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 Gualeguaychú

Provincia de Entre Ríos
República Argentina

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

Prólogo

En agosto de 2003 cuando asumimos la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia aún resonaba el reclamo ¡Que se vayan todos! Desconfianza, confrontación, resentimiento. Ciudadanía vaciada de política, política vaciada de sociedad civil. Divorcio que dificulta cualquier posibilidad de construcción colectiva.

Desde la Subsecretaría comenzamos a trabajar para mostrar que el sistema democrático necesita de buenas instituciones y que éstas deben construirse entre todos los actores sociales. Si otros países con igual o similar tiempo de desarrollo histórico, iguales o menores recursos que la Argentina gozan de mejor calidad de vida ¿a qué se debe? Se debe a que son países que han sabido organizar su vida pública, que tienen un sistema de normas -reglas de juego- que todos respetan y mecanismos para hacerlas cumplir. Es decir, tienen buenas instituciones o, lo que es lo mismo, buena calidad democrática.

Decidimos entonces, "medir" la calidad de la democracia y hacerlo en los municipios por ser estos el primer lugar donde se ejercita y concreta la democracia y porque la cercanía hace más accesibles los cambios. Si podemos medir, podemos cambiar, podemos perfeccionar. Es una tarea que no puede ser realizada solamente por el gobierno local o solamente por la ciudadanía porque las reglas de juego son de todos y para todos. Pero, ¿para qué meternos con algo tan abstracto como la "calidad" de la democracia? Para vivir mejor. Porque si tenemos mejor democracia tendremos menos pobreza, menos desempleo, mayor seguridad, recursos mejor utilizados. Seremos más felices.

La metodología que nos permite medir la calidad institucional es la Auditoría Ciudadana. A través de ella, la comunidad -gobernantes y gobernados-, contrasta lo que anhela como ideal con lo que en realidad tiene e imagina la manera de acercarse a esa aspiración. Ciudadanos mirándose a sí mismos, gobernantes mirándose a sí mismos es el primer ejercicio para poder mirarse recíprocamente y recuperar la confianza necesaria para soñar y hacer juntos esa comunidad.

Podrían medirse todas las prácticas de la democracia pero elegimos cuatro que consideramos esenciales para la vida comunitaria.

- La cultura cívica, para ver, entre otras cosas, qué valores democráticos se reconocen, qué derechos, qué deberes y cómo se enseñan y practican estos temas en el ámbito escolar o en la educación informal.
- La participación ciudadana, con sus dos caras, la que promueve el gobierno y la que el ciudadano ejercita.
- El trato al ciudadano, que indaga la formación y capacitación de los funcionarios públicos y el respeto en la interacción entre éstos y los ciudadanos.
- La rendición de cuentas, también con sus dos caras, las acciones que el gobierno realiza para informar sobre su gestión y el grado en que la ciudadanía exige esa información.

La "medición" de la Auditoría es un proceso de aproximadamente ocho meses que involucra a la ciudadanía y a su gobierno integrándolos en un Foro Cívico que es el espacio donde se debate, se reconoce y se estudia la situación real de ese municipio en relación a las prácticas auditadas mientras, paralelamente, un equipo técnico realiza encuestas, grupos focales, entrevistas y estudios de la normativa vigente, elementos todos que se unifican para conformar un informe que se convierte en la mejor radiografía cívica de esa comunidad. Esta "radiografía", previamente difundida y analizada, es presentada en una Audiencia Pública. Gobierno y ciudadanía exponen las propuestas y proyectos necesarios para abordar los desafíos que ese diagnóstico les impone. En una posterior etapa de cooperación y articulación con otros gobiernos locales, con áreas del gobierno provincial o nacional, con organismos internacionales o gobiernos extranjeros, esos proyectos comienzan a hacerse realidad.

Se instala un círculo virtuoso: gobierno y ciudadanía trabajando juntos recrean vínculos de confianza, la confianza permite aceptar debilidades propias y potenciar fortalezas, aparece el mejor terreno para la elaboración de proyectos conjuntos, la ciudadanía siente que participa en el proceso de decisiones públicas, el gobierno se siente relegitimado, se genera más confianza… El mismo círculo virtuoso que en otras comunidades de alta calidad de vida hombres y mujeres recrean cuidando el planeta, cuidando a los otros, cuidándose a sí mismos, trabajando juntos, viviendo mejor.

Marta Oyhanarte
Subsecretaria para la Reforma Institucional y
Fortalecimiento de la Democracia

PRESIDENTE DE LA NACION
Dr. Néstor C. Kirchner

JEFE DE GABINETE DE MINISTROS DE LA NACION
Dr. Alberto A. Fernández

SECRETARIO DE GABINETE Y RELACIONES PARLAMENTARIAS
Dr. Juan Carlos Pezoa

SUBSECRETARIA PARA LA REFORMA INSTITUCIONAL Y FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA
Dra. Marta Oyhanarte

PROGRAMA AUDITORIA CIUDADANA

Lic. Pamela Niilus
Coordinadora Nacional

Dra. Marcela Lacueva Barragán
Coordinadora Técnica

Lic. María Laura Escuder
Responsable Región Norte

Lic. Pablo Yoder
Responsable Región Centro

Lic. Florencia Azubel
Responsable Región Sur

Equipo Técnico

Dr. Mauricio Bartolomé
Sra. Sandra Bassano
Lic. Matías Bianchi
Lic. Valeria González Balaguer
Dra. Romina Grinberg
Tec. Indiana Piazzese
Lic. Noemí Pulido (AG)
Lic. Diana Scialpi

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

CONSEJO ASESOR DEL PROGRAMA

Academia

GUILLERMO O'DONNELL
Universidad de Notre Dame (EU)
JORGE VARGAS CULLELL
Universidad Nacional de Costa Rica
CARLOS ACUÑA
Universidad de San Andrés
SERGIO BERENSZTEIN
Universidad Torcuato Di Tella
BERNARDO BLEJMAR
Universidad de Belgrano
MARTIN BÖHMER
Universidad de San Andrés
MARCELO CAVAROZZI
Universidad Nacional de San Martín
DANIEL CRAVACUORE
Universidad Nacional de Quilmes
OSVALDO IAZZETTA
Universidad Nacional de Rosario
ROBERTO SABA
Universidad de Buenos Aires
CATALINA SMULOVITZ
Universidad Torcuato Di Tella
MARIA LAURA TAGINA
Universidad Nacional La Matanza
TOMAS VÁRNAGY
Universidad de Buenos Aires
DANIEL ZOVATTO
Internacional IDEA

Organizaciones de la Sociedad Civil

CIPPEC
Nicolás Ducoté
FUNDACION CAMBIO DEMOCRATICO
Graciela Tapia
FUND. COMPROMISO CIUDADANO
Norberto Borzese

Índice general

Introducción 13

Primera Parte 15

Datos sobre el Municipio de Gualeguaychú 17
Ubicación Geográfica 19
Información Demográfica y Social 19
Información Económica 22
Información Institucional 24

