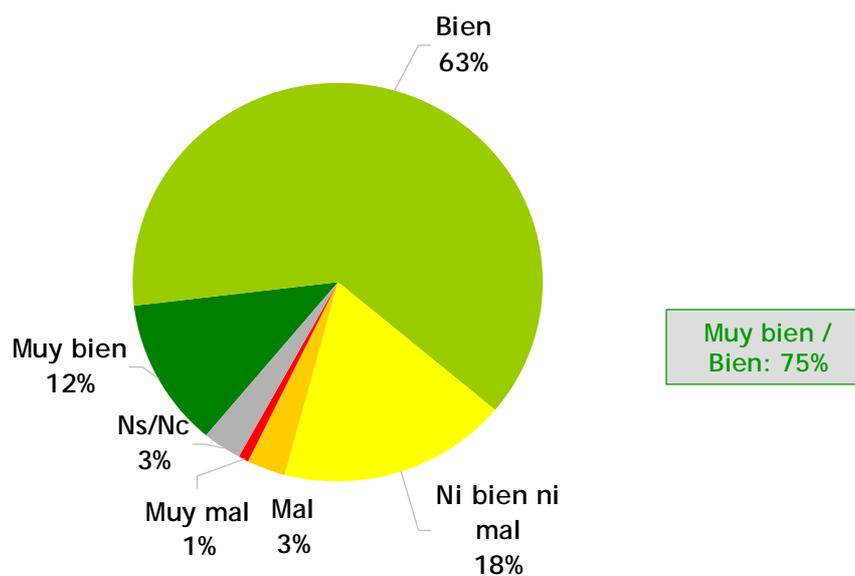
Indicador 5.3

Existencia de mecanismos específicos de evaluación de desempeño del personal municipal.

Información Recolectada

Respecto a la evaluación del personal, no existe un sistema formal normado por la provincia o por el municipio. Sin embargo, el 75% de los ciudadanos de Rafaela tiene una alta calificación de los mismos.

Pregunta: *¿Cómo evalúa usted, en general, a los empleados del Municipio de... Rafaela ? Diría que...*



Base: Total entrevistados

¿Cómo perciben los rafaelinos el trato que reciben por parte de las instituciones de su Municipio?

¿Qué actitud toman frente a los tratos inadecuados?

¿Qué instancias utilizan los rafaelinos para efectuar reclamos?

Aspiración:

Que las instituciones públicas del Municipio de Rafaela proporcionen un trato digno a los ciudadanos.

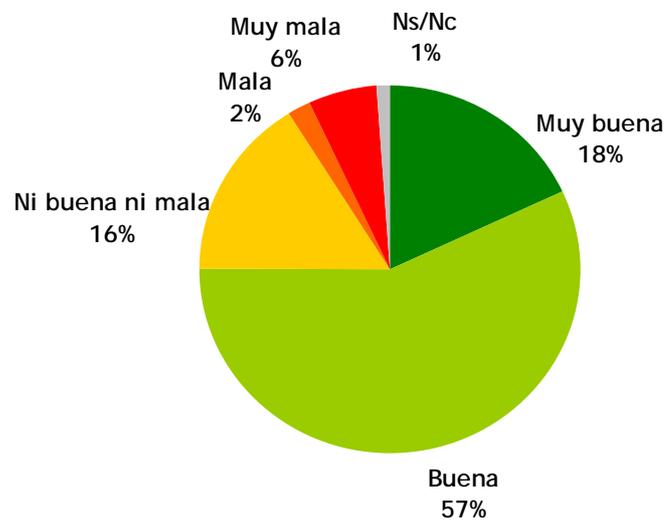
Indicador 6.1

Percepción ciudadana sobre experiencias de contacto con instituciones públicas municipales.

Información Recolectada

Los rafaelinos tienen un amplio contacto con las instituciones de su Municipio: 4 de cada 10 acudió y tuvo contacto en forma directa con instituciones públicas municipales, y realizan una buena evaluación de la atención que brindan sus empleados: entre 7 y 8 de cada 10 evalúa en forma positiva la atención recibida.

Pregunta: Quisiera saber sobre su experiencia en esas visitas. En términos generales cómo evalúa la atención que recibió. Diría que fue...



Base: Total Entrevistados

Indicador 6.2

Denuncias por tratos inapropiados o irrespetuosos de los derechos ciudadanos por parte de los funcionarios públicos municipales.

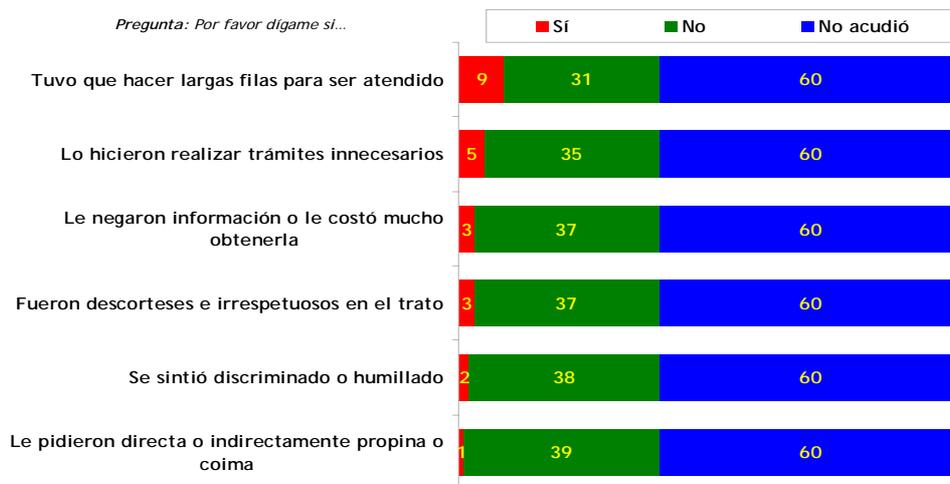
Información Recolectada

No existe una oficina municipal específica destinada a la recepción y tramitación de quejas y/o reclamos por tratos inapropiados. Toda denuncia de este tipo debe canalizarse por las mismas vías que cualquier queja ciudadana, es decir a través de la Mesa de Entradas o Despacho General de la Intendencia.



Base: Total entrevistados

Los ciudadanos de Rafaela consideran que los tratos inapropiados existen; sin embargo, prima el trato digno: de cada tres personas que acudieron a las instituciones municipales, dos recibieron un trato digno y una vivió experiencias que han sido calificadas como indicadores de un trato no digno. Las largas filas para ser atendido, los trámites innecesarios, el trato descortés y haberse negado a dar información son los principales tratos inapropiados percibidos por los ciudadanos de Rafaela.



Base: Entrevistados que "acudieron a un dependencia municipal y les negaron información"

Indicador 6.3

Funcionamiento autónomo de entidades públicas encargadas de procesar reclamos ciudadanos realizados contra las instituciones públicas municipales.

Información Recolectada

Oficina de Defensa del Consumidor

En Rafaela, la Oficina de Defensa del Consumidor depende "orgánicamente" de la Secretaría de Gobierno de la Ciudad y "funcionalmente" de la Dirección de Comercio Interior de la Provincia de Santa Fe. Está a cargo de un empleado municipal y atiende al público en el turno de la mañana. Recibe los reclamos de los ciudadanos, que deben ser formulados personalmente, e inmediatamente los remite a la Dirección de Comercio Interior, la cual se encarga de establecer la fecha de la audiencia de conciliación y de citar a las partes (denunciante y denunciado). Las audiencias se llevan a cabo en las instalaciones de la Oficina de Defensa del Consumidor, en Rafaela. El Director General de Comercio Interior de la Provincia es el responsable de la resolución del conflicto. En caso de no resolverse en la audiencia de conciliación, el expediente se sigue tramitando hasta su resolución en la Ciudad de Santa Fe. No hay una frecuencia determinada para la asistencia de los letrados de la Dirección, depende de la cantidad de reclamos que se realicen en la ciudad. A lo largo del 2003 se han llevado a cabo 335 Audiencias.

Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe tiene dos delegados que se trasladan a Rafaela, aproximadamente cada diez días (no hay una frecuencia establecida al respecto sino que se adecua conforme la demanda). Los interesados en reunirse con los delegados de la Defensoría deben solicitar turno, los cuales se entregan por orden de llegada. Las reuniones se realizan en el Recinto de Sesiones del Concejo Municipal, contando con alrededor de 30 participantes cada una. La gente plantea sus problemas a los delegados de la Defensoría, quienes tratan de resolver todos los reclamos o quejas en el momento; de no poder hacerlo, registran el reclamo y lo tramitan (investigan y resuelven) desde la Ciudad de Santa Fe.

RIM (Reclamos Inmediatos Municipales)

Este servicio constituye una innovación interesante en lo que se refiere a servicios públicos. Pertenece a la Subsecretaría de Servicios Públicos de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos de la Ciudad. Consiste en un mecanismo de recepción de reclamos de los ciudadanos por incumplimiento o retraso en la prestación de servicios públicos y traslado de los reclamos al área responsable o, en determinados casos, de ejecución, por parte del RIM, de los servicios requeridos. Para sistematizar el funcionamiento del RIM se redactó un manual operativo que contiene la definición de los términos de utilización más frecuente, y la determinación del procedimiento a seguir ante cada llamado. El RIM cuenta con una Jefa de Área, dos telefonistas y dos camionetas con dos operarios cada una. Las telefonistas reciben los llamados y los clasifican según su urgencia. En el primer caso, se comunican con las unidades móviles y

éstas ejecutan la actividad solicitada por el vecino. En caso de un reclamo por un tema no urgente o ajeno a la jurisdicción de la Secretaría de Obras y Servicios, las telefonistas se comunican con el responsable del área sobre el que recae la queja, transmiten la inquietud del particular y consultan al respecto. La respuesta obtenida del área competente es transmitida al vecino. En ambos casos (reclamos urgentes y no urgentes) entre la recepción del llamado y la respuesta no puede pasar más de un día, aún cuando el problema demore en resolverse. El RIM lleva estadísticas por tema, por barrio, por fechas. Cuentan con un nivel de resolución de reclamos de entre el 85 y el 95%, y de respuesta del 100%. Recibe entre 1500 y 1700 llamadas por mes. Las estadísticas se remiten mensualmente al Subsecretario de cada área.

Trato al Ciudadano

Aspiración

Que el Municipio de Rafaela garantice el acceso de la ciudadanía a toda la información que genera y a los servicios que brinda mediante reglas claras que respeten la igualdad de oportunidades y de trato

El gobierno del Municipio de Rafaela utiliza variados medios para publicar información sobre sus actos y acciones. Se registra un aspecto especialmente positivo respecto de las campañas de difusión realizadas por el gobierno ya que estas son altamente valoradas por la ciudadanía.

Por otro lado, a pesar de la aparente conformidad con la información que brinda el gobierno, existe entre la población de Rafaela una demanda de más y mejor información sobre los temas más sensibles. La información que se refiere al presupuesto y, especialmente, a las obras públicas- es considerada incompleta por gran parte de los ciudadanos. Asimismo, se detectan dificultades en la comprensión de la utilidad de la ordenanza de acceso a la información existente en Rafaela. Esta no parece cumplir un papel significativo para la población. No se registra el uso de la misma por parte de los funcionarios y concejales, ni por parte de la ciudadanía. Es probable entonces que este desconocimiento y falta de interés se deba a una incompleta organización y sistematización de la oferta de información por parte del gobierno local.

Las percepciones sobre clientelismo y prácticas corruptas registran un elevado impacto entre los rafaelinos, situación que se contradice absolutamente cuando se indaga sobre la experiencia personal. El abismo es inmenso, lo cual podría revelar, una tendencia a generalizar estas cuestiones de manera excesivamente negativa, probablemente influenciada por los medios y por el malestar y la desconfianza que se registra respecto de la política y de los políticos. En referencia al clientelismo -«favores por votos o votos por favores»-, una de cada tres personas afirma haber sido testigo de esa situación; sin embargo, esto no es visto como negativo por los ciudadanos de nivel socioeconómico bajo. La idea de la política como ayuda está muy presente entre este grupo social.

Aspiración

Que el Municipio de Rafaela seleccione a su personal mediante sistemas de concurso y realice capacitaciones y evaluaciones periódicas de su desempeño

Una gran parte de los ciudadanos de Rafaela (75% de la población) otorgan una alta calificación a los empleados del Municipio, lo que refleja un elevado grado de satisfacción con la calidad del trato dispensado.

Sin embargo, todos los aspectos que se relacionan con la selección del personal y la evaluación de su desempeño -que se basan en la legislación provincial-, no se rigen por normas de alta calidad y están poco desarrollados. A pesar de esto, se han llevado a cabo interesantes iniciativas en lo que se refiere a la capacitación de los empleados municipales a través del ICEDeL.

Aspiración

Que las instituciones públicas del Municipio de Rafaela proporcionen un trato digno a los ciudadanos

Uno de cada dos ciudadanos de Rafaela tuvo contacto con las instituciones del Municipio; de estos, el 60% evalúa en forma positiva la atención que recibió y el 30% afirma haber recibido un trato no digno (largas filas para ser atendido, realización de trámites innecesarios, trato descortés, haberse negado a dar información).

Se perciben dificultades, especialmente en lo relativo a demoras en la resolución, respecto de las instancias encargadas de procesar los reclamos que la gente realiza contra las instituciones públicas: la Oficina de Defensa del Consumidor y el Defensor del Pueblo (ambos provinciales).

Por otro lado, el sistema RIM (Respuesta Inmediata de la Municipalidad), es un servicio innovador ampliamente reconocido y difundido en el Municipio y cuenta con un altísimo nivel de resolución de los reclamos recibidos (95%). Este sistema se refiere exclusivamente a las responsabilidades del gobierno local y es una práctica altamente eficiente, digna de destacar.

SEGUNDA PARTE

Rendición de cuentas



Rendición de cuentas

La rendición de cuentas incluye las acciones que realiza el Estado Municipal a través de su gobierno -Intendente, funcionarios y Concejales Municipales- para informar y dar explicaciones a los ciudadanos, ya sea por cumplimiento de una norma, por iniciativa propia o ante el requerimiento de un ciudadano o grupo de ciudadanos, sobre los resultados de su gestión administrativa, financiera y política, así como sobre la prestación de servicios a su cargo.

Una gestión pública transparente y abierta a la participación ciudadana permite profundizar las prácticas democráticas y, al conocer los intereses de la ciudadanía, mejorar la calidad del servicio que se presta y permite implementar políticas para prevenir la corrupción al interior del Estado.

No es posible avanzar en el control por parte de la ciudadanía sobre los actos gubernamentales, si la información sobre estos y sus razones está restringida o si el despliegue de la información queda sujeta a la discrecionalidad del propio Estado. La disponibilidad de la información constituye la condición básica para que la rendición de cuentas pueda ser exigida y realizada y es además, el prerrequisito esencial de la participación ciudadana.

La transparencia sobre los actos de gobierno, al crear oportunidades para la formación democrática de opinión pública, posibilita que la sociedad -apelando a los medios de comunicación o incluso a las movilizaciones- al menos ejerza un control posterior sobre el Estado, bajo la forma de presión social. En cambio, si la información se encuentra disponible cuando se toman las decisiones y se diseñan las políticas, es posible que se generen oportunidades de deliberación pública y de control preventivo por parte de la sociedad. De esta manera, este control se concentra no sólo en los resultados de las acciones sino también en la formación de las decisiones sobre los asuntos públicos.

¿Está el Gobierno del Municipio de Rafaela abierto al control de los rafaelinos mediante la rendición oportuna y detallada de su gestión a través de campañas, informes periódicos, apertura de las cuentas y del presupuesto municipal?

Aspiración:

Que el gobierno del Municipio de Rafaela ofrezca a la ciudadanía una rendición de cuentas suficientemente detallada y oportuna de su gestión.

Indicador 7.1

Existencia de normativa que regule el deber de los funcionarios públicos municipales de rendir cuentas de sus acciones y el derecho de la población a exigirlos.

Información Recolectada

En Rafaela no encontramos normativa que, específicamente, exija el deber de los funcionarios públicos de rendir cuentas a la ciudadanía. Sí, en cambio, existen formas indirectas de control, a través del Concejo Municipal. En este sentido hallamos la obligación del Departamento Ejecutivo de elevar al Concejo Municipal la ejecución mensual del presupuesto en forma de cuadro de ingresos y egresos, como así también la elevación de las sumas totales de los haberes del personal de la Administración central municipal.

Indicador 7.2

Identificación de acciones de instituciones y funcionarios orientadas a la difusión de la información sobre los actos relevantes del municipio.