Protagonistas de la Auditoría Ciudadana en Gualeguaychú 25
Participantes del Foro Cívico de Gualeguaychú 27
Gobierno de Gualeguaychú 27

Cronología de la Auditoría Ciudadana en Gualeguaychú 29

Acuerdos del Foro Cívico de Gualeguaychú 33

Métodos de recolección de la información 41
Grupos Focales 43
Encuesta Domiciliaria 44
Entrevistas a informantes clave 44
Recopilación y análisis de la documentación del Municipio 44

Segunda Parte 45

Cultura cívica democrática 47
Indicador 1.1 50
Indicador 1.2 56
Indicador 1.3 58
Indicador 1.4 60
Indicador 1.5 62
Indicador 1.6 63
Indicador 1.7 64
Evaluación y Conclusiones 65

Participación ciudadana en las políticas públicas 67
Indicador 2.1 70
Indicador 2.2 72
Indicador 2.3 72
Indicador 2.4 82
Indicador 3.1 83
Indicador 3.2 85
Indicador 3.3 86
Indicador 3.4 86
Indicador 3.4 87
Evaluación y Conclusiones 89

Trato al ciudadano 91
Indicador 4.1 94
Indicador 4.2 94
Indicador 4.3 95
Indicador 4.4 97
Indicador 4.5 97

Indicador 5.1 98
Indicador 5.2 100
Indicador 5.3 102
Indicador 6.1 103
Indicador 6.2 104
Indicador 6.3 106
Evaluación y Conclusiones 109

Rendición de cuentas 111
Indicador 7.1 114
Indicador 7.2 114
Indicador 7.3 116
Indicador 7.4 117
Indicador 7.5 118
Indicador 7.6 118
Indicador 7.7 119
Indicador 8.1 119
Indicador 8.2 120
Indicador 8.3 121
Indicador 8.4 122
Evaluación y Conclusiones 125

Tercera Parte 127

Audiencia Pública 129
Cuadro de propuestas del Foro Cívico de Gualeguaychú 143

Introducción

La democracia argentina ya lleva más de dos décadas sin rupturas autoritarias en su régimen político, pero aún conserva falencias en la organización del Estado y sus relaciones con la ciudadanía. La crisis de diciembre de 2001, en sus expresiones político-institucionales y económico-sociales, dejó como saldo algunas certezas: quedó expuesta la debilidad de nuestras instituciones democráticas y también reveló que, en nuestro país, la ciudadanía carece de medios eficaces para exigir a quienes los gobiernan que rindan cuenta de sus acciones, las oportunidades institucionales para participar en las decisiones públicas son escasas y, cuando existen, poco relevantes y que la ciudadanía carece o desconoce los medios para defenderse y reparar los daños que se derivan de las violaciones a sus derechos.

Entre los antecedentes comparados que estudiamos, nos adentramos, sobre todo, en la Auditoría Ciudadana de la Calidad de la Democracia en Costa Rica. Tomamos contacto con Guillermo O´Donnell y Jorge Vargas Cullell -conocedores clave de la experiencia 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. 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 abarcando a todo el país de una vez, en la Argentina, trabajamos desde el Estado por entender a éste como actor fundamental en la construcción de la calidad institucional y decidimos hacerlo por etapas a fin de sistematizar y perfeccionar la metodología a medida que se fueran concretando auditorías en distintos lugares del país. También, a diferencia de aquel país, finalizado el procedimiento formal de la auditoría continuamos ligados a la comunidad local a través de un proceso de cooperación y articulación que intenta facilitar un círculo virtuoso de acciones y proyectos de mejora continua de su calidad democrática.

Asimismo, 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 Organizaciones No Gubernamentales especializadas en el desarrollo de proyectos de construcción de ciudadanía.

Auditar la democracia con la ciudadanía

La *Auditoría Ciudadana* es un método para investigar y evaluar participativamente la vida política de un país. Por definición, una *auditoría* debe contrastar la realidad con ciertos *parámetros* a fin de examinar su grado de cumplimiento mediante una evaluación que se realiza en el marco de determinadas reglas formales. En el caso de la *auditoría ciudadana*, se trata de examinar prácticas democráticas previamente identificadas y emitir una opinión informada sobre ellas. Esta evaluación, contiene tanto información objetiva relevada a través de diversos métodos, como percepciones y opiniones expresadas por las comunidades que en ellas participan.

El ***Programa Auditoría Ciudadana de la Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios***, apuesta a resignificar la relación entre gobernantes y gobernados mediante la promoción de la participación, del ejercicio responsable de la ciudadanía y de la gestión transparente y eficiente de los gobiernos. Asimismo, adquiere un carácter educativo al propiciar, en cada comunidad, una deliberación pública acerca de la calidad de la democracia, los valores que ella encarna y los desafíos pendientes.

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.

El Programa busca brindar a la ciudadanía y a los gobiernos locales un mapa de fortalezas y debilidades elaborado sobre la base de sus propias deliberaciones y opiniones, como así también las herramientas necesarias para implementar medidas que contribuyan al aumento de la calidad de las prácticas democráticas.

Por *prácticas democráticas*, entendemos el modo en que un Estado organiza sus instituciones y las relaciones que establece con la sociedad. El Programa focaliza su atención en cuatro prácticas: **cultura cívica democrática, participación ciudadana en las políticas públicas, trato al ciudadano y rendición de cuentas**[1], por considerarlas esenciales para la consolidación de las instituciones de la democracia, y que definimos así:

La *cultura cívica democrática* es el conjunto de valores, creencias y prácticas que alimentan las relaciones entre ciudadanos e instituciones en una democracia. En esa cultura se sustenta el sistema legal que establece y respalda los derechos y libertades de las personas y que prohíbe que cualquier ciudadano o institución del Estado esté por encima de la ley[2].

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

El *trato al ciudadano* refiere el modo que adquiere la interacción que se establece entre las instituciones públicas – a través de sus agentes- y la ciudadanía, y que debe cumplir con dos condiciones: que se reconozca y respete la dignidad de las personas y que esté sujeta a un marco legal y administrativo aprobado mediante normas democráticas. Debe aclararse especialmente que el concepto de trato al ciudadano que se utiliza aquí, refiere no tanto a la eficacia y eficiencia institucional, es decir a la *diligencia*, como a la *dignidad* con que se trata a las personas[3].

La *rendición de cuentas* comprende, por un lado, las acciones que realiza un gobierno y su administración para informar responsablemente a la ciudadanía sobre los planes, procesos y resultados de su gestión administrativa, financiera y política y, por el otro, el grado en que la ciudadanía exige estas explicaciones.