En este indicador, incluimos fundamentalmente tres tipos de información relevante: la referida al presupuesto municipal, la referida a las compras y contrataciones realizadas por el Municipio y la referida a los sueldos de los funcionarios y empleados municipales.

Información Recolectada

Publicación con difusión generalizada de información sobre el presupuesto municipal

No existe un sistema de información claro y masivo sobre el presupuesto municipal. El Departamento Ejecutivo del Municipio tiene la obligación de elevar al Concejo Municipal la ejecución mensual del presupuesto, instrumentado como cuadro de in-

gresos y egresos. Éste es publicado, por propia decisión de la Administración (sin norma que lo demande), en el Boletín Oficial y en los diarios locales, para lo cual la Municipalidad paga el espacio publicitario. Los particulares pueden consultar, libre y gratuitamente, el cuadro de ingresos y egresos de la Municipalidad en las dependencias del Departamento Ejecutivo.

Publicación con difusión generalizada de información sobre compras, contrataciones y licitaciones del municipio

El procedimiento de compras está determinado por la ley provincial de contabilidad. Los llamados a licitación pública se publican en el Boletín Oficial y en los diarios locales. Las licitaciones privadas (tope: \$72.000) se suelen publicar aunque no existe normativa que así lo disponga. Las compras directas no se publican, salvo que sean de suma importancia económica; en este caso, se lleva a cabo un "concurso de precios" (tope: \$12.500) y se envía una invitación para participar del mismo a todos los proveedores inscriptos en el Registro Municipal correspondiente. La Municipalidad está obligada a trabajar exclusivamente con los proveedores inscriptos en el Registro. Hasta la redacción de este informe, no se ha publicado en la página web nada relativo a compras, contrataciones o licitaciones, no existiendo legislación alguna que lo disponga.

El Decreto N° 511 dispone la remisión mensual por parte del Departamento Ejecutivo al Concejo Municipal, de los listados semanales de la liquidación de pagos a proveedores disponibles para su cobro, cada uno con sus respectivos montos.

Publicación con difusión generalizada de información sobre los sueldos de los funcionarios y empleados municipales.

El Decreto N° 406 dispone la remisión de un listado completo de los gastos de haberes y horas extras, por cada una de las Secretarías que conforman el personal municipal, discriminando por permanente y temporario, antes de los 10 días hábiles del mes inmediato posterior. Esta remisión la realiza mensualmente el Departamento Ejecutivo Municipal, a través de la Dirección de Personal, dependiente de la Secretaría de Gobierno.

No se encontró, en Rafaela, regulación alguna que determine la publicación de los sueldos de los funcionarios, ni del resto del personal de la planta de la Municipalidad. Para determinar las remuneraciones de los funcionarios se toma como base el mayor sueldo de la administración local, que es el del Director de Informática. El Concejo Municipal se maneja con total independencia administrativa respecto de la Intendencia, no estando obligado a elevar los montos de los salarios de sus empleados a ningún organismo.

Existencia de informes periódicos o finales de gestión.

Aunque Rafaela carece de normativa que exija la presentación de Informes Finales de Gestión, como así también con cualquier otra frecuencia temporal, algunos funcionarios suelen presentar a la ciudadanía informes de gestión anuales y/o finales.

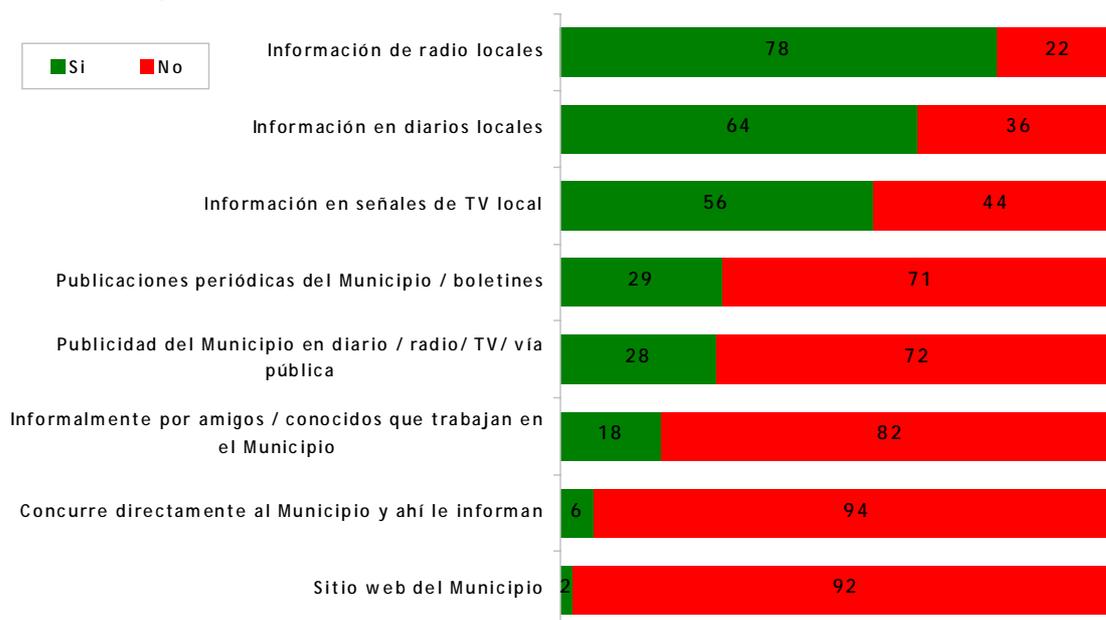
Indicador 7.3

Difusión de actividades municipales en los medios de información locales.

Información Recolectada

Desde la Secretaría de Programación, a través de la Oficina de Prensa, se emiten comunicados de prensa sobre los actos de mayor relevancia del gobierno local (normativa, programas, novedades, etcétera).

Pregunta: ¿A través de qué medios o canales se informa usted de los servicios que brinda el Municipio?



Base: Total Entrevistados

Indicador 7.4

Existencia de campañas publicitarias en los medios de comunicación sobre los servicios que brindan las instituciones públicas municipales.

Información Recolectada

Los ciudadanos de Rafaela reconocen un elevado impacto y utilidad de las campañas llevadas a cabo por el Municipio: 1 de cada 2 habitantes de Rafaela recuerda haber visto o escuchado una campaña del municipio en los últimos 6 meses.

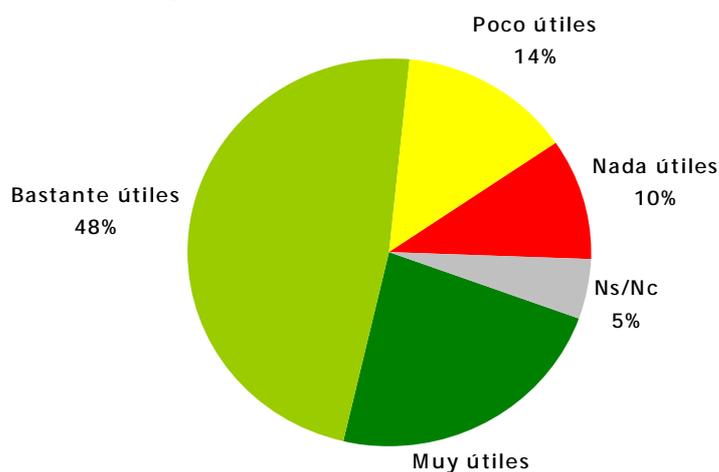
Las campañas que mayor interés despiertan son las referidas a obras públicas, arreglo de calles y asfalto, transporte, tránsito y educación vial y medio ambiente.

Pregunta: ¿Qué campañas de comunicación y/o información sobre los servicios públicos que brinda recuerda usted que haya realizado el Municipio en los últimos seis meses?

Mención	%
No recuerda ninguna	52
Obras Públicas. (Ruta/Transporte urbano/asfalto/arreglos en calles)	27
Medio ambiente	16
Educación vial / tránsito	5
Salud	3
Fuentes de trabajo / planes sociales	2
Planes Jefas y Jefes de hogar	1
Campaña electoral	1
Concejo Municipal / funcionarios	1
Otros	3

Base: Total Entrevistados

Pregunta: Esas campañas le resultaron a usted..



Base: entrevistados que recuerdan una o más campañas"

Indicador 7.5

Existencia de normativa sobre presentación de declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios al ingreso y al egreso de la gestión y publicidad de las mismas.

Información Recolectada

Según lo establecido por la Ordenanza N° 3.304 (concordante con la ordenanza N° 2.385), «...los funcionarios de la Administración Pública Municipal que se desempeñen en cargos políticos deberán presentar declaraciones juradas de sus bienes patrimoniales y los gananciales de su cónyuge, al momento de hacerse cargo de sus funciones individualizando cada uno de ellos» (artículo 1°). En el siguiente apartado, la norma

traslada tal exigencia a los Concejales y funcionarios políticos del Concejo Municipal. Las declaraciones juradas de los funcionarios se entregan en sobre cerrado y lacrado, y son suscriptas por los funcionarios dentro de los 30 días de haber asumido sus funciones o de haber prestado juramento. En el caso de los concejales municipales, la dependencia encargada de recibirlas es la Administración del Concejo Municipal. Por su parte, las declaraciones juradas de los integrantes del Departamento Ejecutivo deben cumplir las mismas formalidades referentes a la presentación, y la recepción de las mismas está a cargo de la Dirección de Despacho del Departamento Ejecutivo. La sanción para los funcionarios que incumplan con las disposiciones de la ordenanza es la suspensión del pago de las retribuciones por el tiempo que permanezca en ese comportamiento. Tanto la Administración del Concejo como la Dirección de Despacho del Departamento Ejecutivo guardarán las declaraciones en depósito a "disposición de la autoridad competente", es decir, no se previó la posibilidad de acceso de los particulares a la información contenida en las declaraciones juradas patrimoniales de sus representantes políticos.

¿Cuánto exigen los rafaelinos a sus representantes que les rindan cuentas de su gestión administrativa, financiera y política?

¿Hay preocupación o interés por conocer qué acciones se llevan a cabo y con qué recursos?

Aspiración:

Que la ciudadanía de Rafaela exija la rendición de cuentas al gobierno local y a sus funcionarios.

Indicador 8.1

Percepción ciudadana sobre la utilidad de la rendición de cuentas.

Información Recolectada

En Rafaela, la rendición de cuentas es bien valorada por todos: el 85% de los habitantes de Rafaela sostiene que quiere o necesita estar informado sobre lo que hacen los funcionarios del gobierno municipal. En principio, porque le adjudican al hecho de estar informado un valor en sí mismo y, además, porque consideran que dicha información les permitirá controlar a los funcionarios con el objeto que estos hagan bien o mejor su trabajo (75%). No obstante, el 57% de los ciudadanos sostiene que los funcionarios municipales prestan poca o ninguna atención a la evaluación que la gente hace de su desempeño.

Indicador 8.2

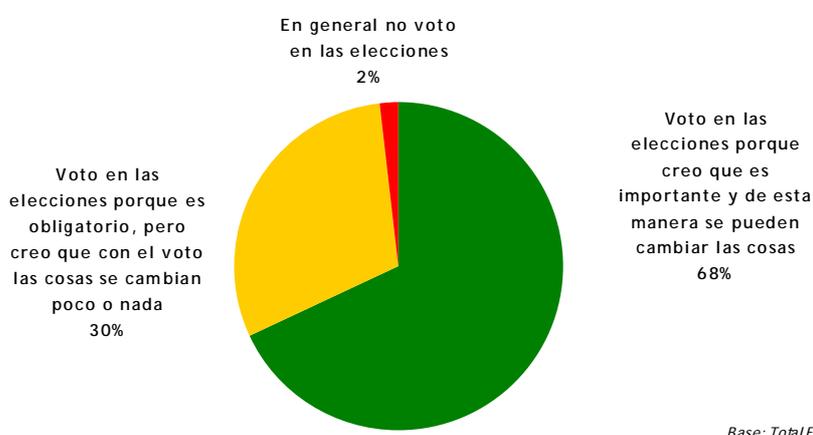
Percepción ciudadana sobre el voto como medio eficaz para hacer rendir cuentas a sus representantes políticos.

Información Recolectada

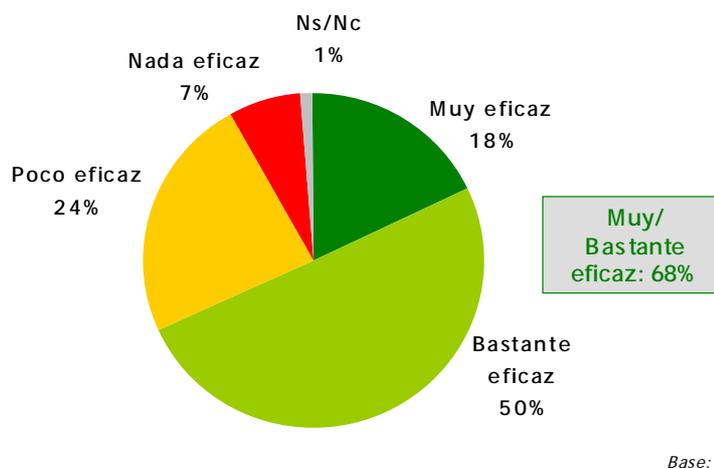
Existe una opinión mayoritaria a favor de la eficacia del voto como herramienta para controlar a los funcionarios: el 68% de los rafaelinos considera que el voto es una herramienta eficaz para lograr que los funcionarios rindan cuenta de sus decisiones y actos de gobierno, mientras que el 31% sostiene que el voto es ineficaz en tal sentido.

También existe una fuerte correlación entre considerar al voto una herramienta eficaz de rendición de cuentas y sostener que el voto es una forma de lograr que las cosas cambien.

Pregunta: ¿Cuál de las siguientes dos afirmaciones más se acerca a su forma de pensar?



Pregunta: ¿Cuán eficaz es su voto, el día de las elecciones, para lograr que los funcionarios rindan cuentas de sus decisiones y actos de gobierno a la gente como usted? Diría que su voto es una herramienta...



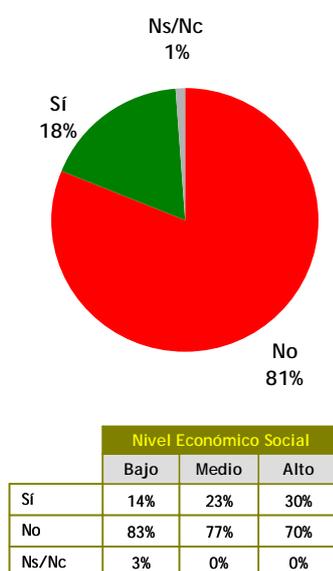
Indicador 8.3

Nivel de conocimiento de la ciudadanía de las reglas y procedimientos para exigir la rendición de cuentas a sus representantes políticos en el gobierno municipal (Departamento Ejecutivo y Concejo Municipal).

 Información Recolectada

El 81 % de los rafaelininos desconoce las reglas y procedimientos para exigir rendición de cuentas. Existe una fuerte asociación entre nivel económico social y el conocimiento de estas reglas y procedimientos: a menor nivel económico social, mayor desconocimiento.

Pregunta: *¿Conoce usted de qué otras maneras puede exigirle a los funcionarios del gobierno municipal que le informen sobre sus actos y decisiones de gobierno?*



Base: Total entrevistados

Pregunta: *Qué otras formas o procedimientos para exigir la rendición de cuentas conoce usted?*
Respuesta Espontánea - Menciones Múltiples

Mención	%
Protestas: Cacerolazos/ marchas	24
Aparición de la información en los medios	24
Contacto directo: Ir a la municipalidad/ al Concejo	13
Asociaciones vecinales	13
Recolección de firmas/ petitorios	13
Plebiscito/ consultas populares	10
Participación ciudadana	8
Información oficial/ boletines oficiales	7

Base: Casos "conocen otras maneras de exigir rendición de cuentas"

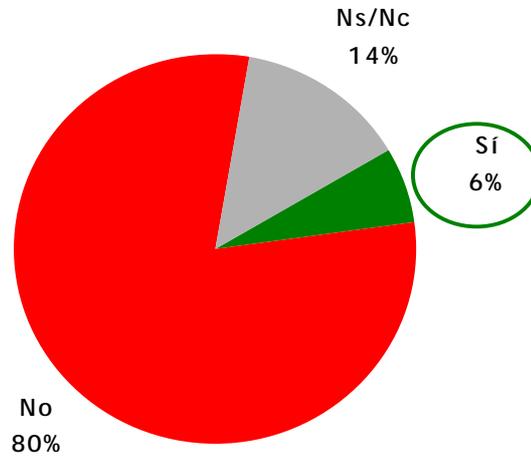
Indicador 8.4

Existencia de iniciativas ciudadanas orientadas a promover la rendición de cuentas de los funcionarios y las instituciones municipales.