Para tender puentes entre ciudadanos y gobiernos, la *auditoría ciudadana* estimula el debate cívico, promueve la participación ciudadana en los asuntos públicos y, sobre esa base, contribuye al mejoramiento de la gestión municipal y de la democracia local. La auditoría ciudadana es una herramienta de participación que puede adaptarse a la realidad, a la cultura y a las necesidades de cada comunidad, vale decir que puede utilizarse para evaluar otros temas que expresen preocupaciones de la comunidad (salud, educación, seguridad, entre otros) y respecto de los cuales sea necesario y útil contar con un diagnóstico que facilite la formulación de propuestas de cambio.

La Primera Etapa del Programa se llevó a cabo en los municipios de Pergamino (Provincia de Buenos Aires) y Rafaela (Provincia de Santa Fe) y se realizó con el auspicio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

La Segunda Etapa fue co-financiada por el Gobierno Nacional y el PNUD a través del Fondo Temático Fiduciario para Gobernabilidad Democrática (DGTTF por sus siglas en inglés) y recibió el auspicio del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). Los diez municipios incluidos fueron: **Olavarría** (Provincia de Buenos Aires), **Palpalá** (Provincia de Jujuy), **Junín** (Provincia de Buenos Aires), **Gualeguaychú** (Provincia de Entre Ríos), **Roque Sáenz Peña** (Provincia del Chaco), **San Martín de los Andes** (Provincia del Neuquén), **General Pico** (Provincia de La Pampa), **Luján de Cuyo** (Provincia de Mendoza), **Morón** (Provincia de Buenos Aires) y **Pirané** (Provincia de Formosa).

Al momento de escribir estas líneas hemos iniciado la tercera etapa del programa incluyendo otras localidades a lo largo y ancho de la República Argentina a fin de cumplir con el objetivo propuesto de abarcar en la presente gestión una cantidad de municipios que cubran, en conjunto, 13.000.000 de habitantes, es decir, alrededor del 30 % de la población total del país.

1. Estos cuatro temas se evalúan en las cuatro etapas del programa, que finalizará en el año 2007 y que abarcará aproximadamente a 100 Municipios de todo el país, cubriendo una población de 13 millones de argentinos (30% de la población total del país).
2. O'Donnell, G. 2003. *Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos*, en O'Donnell, G et al. 2003, op. cit. pp.72,73
3. Esquivel, Max y Guzmán, Juan. 1999. El Trato Ciudadano en Costa Rica. Apuntes sobre la convivencia cotidiana de la democracia. En *www.estadonacion.or.cr/Calidad02/Word-Pdf/Invest-tematicas/Esquivel,Guzman_trato.PDF*

PRIMERA PARTE

LA AUDITORÍA CIUDADANA EN GUALEGUAYCHÚ

Datos sobre el Municipio de Gualeguaychú

Protagonistas de la Auditoría Ciudadana en Gualeguaychú

Cronología de la Auditoría Ciudadana en Gualeguaychú

Acuerdos del Foro Cívico de Gualeguaychú

Métodos de recolección de la información

PRIMERA PARTE

Datos sobre el Municipio de Gualeguaychú

Datos sobre el Municipio de Gualeguaychú

Ubicación Geográfica

El **Municipio de Gualeguaychú** se encuentra ubicado al sureste de la Provincia de Entre Ríos. Tiene una superficie de 7.086km2 (9% del total de la Provincia) y limita al noreste con el Río Gualeguaychú, al este con el Río Uruguay, al oeste con el Río Gualeguay y al sur con el Departamento de Islas de Ibicuy. El Municipio está ubicado dentro de la Cuenca del Plata, y la ciudad de Gualeguaychú ocupa la cabecera sur del sistema turístico-ambiental denominado Corredor del Uruguay.

Información Demográfica y Social[4]

El Municipio tiene una población de **101.350 habitantes**[5] y está compuesto por las poblaciones de Aldea San Antonio, Galarza, Gualeguaychú, Larroque y Urdinarrain. Del total de la población, el 73% vive en la ciudad de Gualeguaychú. La densidad habitacional del Municipio es de 14,3 habitantes por km2.

La estructura de la población es la siguiente: un segmento de menores de 14 años, que representa un 31%, un segmento de población potencialmente activa (entre 15 y 64 años) que representa el 60% y por último, los mayores de 65 años, que contituyen el 9% del apoblación de Gualeguaychú.

La tasa de natalidad indica un crecimiento de 1.200 habitantes por año. Dado que la tasa de mortalidad muestra un decrecimiento de 636 habitantes por año, el crecimiento vegetativo o natural de Gualeguaychú resulta 564 habitantes por año.

4. Fuente: Sitio de Internet de la Municipalidad de Gualeguaychú (www.gualeguaychu.gov.ar) e INDEC.
5. Fuente: Sitio de Internet de la Municipalidad de Gualeguaychú (www.gualeguaychu.gov.ar) e INDEC. .

En Gualeguaychú existen 28.666 hogares, de los cuales el 79,85% habitan en buenas condiciones. El servicio de cloacas alcanza al 57,10% de los hogares, y entre el 6% y el 14% de la población (dependiendo de la localidad) se encuentra con Necesidades Básicas Insatisfechas.

Educación[6]

Gualeguaychú posee 59 establecimientos educativos públicos: 1 de nivel Inicial, 31 de EGB (4 nocturnos), 13 de Polimodal, 4 de Nivel Especial, 2 Centros de Alfabetización, 1 Centro de Educación Física, 6 Institutos Superiores de Formación Docente y la Facultad de Bromatología de la Universidad Nacional de Entre Ríos. Las instituciones educativas privadas son treinta: 8 de EGB, 4 de Nivel Inicial, 7 de Polimodal, 10 Institutos Superiores de Formación Docente y la Universidad de Concepción del Uruguay. Según estadísticas obtenidas en la Corporación del Desarrollo de Gualeguaychú, en el Municipio cursan 10.896 alumnos en el nivel primario, 7.968 en el secundario, 1.827 en el terciario y 528 en el universitario.

En cuanto al nivel de instrucción alcanzado por la población, de los 73.395 mayores de 15 años que viven en el Municipio, el 9% no tiene el primario terminado, el 49% no completó el secundario y el 8% de esa población tiene estudios universitarios completos. La tasa de analfabetismo alcanza al 2,3% de la población.

Salud[7]

El Gobierno de Gualeguaychú realiza importantes acciones en materia de salud. El Municipio dispone de un nosocomio público provincial de autogestión, el "Hospital Centenario", que posee 242 camas y también cuenta con otro hospital provincial de menor complejidad y dos centros de salud. Estos centros serán transferidos en breve a la Municipalidad y se sumarán a los 6 Centros Municipales de Salud (CMS) desde los cuales se implementan la mayoría de los programas de salud con impacto en Gualeguaychú. De este modo, y con el fin de que el Hospital Provincial pueda dedicarse a los casos de mayor complejidad, el Municipio tendrá a su cargo casi la totalidad de la atención primaria de la salud (APS). Los CMS están dotados de la infraestructura necesaria (bienes muebles, instrumental, personal e infraestructura específica, pediatría, obstetricia, enfermeros profesionales, médicos clínicos, supervisores, capacitadores en enfermería, odontología, trabajadores sociales, etc.) y desde estas unidades municipales se ejecuta el Programa de Atención Primaria de la Salud (APS). Gualeguaychú también cuenta con dos clínicas privadas.
Por último dentro de la órbita municipal funciona un "Centro Integrador Comunitario – C.I.C.".