 Información Recolectada

No se detectaron iniciativas ciudadanas orientadas a promover la rendición de cuentas de los funcionarios.

Pregunta: Por lo que sabe o escucho ¿ Existe aquí en... Rafaela alguna organización que se dedique a explicarle a la gente como puede hacer para lograr que los funcionarios del gobierno municipal le informen periódicamente a la gente sobre qué temas estuvieron trabajando y qué hicieron por la comunidad?



Pregunta: ¿Cuál o cuáles conoce?
Respuestas espontánea - Opciones Múltiples

Mención
Asociaciones vecinales
Concejo Municipal
Defensoría del pueblo
El partido opositor/ Partidos Políticos
La municipalidad
Foros

Base: Total entrevistados

Rendición de Cuentas

Aspiración

Que el gobierno del Municipio de Rafaela ofrezca a la ciudadanía una rendición de cuentas suficientemente detallada y oportuna de su gestión

Para esta aspiración, volvemos a destacar la muy buena utilización de campañas por parte del gobierno municipal, como mecanismo de rendición de cuentas y como elemento pedagógico, que tiene su correlato en la positiva percepción que la ciudadanía tiene de las mismas.

Sin embargo, no existe un sistema de información claro, detallado y de difusión masiva sobre el presupuesto municipal, ni sobre las compras y contrataciones, ni sobre los sueldos de los funcionarios públicos. En algunos casos, siempre de manera condensada y general, se registra la existencia de informes de gestión anuales a través de los cuales los funcionarios explican cómo y con qué recursos llevaron a cabo las acciones en sus respectivas áreas. Por otra parte, también existe un reclamo por parte de la ciudadanía de que las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios y concejales de Rafaela sean de acceso público, lo que constituye otro grupo de información sensible, -junto con la referida al presupuesto- que la ciudadanía demanda a su gobierno.

Aspiración

Que la ciudadanía de Rafaela exija la rendición de cuentas al gobierno local y a sus funcionarios

La rendición de cuentas es bien valorada por la comunidad rafaeline: el 85% quiere estar informado sobre los actos y acciones de los funcionarios públicos y el 75% percibe que este tipo de actitud por parte del gobierno local puede servir para cambiar (mejorar) las cosas. Sin embargo, puede observarse que existen algunas dificultades entre la población para percibirla como una herramienta eficaz de control de la gestión de gobierno ya que el 57% desearía de la atención que los funcionarios pudieran prestarle a la evaluación que la gente haga de su desempeño.

Sólo el 20% de los rafaelines, opina que los cacerolazos, las marchas y la publicación de información en los medios serían un medio para exigir la rendición de cuentas. El 80% de la población no conoce formas de exigir la rendición de cuentas a los funcionarios y tampoco se registra la existencia de organizaciones que se ocupen de explicarle a la gente qué cosas se pueden hacer para lograr que los funcionarios del gobierno municipal le informen periódicamente sobre qué temas estuvieron trabajando y con qué recursos.

Puede percibirse entonces que en Rafaela la temática referida al presupuesto local aparece como el punto neurálgico a partir del cual se podrían promover instancias y acciones que contribuyan a recomponer así la confianza entre ciudadanos y representantes.

TERCERA PARTE

AUDIENCIA PUBLICA RESULTADOS Y PROPUESTAS DE LA AUDITORIA CIUDADANA CALIDAD DE LAS PRACTICAS DEMOCRATICAS EN MUNICIPIOS

Desarrollo de la Audiencia Pública

Propuestas del Foro Cívico de Rafaela

Gobierno Local

Organizaciones de la Sociedad Civil

TERCERA PARTE

Desarrollo de la Audiencia Pública



Audiencia Pública

Resultados y Propuestas de la Auditoría Ciudadana

Calidad de las Prácticas Democráticas en Rafaela

La convocatoria a la Audiencia Pública fue realizada por el Gobierno de Rafaela y las organizaciones que integraron el Foro Cívico de Rafaela. Se difundió a través de los medios locales (prensa, radio y televisión) y a través de la distribución, en instituciones del municipio y entre las organizaciones de la sociedad civil que integran el Foro Cívico, de un cuadernillo que contiene un resumen de los Resultados de la Auditoría Ciudadana en Rafaela.

Desarrollo de la Audiencia Pública

La Audiencia Pública se desarrolló en el Auditorio de la UCES (Bv. Santa Fe 462) en la ciudad de Rafaela, el martes 23 de Junio de 2004 entre las 19.15 hs. y las 21.00 hs. Contó con la presencia de aproximadamente 130 personas. Estuvieron presentes como invitados integrantes del equipo de investigación de kNACk y funcionarios del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

De acuerdo al reglamento que se había establecido, el Foro Cívico de Rafaela optó por exponer a través de un solo participante. La apertura de la Audiencia estuvo a cargo de la Subsecretaria para la Reforma Institucional y Fortalecimiento la Democracia, Dra. Marta A. Oyhanarte, quien relató lo desarrollado hasta el momento con relación al Programa Auditoría Ciudadana, explicó brevemente el reglamento que se utilizaría para el desarrollo de la Audiencia Pública y agradeció a todos los ciudadanos, organizaciones y al gobierno por su colaboración en la ejecución del Programa. A continuación, cedió la palabra a la Profesora Marta G. de Engler, quien expuso en representación del gobierno local.

Intervención de la Prof. Marta G. de Engler, Secretaria de Coordinación General del Gobierno de Rafaela.

«En primer lugar, queremos señalar que los inicios de este proyecto de Auditoría Ciudadana se dieron en la administración anterior, que firmó el Convenio con la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, y que sus resultados se traducen en esta administración, como consecuencia de que la aplicación de las herramientas de búsqueda de información se produjeron en los primeros meses de 2004. Hemos tratado entonces, de volcar nuestra mejor colaboración desde el gobierno local, para concluir esta etapa de la Auditoría Ciudadana, en la que Rafaela fue seleccionada para iniciar experiencias similares en el ámbito nacional.

-Sin embargo, creemos importante señalar, con valor de sugerencia, que el tiempo del que hemos dispuesto desde que llegó el material procesado para su difusión, hasta la presentación de esta Audiencia Pública, ha sido insuficiente para una lectura analítica y un debate generalizado y más profundamente enriquecedor, por parte de la comunidad y de sus instituciones, acerca de las conclusiones de la Auditoría.

-Sentimos que la brevedad de este tiempo conspira contra la oportunidad para que la experiencia de Audiencia Pública sea vivida por toda la comunidad como instancia a

la que se llega con la suficiente antelación como para internalizar la información, especialmente teniendo en cuenta que el objeto de la Auditoría era la comunidad misma.

-Nuestra preocupación es que como consecuencia de este tipo de búsquedas, a la comunidad le quede experiencia de participación y metodología de trabajo, dado que se trata de herramientas nuevas en la construcción de información y en los procesos de formación de opinión.

-Creemos también que la ausencia total de participación del Foro y del gobierno local en la sustanciación de las etapas de recopilación de la información, por parte de consultores de fuera de la ciudad, puede influir en la interpretación de la contextualidad de los dichos. No haberlos compartido nos priva, además, de la posibilidad que pudieran proveer a una interpretación más ajustada de la realidad y a una más acabada comprensión de las razones que subyacen en la percepción de los opinantes. Es un detalle muy importante para el Estado porque se trata de la voz de su comunidad. No olvidemos que lo que revela la Auditoría, más que la realidad en sí, es una percepción de la gente "acerca de" los datos de esa realidad.

-En segundo lugar, nos parece significativo señalar que el parcial desconocimiento que detecta la Auditoría de derechos y deberes por parte de los ciudadanos rafaelinos, en especial de los cívicos, constituye un indicador a atender por todos quienes tenemos responsabilidades en la tarea de proveer conocimientos, promover valores, desarrollar habilidades, que estimulen la participación y el compromiso de la comunidad con los asuntos públicos. Si resulta importante ese desconocimiento, por su posible proyección en el grado de participación comunitaria, más decisiva aún puede resultar la inacción de la ciudadanía. Lo decimos desde nuestra condición de ciudad con uno de los mayores crecimientos intercensales de la Provincia (22%); polo de atracción de migraciones internas; con una marcada adhesión a los valores que se acuñaron desde los inicios de su formación como ciudad, valores que estamos seguros Rafaela no quiere perder ni ver diluídos o desdibujados. Lograr que quienes se integran a su territorio, por un proceso de migración, sientan y valoren como ella, es una preocupación que hoy constituye un verdadero desafío para que esta ciudad conserve características que la sociedad valora especialmente. Pensamos por ejemplo en el cuidado que Rafaela tuvo siempre hacia sus espacios públicos: sus escuelas, hospital, sus plazas, sus espacios de recreación, que siempre se exhibieron con orgullo por su presentación y su cuidado, que no eran sino la demostración de la importancia que le asignamos a los lugares de todos.