El Municipio desarrolla, tanto a través de los CMSs como de otros organismos, los siguientes programas:

- "Programa "Vida": se derivan las consultas realizadas en los CMSs y se encarga de los traslados al Hospital en los casos necesarios.
- Programa REMEDIAR.
- Programa Materno-Infantil (programa provincial de provisión de leche).
- Programa de Refuerzo Alimentario Focalizado (programa provincial que brinda aproximadamente 290 bolsones de mercaderías para casos de riesgo nutricional).
- Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable.
- Programa de Prevención de cáncer de cuello de útero (5 casos diagnosticados en los CMS).
- Proyecto sobre Prevención del Alcoholismo en Adolescentes, en las Escuelas S. Mosto, P. Haedo y A. Barbosa (Convenio con la Dirección Departamental de Escuelas).
- Proyecto sobre Adolescencia, en las Escuelas A. Barbosa y R. Regassi (Convenio con la Dirección Departamental de Escuelas).

6. Fuente: Corporación del Desarrollo de Gualeguaychú (www.codegu.com.ar).
7. Fuente: Sitio de Internet de la Municipalidad de Gualeguaychú (www.gualeguaychu.gov.ar).

- Pasajes (la Municipalidad provee de pasajes a personas con derivaciones a otras ciudades, fundamentalmente Capital Federal y Paraná, con un promedio de 600 pasajes mensuales).
- Programa "Municipio Saludable" (tiene como objetivo la permanente interacción y retroalimentación entre la Municipalidad de Gualeguaychú y grupos, instituciones y organizaciones no gubernamentales, para la identificación de los problemas de salud de la comunidad y la elaboración de soluciones en conjunto a fin de lograr una mejor calidad de vida para todos los habitantes).

Asimismo, el Municipio también ejecuta las siguientes acciones:

- Entrega de leche (Municipal) como refuerzo alimentario para quienes no entran en el Programa Materno-Infantil.
- Compra de remedios e insumos específicos
- Charlas de Prevención en las Escuelas de los Barrios.
- Vacunación en las Escuelas.
- Charlas de Prevención en los Comedores Infantiles.
- Prevención Odontológica en las Colonias Municipales.

Empleo[8]

La población económicamente activa del Municipio representa el 36.5% del total de la población. De acuerdo a los datos brindados por la Delegación Departamental de la Dirección Provincial del Trabajo, en 1988 trabajaban 7.223 empleados en la Municipalidad y, en el año 2000, esa cantidad se había reducido a 6.426; es decir que, en ese período, se perdieron 797 puestos de trabajo. Al mismo tiempo, es importante mencionar que el gobierno local impulsa el Programa Federal de Vivienda mediante cooperativas que ha generado 600 nuevos puestos de trabajo en el sector construcción.

Programas sociales[9]

Entre los Programas que desarrolla el Municipio podemos destacar los siguientes:

- ***"Plan Jefas y Jefes de Hogar"***. Este Programa tiene aproximadamente 3.569 beneficiarios (al respecto ver el apartado destinado al Consejo Consultivo en el indicador 2.3).
- ***Programa Alimentario Municipal "Comiendo en Familia / Vale Alimentarnos"***. Este Programa, (de Asistencia y Promoción alimentaria por medio de diferentes cuponeras, cursos de capacitación y seguimiento nutricional) permitió dar por concluida la labor de todos los comedores de emergencia, comunitarios y el Programa Dietas. Total de Beneficiarios: 850 familias.
- ***Programa Alimentario Municipal "Comiendo en Familia / Complemento Lácteo"***. Este Programa provee un refuerzo de leche fluida a familias que así lo requieran. Total de Beneficiarios: 300 familias.
- ***P.A.F.***: Este Programa Alimentario, que depende del gobierno nacional, tiene un total de 2350 beneficiarios.
- ***"Comedor de madres y padres cuidadores"***. Este proyecto, si bien cuenta con una ayuda en mercadería por parte de la Municipalidad, es gestionado por la ONG "Madres Cuidadoras".
- ***"Jardines Maternales"***. En Gualeguaychú funcionan 3 Jardines Maternales Infantiles, ubicados en los barrios Villa María, San Francisco y Suburbio Sur. Los tres disponen de Comedor Infantil. Total de Beneficiarios: 110 niños.
- ***Programa Pro-Huerta***: En la ciudad de Gualeguaychú trabajan conjuntamente el Municipio y la Agencia de Extensión del INTA desde 1992. El Programa tiene por objetivo proveer asistencia técnica, capacitación e insumos agrícolas a la población más carenciada (semillas, árboles frutales, gallinas ponedoras y pollitos camperos). Total de Beneficiarios: 1.350 familias (1.200 reciben semillas y las 150 restantes, gallinas ponedoras).

8.Fuente: elaboración del gobierno municipal en base al Censo 2001.
9. Fuente: Secretaría de Desarrollo Social y la Dirección de Deportes de la Municipalidad de Gualeguaychú, Consejo Provincial del Menor (Departamento Gualeguaychú) y Dirección de Programas Nutricionales.

- ***Programa 1000 Viviendas de Autoconstrucción y Ayuda Mutua***: Total de Beneficiarios: 774 familias.-
- ***Programa Federal de Emergencia Habitacional "Techo y Trabajo"***: Durante la primera etapa del Programa se construyeron 200 Viviendas, que representa el cumplimiento de todos los objetivos pautados. Actualmente, se está ejecutando la segunda etapa, que se propone la construcción de otras 200 viviendas.
- ***Programa de Autoconstrucción Asistida y Ayuda Mutua***: Es un Programa de la Dirección Nacional de Programas de Viviendas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Actualmente han terminado 18 viviendas.
- ***Barrio "La Cantera"***: Programa para la Relocalización del Barrio "La Cantera". Actualmente se construyen 30 viviendas con opción a 10 viviendas más.
- ***Programa SUPCE (Sub Unidad Provincial de Coordinación para la Emergencia)***: Provee ayuda en los casos de destrucción de viviendas por inundaciones. Su metodología participativa busca capacitar en forma efectiva en el oficio de la construcción a los propios beneficiarios y destinatarios de las viviendas. Hasta la actualidad se han entregado 30 viviendas.
- ***Programa Municipal de Mejoramiento Habitacional***: Este Programa se realiza con recursos municipales y apunta a mejorar las viviendas de personas con problemas de salud y/o familia numerosa.

Información Económica[10]

Según datos de la Corporación del Desarrollo de Gualeguaychú, el Producto Bruto Interno del Municipio asciende a $ 499.378.333, que representa $ 5.785 por habitante. El PBI se desagrega así: el 29,6% corresponde a la producción primaria, el 36,3% a la producción industrial, el 11% a la producción comercial y el 23,2% a la producción de servicios.

En el marco del Plan Estratégico de Gualeguaychú, durante 2004, se realizaron entrevistas a 67 empresas y se las clasificó por sector y composición de producción:

Alimenticio: 20 empresas distribuidas en los ramos lácteos, carnes, bebidas, yerba, miel, dulces y postres, pastas y arroz.

Auto partes: 2 empresas, una de baterías y otra de fabricación de piezas para camiones.

Cueros y artesanías: 5 empresas que se dedican a la producción de artesanías regionales y a la fabricación de zapatos.

Construcción: 3 empresas que se dedican a la fabricación de cabañas y a la producción de premoldeados para la construcción.

Maderero: 15 empresas, distribuidas entre aserraderos, fábricas de muebles y tiranterías, entre otras.

Metalúrgico: 11 empresas dedicadas a la fabricación de estructuras metálicas, tanques, bombas, bombillas, postes y maquinaria en general.

Textil: 8 empresas abocadas a la fabricación de indumentarias en general, telas, bolsas y lonas para camiones.

Petroquímico: 3 empresas dedicadas a la fabricación de envases y bolsas de polietileno.

10. Fuente: Plan Estratégico de Gualeguaychú.

Parque industrial[11]

El Parque Industrial Gualeguaychú fue creado en 1975. Está emplazado en la intersección de la Ruta Nacional N° 14 y el Acceso Sur a la ciudad. Por lo tanto dispone de vías de comunicación directas con la Capital Federal y, a través del Puente Internacional General San Martín, está vinculado con Fray Bentos (Uruguay), San Pablo (Brasil) y Asunción (Paraguay). Además, está ubicado a 5 Km. del Aeródromo de Gualeguaychú, que dispone de pistas pavimentadas, balizamiento eléctrico y asistencia técnica del personal de la Fuerza Aérea Argentina. El Parque posee una superficie total de 214 hectáreas, una infraestructura de obras y una variada gama de prestación de servicios básicos indispensables para cualquier radicación industrial.

La radicación en el Parque le permite a las empresas gozar de beneficios impositivos provinciales y municipales. Hasta el mes de abril de 2005 se encontraban montadas y en producción 25 empresas de diversos rubros: textiles, metalúrgicas, químicas, alimenticias, muebles, caucho, papel, autopartes, acumuladores y secado de madera, entre otros. Actualmente, otras 3 empresas están siendo instaladas.

Corporación del Desarrollo de Gualeguaychú[12]

Fundada el 8 de febrero de 1974, la Corporación es una institución civil sin fines de lucro, en la que están representados todos los sectores socio-económicos de la ciudad. Su objetivo es promover el desarrollo socioeconómico de Gualeguaychú y en su organización y administración comparten responsabilidades la Municipalidad (Departamento Ejecutivo y Concejo Deliberante), los entes empresariales, las asociaciones profesionales, los nucleamientos gremiales y las instituciones educativas y culturales.

La Corporación también ejecuta otras acciones vinculadas con el desarrollo económico y social de Gualeguaychú, tales como el trabajo con pequeñas y medianas empresas (Departamento de PyMES), un banco estadístico, incubación de empresas, desarrollo de un polo tecnológico y capacitación y gestión de recursos humanos.

Asimismo, realiza actividades de promoción y otorgamiento de becas, auspicios de cursos de capacitación y organización de seminarios y jornadas. Una serie importante de obras públicas nacionales e internacionales han contado con la presencia y apoyo de la Corporación. Por ejemplo, podemos citar los casos del Complejo Zárate-Brazo Largo, la Represa de Salto Grande, el Puente Internacional General San Martín, el Gasoducto Mesopotámico y la Autopista Mesopotámica (ver más información en el apartado dedicado a la Corporación del Desarrollo en el indicador 2.3).

Plan Estratégico de Gualeguaychú[13]

El Plan Estratégico de Gualeguaychú tiene como objetivo construir con todos los integrantes de la comunidad un plan de desarrollo local a largo plazo, entendido como una estrategia integradora que incluye todos los aspectos de la vida del Municipio. Por lo tanto, se contemplan las dimensiones, económica, social, política, institucional, cultural e identitaria. En esta perspectiva, el desarrollo económico se articula con la creación de empleo, la integración y cohesión social, el mantenimiento y el desarrollo de un referente de identidad que estructure y dé sentido a la vida del proyecto en el territorio.

Como meta, el Plan Estratégico busca mejorar el posicionamiento y competitividad del Municipio, desarrollar sus ventajas comparativas, atender la sustentabilidad de las estrategias y preservar e incrementar la identidad y el patrimonio cultural. Las fortalezas detectadas en la ciudad son: su ubicación geopolítica, sus riquezas naturales disponibles, la diversidad de actividades económicas y productivas, sus fuerzas asociativas, el desarrollo urbano existente, la administración municipal y los recursos humanos disponibles (ver más información en el apartado dedicado al Plan Estratégico en el indicador 2.3).

11. Fuente: Sitio de Internet del Parque Industrial de Gualeguaychú (www.pigchu.com.ar).
12. Ver www.codegu.com.ar
13. Ver www.gualeguaychu.gov.ar/plan_estrat.php

Turismo

Desde mediados de la década del 80 comienza a desarrollarse una industria no tradicional generada a partir de la iniciativa de diferentes actores sociales y del sector privado con el acompañamiento del gobierno local. Gualeguaychú tiene una demanda turística estacional (verano) atraída por el Carnaval del País y las playas de la Ciudad, con un movimiento estimado de 400.000 personas provenientes fundamentalmente de Capital Federal y Provincia de Buenos Aires y, en menor medida, de las provincias de Santa Fe y Córdoba como fruto de la construcción del puente Rosario –Victoria.

La oferta de servicios turísticos se compone de 24 hoteles que cuentan con un total de 1.300 plazas, y se complementa con 45 complejos de bungalows con una capacidad aproximada de 3.500 plazas, 17 campings con 5.500 parcelas y más de 4.800 plazas a través de inmobiliarias turísticas.

El principal atractivo es el Carnaval del País. Sin embargo, y con el objetivo de brindar opciones turísticas que complementen este espectáculo, el Municipio está desarrollando la oferta de termas.

Según datos correspondientes a la temporada estival 2003-2004, el turismo aportó a la economía local más de $ 37.175.000.

Información Institucional

La Constitución de Entre Ríos establece dos categorías de Municipios según la cantidad de habitantes. Los de primera categoría (más de 5000 habitantes) son gobernados por Municipalidades compuestas por un Departamento Ejecutivo y otro Deliberante. El Departamento Ejecutivo está a cargo de una persona con el título de Presidente de la Municipalidad. Los de segunda categoría (menos de 5000 habitantes) están gobernados por Juntas de Gobiernos Electivas.