Esta es una materia pendiente a la que todos los rafaelinos tienen que aportar activamente si quieren defender el perfil de ciudad que aprecian. A la propuesta de cómo lograrlo debemos construirla entre todos. Pero los requisitos esenciales -pensamos- son justamente, la participación y el compromiso.

Creemos que la participación ciudadana, que la Auditoría revela como un valor algo alejado de las preocupaciones cotidianas de los rafaelinos, en realidad, puede estar vinculada a un esquema más "tradicional" en la concepción de la relación comunidad/gobierno. Concepción en la que la sociedad interpreta que, de ciertas cuestiones deben ocuparse políticos y funcionarios con quienes alternativamente puede coincidir, disentir o consentir, pero en quienes ha delegado responsabilidades. Esta concepción más "tradicional" del rol que la ciudadanía guarda para sí, con posterioridad al ejercicio

del voto, tal vez se explique mejor por el tamaño y complejidad de comunidades como la nuestra.

Las formas activas de participación y el alto grado de involucramiento de la sociedad civil en los asuntos públicos que traducen estas nuevas estrategias implican, por otra parte, agregar, al concepto histórico que "el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes", el aditamento de un estado de movilización voluntario y constante de la ciudadanía. Son estrategias que suponen una participación activa y continua de la sociedad, que no opere solamente por reacción ante los problemas, sino que obre como conducta decidida de compromiso con la cosa pública. Tal vez aquí, por la escala de ciudad que tiene Rafaela, la participación de la comunidad y su búsqueda desde el Estado Local, asuma otras formas más cotidianas, menos masivas pero más vinculadas a problemas y necesidades de sectores, que, sin tener la amplitud de las formas de las que estamos hablando, resulten igualmente efectivas a la hora de resolver cuestiones que le preocupan a la gente. Nuestra propuesta en este sentido consiste en acrecentar los espacios de participación de la ciudadanía y perfeccionar la calidad de la relación dado que sabemos del valor de los resultados de esta forma de elaborar consensos.

Promover el control ciudadano del poder es una construcción de la ciudadanía en la que se requiere una sociedad altamente concientizada del valor que ello representa para mejorar sus condiciones de vida pero además supone educación para concretarla. A ella apostamos desde el Estado local dentro de las posibilidades con las que contamos.

Con respecto al trato al ciudadano, otro de los ejes que la Auditoría evaluó, sabemos que a menudo hay trámites en la administración, que se prolongan en perjuicio de la rapidez de respuesta que espera la gente.

Nuestra propuesta desde el Estado Local, implica trabajar en equipo con distintas áreas municipales para que a partir del aporte reflexivo de los mismos agentes cuya calidad de trato la gente dice valorar, podamos ofrecer un mejor servicio. De hecho, ya lo estamos haciendo, por ejemplo, entrenándonos con relación a los trámites de habilitación de comercios, servicios, industrias. La decisión del gobierno local es avanzar en la mejora de procesos. Lo que a veces no se percibe pero queremos que la comunidad sepa, también, es que no siempre resulta sencillo descubrir lo innecesario (dentro de la riqueza de la realidad) compatibilizando con las garantías imprescindibles para que, por ejemplo, la seguridad ciudadana esté siempre resguardada en todo sentido.

Sabemos que pese a los esfuerzos para comunicar e informar que la ciudadanía identifica positivamente, tenemos que garantizar que las barreras no existan, que podamos aprovechar la tecnología para poner al acceso de la gente toda la información que considera necesaria y valiosa en tiempo oportuno. Si esto es así, sabemos que la confianza afianzará las bases de la relación entre el Estado y los ciudadanos.

Nuestra solicitud hacia las autoridades del gobierno nacional que impulsaron esta iniciativa es que la proyección de la misma se concrete en programas de ayuda tangibles para Rafaela: sólo de esa manera ésta no será una acción oficial más, relatada en un informe. Por eso estamos esperando las propuestas superadoras de las debilidades

detectadas por la Auditoría, en el convencimiento de que ésta será la contribución más fructífera al diagnóstico que se efectuó sobre Rafaela.»

Intervención de las organizaciones de la sociedad civil que participaron del Foro Cívico de Rafaela a cargo de la Sra. Ana G. de Micheli

A continuación, transcribimos el documento que las organizaciones prepararon para la Audiencia Pública.

«CONCLUSIONES DEL FORO CIVICO RESPECTO DEL INFORME DE LA AUDITORIA CIUDADANA.

Análisis del proceso y método utilizado para la auditoría:

Las comunidades, como las personas, tienen valores, condiciones y capacidades que las diferencian de otras. También ocurre lo mismo con sus defectos y debilidades.

Para que una comunidad crezca, es necesario potenciar sus aspectos positivos y también corregir aquellas facetas negativas, convirtiéndolas en ambiciones a alcanzar. Este proceso tiene necesariamente una primera etapa de conocimiento, de evaluación y diagnóstico, para luego avanzar en la definición de los desafíos de cambio necesarios.

Hoy estamos frente a una posibilidad concreta de mirarnos como sociedad democrática, de ser evaluados, y también de que otros nos miren, y sin vergüenza ni temor a la exposición, tomar el desafío de crecer como ciudadanos y de construir una comunidad más justa y participativa.

Sentimos el orgullo de que Rafaela, junto con Pergamino, hayan sido las dos primeras ciudades del país elegidas para desarrollar la Auditoría Ciudadana. Esto es, en sí mismo, una enorme responsabilidad, ya que a partir de estas experiencias, otras comunidades podrán iniciar procesos similares e intentar caminar hacia sociedades más democráticas, abiertas y participativas.

Los valores cuantitativos expresados nos parecen significativos en algunos aspectos, por su alto impacto positivo, como así también en cuestiones negativas que habitualmente no vemos -si no fuera por una visión externa- por estar acostumbrados a convivir con ellas.

Dentro de esos valores, nos interesaría conocer la estructura estadística del muestreo llevado a cabo en el relevamiento, especificando las proporciones tomadas y sus condiciones sociales y políticas para que éstas puedan ser evaluadas y comparadas con otros estudios.

Los indicadores que de aquí comiencen a construirse y puedan plasmarse en términos comparativos y valores de referencia, permitirán ser mucho más precisos a la hora de trabajar en la búsqueda de las aspiraciones ideales.

Creemos importante destacar que el valor participativo de esta ciudad está cimentado sobre una estructura institucional, en donde los vecinos están acostumbrados a vincu-

larse para sus reclamos con las instituciones más cercanas o a la cual pertenecen, para que éstas sean las que trasladen las problemáticas al gobierno local. Se plantea, en síntesis, la existencia de un proceso histórico de articulación institucional que se refleja en la última década, en una red de entidades público-privadas.

Estos mecanismos se diferencian de otros modelos plasmados como ejemplo en el informe, tales como auditoría pública, banca del vecino, etc.

Es importante mencionar que esta auditoría se da en el marco de un proceso de transición política, que por lógica impone una dinámica diferente a la hora de convocar a la participación sobre la discusión de un informe ciudadano, desconocido como método en nuestra sociedad, y no sentido desde la necesidad inmediata que habitualmente convoca de manera espontánea a los sectores sociales e institucionales de la ciudad.

Dado que el presente proyecto de Auditoría Ciudadana tiene como uno de sus objetivos mejorar la calidad de las prácticas democráticas, y que el mismo es financiado por Organismos Internacionales mediante programas para el fortalecimiento institucional, a través de prácticas de gestión basadas en la transparencia y la disponibilidad de información, deseamos conocer el costo real de realización de esta primera etapa - Pergamino y Rafaela- desagregado por conceptos de gastos, y por ciudad, con el correspondiente prorrateo de las erogaciones sin asignación específica a localidad determinada. La exigencia de esta rendición de cuentas, también obedece a un rasgo de nuestra identidad.