Los Municipios entrerrianos tienen la facultad de votar su propio presupuesto anual, establecer o aumentar el monto de los tributos, adquirir o constituir "previa licitación" las obras que estimen oportunas, fomentar la enseñanza común o especial, y establecer dentro del Municipio las escuelas que sus recursos les permitan. Esta última disposición está contemplada en la Constitución Provincial y se ve reforzada en la Sección IX de dicha norma, que regula la "Educación Común".

Cargos Electivos

El Concejo Deliberante de Gualeguaychú está formado por 12 concejales y se renueva íntegramente cada cuatro años en oportunidad de la elección del Presidente Municipal, quien también tiene un mandato de 4 años. El Presidente Municipal puede ser reelegido con un período de intervalo entre cada mandato y los concejales pueden ser reelegidos indefinidamente.

Partidos Políticos con incidencia local

Los partidos políticos con representación en el Concejo Deliberante son los siguientes:

- Nuevo Espacio Entrerriano
- Partido Justicialista
- Unión Cívica Radical
- Partido CRECER (Convocatoria para la Reforma del Estado con Ética Republicana)

PRIMERA PARTE

Protagonistas de la Auditoría Ciudadana en Gualeguaychú

Protagonistas de la Auditoría Ciudadana en Gualeguaychú

Participantes del Foro Cívico de Gualeguaychú

1. Intendente y funcionarios del Municipio.
2. Asociación Trabajadores del Estado
3. Bloque Concejales U.C.R.
4. Bloque de Concejales P.J.
5. Bloque de Concejales Convocatoria para la Reforma del Estado con Ética Republicana (CRECER)
6. Bloque de Concejales Nuevo Espacio Entrerriano
7. Bomberos Voluntarios
8. Centro de Defensa Comercial e Industrial de Gualeguaychú
9. Centro de Formación Profesional N° 1
10. Centro Sirio Libanés
11. Colegio “Pablo Haedo”
12. Colegio Nacional “L. Clavarino”
13. Comisión Vecinal “Pueblo Nuevo”
14. Comisión Vecinal “Suburbio Sur”
15. Consejo de Ciencias Económicas
16. Consejo Vecinal “Barrio Molinari”
17. Corporación del Desarrollo de Gualeguaychú
18. Diálogo Gualeguaychuense
19. Diario “El Día”
20. Escuela Normal Olegario Víctor Andrade
21. Escuela Soldado Mosto
22. Escuela Técnica N° 1
23. Escuela Técnica N° 2
24. Foro de Organizaciones No Gubernamentales de Gualeguaychú
25. Instituto Superior de Perfeccionamiento y Especialización Docente
26. Instituto Villa Malvinas
27. Partido ARI
28. Partido Recrear
29. Seminario Mayor “Pío XII”
30. Subprefectura de Gualeguaychú
31. Instituto de Enseñanza Superior “María Inés Elizalde”

Gobierno de Gualeguaychú

La Auditoría Ciudadana en Gualeguaychú se llevó a cabo durante el mandato del Intendente José Daniel Irigoyen (2003/2007) del Nuevo Espacio Entrerriano.

Intendente Daniel Irigoyen:
Secretario de Gobierno: **Sergio Abelardo Delcanto**
Secretario de Desarrollo Social: **Leticia María Angerosa**
Secretario de Economía y Hacienda: **Néstor José Pérez**
Secretario de Obras Públicas: **Enrique Albero Martinelli**
Secretario de Cultura: **Francisco Javier Villanueva**
Subsecretario de Planeamiento: **María Isabel Romano**
Presidente Ente Mixto Gualeguaychú Turismo: **Sebastián Bell**

Director Asuntos Legales: **Mariano José Fiorotto**
Director de Personal y Recursos Humanos: **Ana María Fernández**
Director de Inspección y Tránsito: **Pedro Gustavo Vela**
Contador General: **Pedro Atilio Pomés**
Director de Control y Gestión: **Marta Graciela Garciarena**
Director de Rentas: **Oscar César Pirovani**
Director de Informática: **Victorio Bautista Rebora**
Director de Suministros: **Elena Graciela Rodriguez**
Director de Obras Particulares: **María Eugenia Stragñeri**
Director de Consorcios Vecinales: **Daniel Kesselman**
Director de Electrotecnia y Mantenimiento: **Carlos Alberto Thea**
Director de Obras Sanitarias: **Ernesto Ángel Mindeguía**
Director de Catastro: **Carlos Pérez Tiribelli**

Concejo Deliberante (2003-2007)

Autoridades
Presidente: **Héctor de la Fuente**
Vicepresidente 1º: **Pablo Baffico**
Vicepresidente 2º: **Eduardo Irazu**

Bloque Nuevo Espacio Entrerriano
Cristian Crespo (Presidente)
Héctor de la Fuente
Pablo Baffico
Marta Giudici
Eliseo Rébora
Silvia Vela
Francisco Alvarez

Bloque PJ:
Eduardo Irazu (Presidente)
Carlos Etchemendy
Carlos Aloy

Bloque UCR:
Osvaldo Moussou (Presidente)

Bloque CRECER:
Pastor Méndez (Presidente)

PRIMERA PARTE

Cronología de la Auditoría Ciudadana en Gualeguaychú

Cronología de la Auditoría Ciudadana en Gualeguaychú

El desarrollo del Programa Auditoría Ciudadana de la Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios (en adelante PAC) en el Municipio de Gualeguaychú, incluyó diversas instancias de trabajo que pueden sintetizarse así:

I - Contacto con el Municipio – Adhesión al PAC

El primer paso para la realización de la Auditoría Ciudadana en Gualeguaychú fue el contacto entre la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia (Unidad Ejecutora del PAC) y las autoridades del gobierno local. Es norma del PAC que el gobierno local preste su acuerdo para desarrollar la Auditoría Ciudadana y que, además, gobierno y comunidad estén dispuestos a trabajar juntos en el fortalecimiento de la democracia.

Con este fin, el 22 de junio de 2004 la Unidad Ejecutora del Programa tomó contacto con el Intendente Daniel Irigoyen y el Secretario de Gobierno, Sergio Delcanto, para interiorizarlos sobre los objetivos y modalidades de implementación del PAC. El gobierno local designó al Héctor de la Fuente (Presidente del Concejo Deliberante) como enlace con la Unidad Ejecutora y, posteriormente se sumaron Gerardo Sánchez y Hernán Rossi (personal del Concejo Deliberante y Responsable de Prensa respectivamente). El 29 de junio de 2004, en ocasión del Lanzamiento Nacional del PAC, el señor Sergio Delcanto firmó la adhesión del Municipio de Gualeguaychú.

II - Lanzamiento Local del Programa y constitución del Foro Cívico

El 8 de septiembre de 2004, funcionarios de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia viajaron a la Ciudad de Gualeguaychú con dos objetivos fundamentales: realizar el Lanzamiento Local del PAC en el Municipio y dejar constituido el **Foro Cívico**.