Asimismo sugerimos, basados en esta primera experiencia y para beneficio de las futuras localidades a auditar, se le asigne una partida específica a la difusión del informe y a la convocatoria a la Audiencia Pública, en virtud de la relevancia que adquieren estas tareas a la hora del análisis y la discusión de los resultados de la auditoría.

El manejo de los tiempos -escasos- para canalizar la necesaria comunicación de las conclusiones a toda la comunidad, nos hace reflexionar sobre el verdadero sentido de la Audiencia Pública, la que imaginamos como un espacio de participación y planificación para la acción, y no como un mero formulismo a cumplimentar por los organizadores.

Respecto a los parámetros analizados:

✂ Cultura Cívica o Democrática:

La democracia es un valor que está arraigado en nuestra ciudad, la ejercemos a través del voto y también en todos los ámbitos de participación diseñados para opinar y elaborar ideas y proyectos. La comunidad educativa se preocupa por la formación ética y contribuye a la preparación de ciudadanos responsables.

Respecto al desconocimiento de derechos y responsabilidades de los ciudadanos, es posible pensar que el mismo se corresponde con factores culturales.

En el ámbito nacional, lo que la ciudad demanda son soluciones y mejoras en nuestro sistema de vida, indistintamente del partido que gobierne.

El gobierno local actual, como los de períodos anteriores, ha demostrado eficacia en sus acciones y disposición para concretar los deseos del ciudadano. Algunas diferencias políticas crean situaciones de discusión, propias de la diferencia de pensamientos como en todos los ámbitos.

✂ Participación ciudadana en políticas públicas:

Como Instituciones convocadas para integrar el Foro Cívico, debemos destacar la voluntad del Gobierno local para crear ámbitos de participación, como: Comisiones Asesoras Municipales, Plan Estratégico, Foro para la Calidad de Vida, Comisiones Vecinales, Consejo Consultivo Social, etc.

Consideramos relevante ir diseñando nuevos espacios de participación sobre temas importantes, a través de convocatorias que garanticen el involucramiento de la base social.

En el marco del PER (Plan Estratégico para Rafaela), se ha desarrollado un programa de formación dirigencial, del cual surgieron y surgirán dirigentes capacitados para mejorar las políticas en sus Instituciones, y ser capaces de entender y participar en las políticas públicas. La capacitación es prioritaria en una sociedad que quiere tomar parte y defender sus derechos. La participación es necesaria, se da a nivel Institucional, pero se limita cuando debemos comprometernos en manifestaciones públicas o comunitarias; existe una cierta actitud de comodidad en trasladar el trabajo a otros para resolver o mostrarse ante determinadas cuestiones.

Pero si bien no hay una «alta participación» en términos porcentuales, la misma se concentra en un conjunto de «dirigentes» que, nucleados en una importante cantidad de Instituciones, hacen una labor efectiva en los distintos ámbitos, sean sociales, culturales y de bien público.

✂ Trato al ciudadano:

Los canales de comunicación municipales son variados y cumplen su función, aunque siempre es factible mejorar e incorporar nuevas alternativas. En este aspecto es importante que también los usuarios propongan sus necesidades.

Siempre surgen conflictos respecto a las políticas del gobierno y con ellos aparecen críticas y posiciones encontradas de distintos sectores políticos. Los ciudadanos se hacen eco de éstas a través de los medios y se generan puntos de vista según las diversas ópticas mediáticas. En general no existen canales de debate ciudadano sobre estos temas.

En cuanto al personal municipal, entendemos que hay calidad en los mismos, el trato es generalmente cordial. En este punto siempre es factible optimizar los mecanismos de selección para asegurar equidad y transparencia, y alcanzar altos niveles de gestión.

Se reconoce, en cuanto a la capacitación, el trabajo del Icedel, que permanentemente lleva adelante programas de formación con el personal municipal.

Las instituciones municipales, si bien cumplen sus funciones en forma efectiva, reciben algunas críticas que deben tomarse como desafíos de mejora interna, sobre todo aquellas que se refieren a la velocidad de respuestas en algunas áreas y servicios y a la

información permanente sobre temas de interés general y proyectos que se consideren en ese nivel.

✂ Rendición de Cuentas

En general observamos que existen mecanismos de rendición de cuentas, y esta información no es reclamada mayoritariamente por los ciudadanos.

Notamos que existe, en la expresión del reclamo, un alto porcentaje de la población (85%) que luego en la práctica no se condice con la solicitud concreta de dicha información.

Es deseable, sin embargo, que se generen canales donde el ciudadano pueda obtener información sin mayores trámites. Esto permitiría un mayor conocimiento de la realidad local, y con ello se provocaría un mayor interés de la ciudadanía en los temas públicos y municipales.

Desafíos:

✂ Fomentar acciones tendientes a seguir fortaleciendo el sistema democrático. En este sentido, el trabajo no debe agotarse en este informe, si no que debe darse un proceso de análisis y seguimiento a la luz de los nuevos informes que se generarán en otras comunidades del país.

✂ Fortalecer los ámbitos de participación ciudadana (Plan Estratégico, Comisiones Asesoras Municipales, Consejo Consultivo, Vecinales, etc.).

✂ Implementar en el Concejo Municipal audiencias públicas previas a la sanción de las normas legislativas, dando un tratamiento que exceda el marco de las reuniones de comisión.

✂ Incentivar la participación ciudadana de base, a partir de talleres barriales, mediación comunitaria, consulta popular o herramientas necesarias para el fomento.

✂ Intensificar la formación ciudadana.

✂ Continuar con la formación de dirigentes y agentes comunitarios.

✂ Perfeccionar el sistema de selección de recursos humanos para las incorporaciones en el municipio.

✂ Sistematizar y optimizar la comunicación del municipio con los ciudadanos, para ejercer un mejor control de gestión y una mejor calidad de propuestas populares.

✂ Comprometer a la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia y por su intermedio al Gobierno Nacional, en el apoyo para acceder a Programas o Financiamiento que posibiliten trabajar en lograr las aspiraciones democráticas de la comunidad rafaélina.

Rafaela, 23 de junio de 2004.»

A continuación, la **Dra. Oyhanarte** respondió a la inquietud del Foro Cívico acerca de la rendición de cuentas del Programa manifestando que todos los datos sobre los gastos efectuados, discriminados por rubro y por municipio, estarán disponibles próximamente en la página web del Programa www.auditoriaciudadana.gov.ar. Seguidamente, cedió la palabra al **Lic. Gerardo Adrogué** -responsable del equipo de investigación que realizó el trabajo de campo en Rafaela- quien respondió a las preguntas del Foro y del Gobierno con relación a la metodología que se había utilizado en las encuestas domiciliarias y los grupos focales o motivacionales, y puso a disposición del Gobierno y del Foro Cívico el material que se había recolectado durante el trabajo de campo (encuesta y grupos focales)

Luego, algunas personas del público realizaron manifestaciones:

Intervención del Sr. Carlos Reinaudi

El Sr. Reinaudi comentó que él había participado en uno de los grupos focales que se realizaron en Rafaela y afirmó que no conocía a las personas que participaron con él y que daba fe de la pluralidad de opiniones que allí se habían vertido. Asimismo, solicitó que -de entregarse el material al gobierno y al Foro- en el caso de los grupos focales, sólo sea la desgrabación y omitiendo los nombres y cualquier dato que pueda identificar a los participantes.

Intervención del Concejal Rodolfo Enrico

El Concejal Enrico, valoró la posibilidad de contar con más información. Realizó un reclamo de rendición de cuentas al gobierno -que presentó desde el Concejo Municipal hace más de un año y medio- y solicitó que «no se partidice la formación de dirigentes».

Intervención del Sr. Carlos Borgna

El Sr. Borgna comentó que no era un dato menor que el trabajo de campo se hubiese realizado en un momento de transición de una administración a otra. Destacó la labor llevada a cabo por el ICEDeL y su metodología de trabajo; si bien dijo que en este momento parece tener otras prioridades. Señaló además que «hay valores importantes de la sociedad rafaélina que no están expresados en el informe».

Con respecto al informe en general, manifestó que «sirve para rediscutir las políticas propias del Estado Municipal, más allá de que vengan o no recursos al Municipio». Finalmente, comentó «no estamos acostumbrados a que nos pongan un espejo delante» y agradeció las aclaraciones respecto de las cuestiones metodológicas.

A continuación, la Dra. Oyhanarte solicitó la intervención en la Audiencia del ex Intendente CPN Ricardo Peirone y del Intendente CPN Omar Perotti.

Intervención del Dip. Provincial Ricardo Peirone, ex Intendente de Rafaela
«Un carácter distintivo de la Rafaela de los últimos tiempos, es que la homogeneidad de un mismo equipo de trabajo, viene constituyendo desde hace más de diez años, un modelo de gestión que va en un mismo sentido. Esto permite que la ciudad pueda recrearse, reconformarse y redefinir sus propios objetivos.»

Esto, para nosotros, tiene un valor enorme, como el de estar permanentemente poniendo nuevas metas en nuestro camino. Por eso considero que mediante esta Auditoría, estamos iniciando un nuevo proceso, un nuevo vínculo, porque de ninguna manera, a pesar de que se ha empezado a trabajar en esto hace algo más de 9 meses, se puede considerar a estos resultados como un proceso terminado. Por el contrario, creo que hay que poner todos estos puntos, como un vínculo muy profundo entre las autoridades locales, con la ciudadanía y los funcionarios nacionales que han participado del mismo trabajo. Así podremos establecer un nivel de aproximación aún mayor al que se ha logrado, en la medida que vayamos progresando en la respuesta a esta radiografía ajustada a la realidad de lo que somos como pueblo y como comunidad. Si no empezamos un proceso de avance sobre estos debates y análisis, estaríamos derrochando tiempo en lugar de valorarlo y aprovecharlo.

Yo creo que ésta es una primera cuestión que me interesa dejar en claro. Además, me interesa dejar muy presente la muy buena voluntad del equipo actual de gobierno municipal, porque en realidad teníamos mucho más que ver nosotros, los miembros de mi gestión, con esta Auditoría. Por una cuestión de coyuntura, no llegamos a poner en práctica las demandas planteadas, pero sí nos comprometemos a seguir apoyando el desarrollo de esta iniciativa para que este nuevo equipo de gobierno posibilite la generación de nuevas respuestas. Esos compromisos los está cumpliendo actualmente el intendente Omar Perotti, con su propia impronta y aspectos particulares de su gestión; pero el solo hecho de haberle dado cabida al desarrollo de este proyecto es un rasgo de madurez institucional y política, que merece mi agradecimiento público.

En cuanto a las conclusiones, hemos coincidido en muchas apreciaciones que aparecen en el informe y que provienen de una experiencia común. Yo fui intendente durante muchos años y quienes han estado trabajando sobre esto también colaboraron conmigo mucho tiempo y saben cuáles son los aspectos en los que hemos tenido que madurar como rafaelinis. Madurar es participar en serio, es hacernos cargo de los problemas y sus soluciones, contribuir al logro de los objetivos por los cuales muchas veces peleamos, invitar a los dirigentes no solamente a que nos sustituyan sino a acompañarnos en cada pelea. Participar es un compromiso mucho más serio que aquel que se puede plantear en una simple fórmula de un simple programa.

Fuera de estas consideraciones, estoy más que satisfecho, agradecido por los aportes que se han hecho y considero que la forma de enriquecernos hacia el futuro es que vayamos modelando mucho más profundamente la mejor manera de organizarnos interrelacionados con nuestra comunidad.

Son trece años de trabajo, donde siempre estuve involucrado y los asumo como propios, porque empecé siendo Secretario de Hacienda con Omar Perotti en su primera Intendencia desde 1991. Luego fui ocho años intendente y ahora diputado provincial.

En este proceso, me di cuenta siempre de la importancia de dos o tres aspectos que son insustituibles: el primero: que sólo se edifica eficazmente, sobre lo que se ha edificado bien con anterioridad, ese es un rasgo que esta ciudad tiene muy claro. Siempre se separa la paja del trigo y lo sustantivo se continúa, sin importar si tiene la pretendida marca en el origen, porque eso se sabe que no existe en el correr de los tiempos; el segundo es buscar siempre, maneras nuevas de participar y de vincularse al gobernante con la ciudadanía; el tercer aspecto es la apertura hacia mil maneras de pensar, de gobernar y hacer las cosas. A partir de allí se construye un consenso rico en contenido y eficacia».

Intervención del Intendente de Rafaela, CPN Omar Perotti

El Intendente Perotti, en su alocución, valoró la posibilidad de contar con otra mirada, con un espejo. Señaló que algunas de las apreciaciones del Informe Preliminar «están en

la mente del gobierno y cree que hay margen para corregirlas». Manifestó que no coincide «en todo» con el Informe, pero lo considera «una herramienta clave para contar con información valiosa sobre el Municipio».

Por otra parte, al referirse al elevado crecimiento intercensal que tuvo Rafaela en la última década, señaló que «la cultura y la idiosincracia de la última migración es totalmente distinta a la idiosincracia de Rafaela» y destacó que «hay cosas que los rafaelininos valoran y que no quieren cambiar», al tiempo que afirmó que «la obra más importante de su gestión no va a ser ninguna obra pública, sino que va a ser la reafirmación de los valores que hicieron crecer a Rafaela». Para ello, considera que Rafaela necesita tener un muy buen nivel de preparación de sus docentes, y apuntó que es una prioridad de su gestión. Con relación a la Auditoría Ciudadana, indicó que «sienten que aportaron más de lo que recibieron» y remarcó que no quiere que ésta sea una experiencia más, sino que quiere que a Rafaela «le queden cosas».

Luego, enumeró algunas de las necesidades de la Ciudad: elevar la formación de recursos humanos del Municipio y de sus docentes; vincular a las escuelas con las entidades vecinales; producir un fuerte salto en tecnología.

Finalmente, subrayó que quisiera conocer más a fondo la mecánica de la Auditoría Ciudadana, y expresó su expectativa acerca de ella: «no queremos que la Auditoría sea sólo un disparador para pensar o la posibilidad concreta para deliberar, queremos acciones concretas, queremos acompañamiento para mejorar, queremos acompañamiento en los diferentes ámbitos del gobierno nacional para Rafaela».

Cierre de la audiencia

Por último, la Subsecretaria de Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Dra. Marta A. Oyhanarte asumió ante los participantes y el público de la Audiencia Pública el compromiso de presentar un informe de la misma en un plazo de 15 días. Asimismo, expresó que desde la Subsecretaría se brindará toda la colaboración necesaria para que continúe el proceso iniciado con la Auditoría Ciudadana. Por último, transmitió a todos los allí presentes la invitación al acto de Lanzamiento Nacional del Programa Auditoría Ciudadana - Calidad de las prácticas democráticas en Municipios, el martes 29 de junio de 2004 a las 16.30 hs en el Salón Colón de la Casa de Gobierno, Balcarce 50, Ciudad de Buenos Aires.

TERCERA PARTE

Propuestas del Foro Cívico de Rafaela



PROPUESTAS DEL FORO CIVICO DE PERGAMINO	
Intendente de Rafaela	
✂	Acrecentar los espacios de participación de la ciudadanía y perfeccionar la calidad de la relación entre el gobierno y la comunidad.
✂	Promover el control ciudadano, desde el estado local, a través de la educación.
✂	Trabajar en equipo con distintas áreas municipales para avanzar en la mejora de procesos administrativos y ofrecer un mejor servicio al ciudadano.
✂	Solicitar a las autoridades del gobierno nacional a cargo del Programa Auditoría Ciudadana programas de ayuda tangibles para Rafaela para que la proyección del Programa se concrete.
Organizaciones de la Sociedad Civil	
✂	Fomentar acciones tendientes a seguir fortaleciendo el sistema democrático. En este sentido, el trabajo no debe agotarse en este informe, si no que debe darse un proceso de análisis y seguimiento a la luz de los nuevos informes que se generarán en otras comunidades del país.
✂	Fortalecer los ámbitos de participación ciudadana (Plan Estratégico, Comisiones Asesoras Municipales, Consejo Consultivo, Vecinales, etc.).
✂	Implementar en el Concejo Municipal audiencias públicas previas a la sanción de las normas legislativas, dando un tratamiento que exceda el marco de las reuniones de comisión.
✂	Intensificar la formación ciudadana.
✂	Continuar con la formación de dirigentes y agentes comunitarios.
✂	Perfeccionar el sistema de selección de recursos humanos para las incorporaciones en el municipio.
✂	Sistematizar y optimizar la comunicación del municipio con los ciudadanos, para ejercer un mejor control de gestión y una mejor calidad de propuestas populares.
✂	Comprometer a la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia y por su intermedio al Gobierno Nacional, en el apoyo para acceder a Programas o Financiamiento que posibiliten trabajar en lograr las aspiraciones democráticas de la comunidad rafaelina.