> El PAC propicia la constitución de **Foros Cívicos** en los Municipios y los define como espacios abiertos de participación, pluralistas y representativos de sus comunidades. Estos foros se integran con ciudadanos, ciudadanas, organizaciones e instituciones públicas y privadas.

El Foro Cívico de Gualeguaychú se integró con representantes de diversas organizaciones y asociaciones, ciudadanos, ciudadanas y funcionarios del gobierno local. Se llevaron a cabo talleres[14] con el propósito de acordar cómo se realizaría la Auditoría Ciudadana en Gualeguaychú. El Foro volvió a reunirse el 13 de octubre de 2004, ocasión en la que se sumaron algunas organizaciones que no habían participado del primer encuentro, ampliando de esta manera la representatividad del Foro.

La Unidad Ejecutora del PAC propuso al Foro cuatro temas de análisis: cultura cívica democrática, participación ciudadana en las políticas públicas, trato al ciudadano y rendición de cuentas[15]. En este marco, el Foro acordó las *aspiraciones*[16] de la comunidad de Gualeguaychú para cada uno de los cuatro temas. Estos acuerdos básicos y ajustes logrados en el marco del Foro Cívico, son previos e indispensables para la realización del trabajo de campo.

14. Esta reunión se realizó en el Auditorio del Colegio Médico, ubicado en San Juan esquina Irigoyen.
15. Ver página 14.
16. El PAC denomina *aspiraciones* a las situaciones ideales que una población anhela para sí. Ver más adelante, "Acuerdos del Foro Cívico de Gualeguaychú " (página 35).

III - Trabajo de Campo

El trabajo de campo –llevado a cabo en Gualeguaychú entre octubre de 2004 y marzo 2005– incluyó las siguientes instancias de investigación: grupos focales, encuestas domiciliarias, entrevistas a informantes clave y estudios de comprobación[17]. Las ***consultas a los grupos focales*** se llevaron a cabo los días 28 y 29 de octubre de 2004, y las ***encuestas domiciliarias*** entre el 3 y el 26 de noviembre del mismo año[18]. La información referida a los ***estudios de comprobación*** se recolectó durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2004 y febrero y marzo de 2005. También durante esos meses, se realizaron ***entrevistas a informantes clave*** - funcionarios del Municipio y representantes de la sociedad civil local- y a docentes y alumnos de diversos niveles educativos.

IV - Informe Preliminar de Resultados

La información recolectada durante el trabajo de campo se reflejó en un Informe Preliminar de Resultados elaborado por la Unidad Ejecutora del PAC. El Informe Preliminar de la Auditoría Ciudadana en Gualeguaychú fue presentado al gobierno municipal y a las organizaciones que integran el Foro Cívico y fue difundido a través de los medios de comunicación locales (prensa escrita, radios y televisión). Asimismo, una versión reducida del Informe en la que se invitaba a una Audiencia Pública fue distribuida entre las organizaciones e instituciones del Municipio a fin de difundir los resultados y de que los ciudadanos de Gualeguaychú tuvieran la posibilidad de inscribirse como oradores en la misma.

V - Audiencia Pública

La Auditoría Ciudadana concluye con una Audiencia Pública que, en Gualeguaychú, se llevó a cabo el martes 3 de mayo de 2005 en el salón de la Cooperativa Eléctrica (25 de mayo 881). La coordinación de la Audiencia estuvo a cargo de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. El gobierno local, las organizaciones sociales y los ciudadanos y ciudadanas opinaron sobre los resultados del Informe Preliminar y presentaron propuestas de cambio a partir de los mismos. Las propuestas presentadas en la Audiencia Pública de Gualeguaychú están sintetizadas en la página 143 de este Informe Final.

VI - Cooperación y Articulación

La Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia desarrolla acciones de **cooperación** orientadas a brindar herramientas para que Comunidad y Gobierno local puedan llevar a la práctica los proyectos que se proponen encarar a la luz del informe final de la Auditoría Ciudadana y de las propuestas presentadas durante la Audiencia Pública.

Con el mismo propósito se asume la estrategia de **articulación** con Programas nacionales y provinciales, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, gobiernos extranjeros y con otros municipios, para fortalecer la viabilidad de los proyectos que se deseen implementar en territorio local.

17. Ver "Métodos de recolección de la información", página 43.
18. Ambos estudios fueron realizados por la consultora MORI Argentina, que resultó adjudicataria del Concurso Privado de Precios que convocó el Programa en el mes de julio de 2004

PRIMERA PARTE

Acuerdos del Foro Cívico de Gualeguaychú

Acuerdos del Foro Cívico de Gualeguaychú

Una *auditoría ciudadana* contrasta la realidad de una comunidad con situaciones ideales deseadas por sus ciudadanos. Como ya mencionamos, y con el propósito de circunscribir la evaluación a determinadas cuestiones de la vida democrática, el PAC propuso cuatro temas al Foro Cívico de Gualeguaychú:

- **Cultura cívica democrática**
- **Participación ciudadana en las políticas públicas**
- **Trato al ciudadano**
- **Rendición de cuentas**

En el marco del Foro y a partir de una propuesta inicial de la Unidad Ejecutora del PAC, los representantes del gobierno local, de organizaciones, de instituciones y ciudadanos/as acordaron ocho ***aspiraciones*** asociadas a cada uno de los cuatro temas, es decir, establecieron las situaciones ideales que los ciudadanos desearían construir colectivamente. Asimismo, y para evaluar el grado de cumplimiento de cada una de las aspiraciones acordadas, se definieron treinta y siete indicadores. Los ***indicadores*** son señales o indicios que dan cuenta del estado en que se encuentra una aspiración, es decir, nos muestran cuán lejos o cuán cerca está la realidad de esa situación ideal deseada.

El Foro Cívico de Gualeguaychú realizó sugerencias de modificación de algunos indicadores e incorporó otros que no habían sido planteados originalmente por la Unidad Ejecutora del PAC. En diversos casos, además, estas sugerencias fueron incluidas en las auditorías ciudadanas realizadas en otros municipios que participan del PAC. El resultado de la tarea realizada por el Foro Cívico de Gualeguaychú se refleja en el cuadro que aparece a continuación. Las modificaciones están subrayadas y en bastardilla.

TEMA CULTURA CIVICA DEMOCRATICA	INDICADORES
ASPIRACION Nº 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 la población.
	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 en el cumplimiento de los deberes ciudadanos.
	1.4 Percepción de la ciudadanía sobre los diferentes niveles de responsabilidad del gobierno local, provincial y nacional respecto de las cuestiones que son de su competencia.
	1.5 Tratamiento en las instituciones de enseñanza primaria, secundaria, *terciaria y universitaria* de los cuatro temas que se evalúan en la Auditoría.
	1.6 *Percepción de la ciudadanía acerca del presupuesto con que cuenta el Municipio para cumplir con las cuestiones que son de su competencia.* (Nuevo indicador incorporado a todos los Municipios de la segunda etapa).
	1.7 *Nivel de participación de la ciudadanía en las elecciones.* (Nuevo indicador incorporado a todos los Municipios de la segunda etapa)
	Existencia de cursos de formación y capacitación de dirigentes políticos. Este indicador fue propuesto por el Foro Cívico de Gualeguaychú, y se incluyó en el indicador 5.2.
	Existencia de materias referidas al tratamiento de los derechos y deberes cívicos en todas las orientaciones del Polimodal. Este indicador está incluido en el indicador 1.5
TEMA PARTICIPACION CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	INDICADORES
ASPIRACION Nº 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, audiencia pública, iniciativa popular, revocatoria de mandatos).
	2.2 Existencia de áreas y funcionarios especializados en promover y articular la participación ciudadana en el Municipio (Departamento Ejecutivo y Concejo Deliberante).
	2.3 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.
	2.4 Existencia y utilización de mecanismos de participación ciudadana en el diseño, elaboración, aprobación y / o ejecución del presupuesto municipal.
	Grado de participación que le da el Gobierno a los Consejos Consultivos. Este indicador no fue utilizado porque está incluido, en parte, en el indicador 2.3.
ASPIRACION Nº 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.

TEMA PARTICIPACION CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	INDICADORES
ASPIRACION Nº 3 *(cont.)* 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.	3.4 Cantidad y tipos de proyectos que ingresaron al Concejo Deliberante y al Departamento Ejecutivo a través del mecanismo de iniciativa ciudadana u otras iniciativas particulares de vecinos u organizaciones de la sociedad civil y resultados de los mismos.
	3.5 *Registro de participación de organizaciones de la sociedad civil a partir de las convocatorias que se realizan desde el gobierno municipal. (Departamento Ejecutivo y Concejo Deliberante)* Este indicador fue propuesto por el Foro Cívico de Gualeguaychú.
	Interés de la ciudadanía en obtener información de las instituciones públicas municipales. Este indicador se encuentra incluido en el indicador 4.3
	Percepción ciudadana sobre la transparencia y viabilidad en el tratamiento de los proyectos presentados por vecinos u organizaciones de la sociedad civil. Este indicador no fue utilizado porque supone que los encuestados deberían conocer la existencia de dichos proyectos y el trámite que se le dio a cada uno.
	Percepción de los alumnos sobre el papel que desempeñan los Centros de Estudiantes. Este indicador no fue utilizado porque supone la necesidad de tomar una muestra de alumnos del Polimodal, lo que a su vez implica realizar otra encuesta.
TEMA TRATO AL CIUDADANO	INDICADORES
ASPIRACION Nº 4 Que el gobierno del Municipio garantice el acceso a toda la información que genera y a los servicios que brinda mediante reglas claras que respeten la igualdad de oportunidades y de trato.	4.1 Existencia de legislación o regulaciones específicas sobre disponibilidad y acceso a la información pública en poder de las instituciones municipales (Departamento Ejecutivo y Concejo Deliberante) y acciones desarrolladas para su efectivo cumplimiento.
	4.2 -Existencia de publicaciones de distribución masiva que difundan normas de la administración pública municipal (Departamento Ejecutivo y Concejo Deliberante).
	4.3 Percepción ciudadana sobre la disponibilidad, cantidad, calidad, utilidad y veracidad de información de las instituciones públicas municipales.
	4.4 Percepción ciudadana sobre la existencia de prácticas clientelísticas para acceder a los servicios brindados por las instituciones públicas municipales.
	4.5 Percepción ciudadana sobre la existencia de prácticas corruptas para acceder a los servicios brindados por las instituciones públicas municipales.
	Existencia y actualización de información brindada a través de Internet. Este indicador se encuentra incluido en el indicador 7.2
ASPIRACION Nº 5 Que el Municipio seleccione a su personal mediante sistemas de concurso, provea capacitación y realice evaluaciones periódicas de su desempeño.	5.1 Existencia de procedimientos de contratación de empleados públicos basados en reglas técnicas, abiertas al escrutinio público y publicación del trámite y de sus resultados.
	5.2 Existencia de programas de capacitación para los funcionarios y empleados municipales y publicación de contenidos y destinatarios de los mismos.
	5.3 Existencia de mecanismos específicos de evaluación de desempeño del personal municipal.
	Percepción de la ciudadanía sobre el acceso al empleo municipal y sobre las cualidades requeridas para acceder a los puestos. Este indicador se encuentra incluido, en parte, en el indicador 5.1.

TEMA TRATO AL CIUDADANO *(Cont.)*	INDICADORES
ASPIRACION Nº 6 Que las instituciones públicas municipales proporcionen un trato digno a la ciudadanía.	6.1 Percepción ciudadana sobre experiencias de contacto con instituciones públicas municipales (Departamento Ejecutivo y Concejo Deliberante) y sus procedimientos administrativos.
	6.2 Existencia de registros de denuncias por tratos inapropiados y/o irrespetuosos de los derechos ciudadanos por parte de los funcionarios públicos municipales (Departamento Ejecutivo y Concejo Deliberante) y resultados de las mismas.
	6.3 Existencia de entidades públicas de funcionamiento autónomo encargadas de procesar reclamos ciudadanos realizados contra las instituciones públicas municipales.
	Percepción ciudadana acerca de la efectividad y la afectividad del trato brindado por parte del personal municipal. Este indicador se encuentra incluido en el indicador 6.1
TEMA **RENDICIÓN DE CUENTAS**	**INDICADORES**
ASPIRACION Nº 7 Que el gobierno del Municipio ofrezca a la ciudadanía una rendición de cuentas suficientemente detallada y oportuna de su gestión.	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 exigirlas.
	7.2 Identificación de acciones de instituciones y funcionarios orientadas a la difusión de la información sobre los actos relevantes del Municipio. • Publicación con difusión generalizada de información sobre el presupuesto municipal, *periodicidad (anual o trimestral) y claridad de la misma*. Modificación propuesta por el Foro Cívico de Gualeguaychú. • 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, y publicidad de las mismas.* (Nuevo indicador incorporado en todos los Municipios de la segunda etapa).
	7.6 *Percepción ciudadana sobre la existencia de casos de censura en los medios masivos de comunicación por parte del gobierno local.* (Nuevo indicador incorporado en todos los Municipios de la segund a etapa).
	7.7 *Existencia de un órgano auditor externo a la gestión de Gobierno Municipal.* (Indicador propuesto por el Foro Cívico de Gualeguaychú).
	Percepción ciudadana respecto del cumplimiento del deber de los funcionarios públicos municipales de rendir cuentas de sus acciones y el derecho de la población a exigirlas. Este indicador está incluido en varios indicadores de las aspiraciones 7 y 8.

TEMA RENDICIÓN DE CUENTAS	INDICADORES
ASPIRACION Nº 8 Que la ciudadanía exija la rendición de cuentas al gobierno del Municipio y a sus funcionarios.	8.1 Percepción ciudadana sobre la utilidad de la rendición de cuentas.
	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 Deliberante).
	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

Para realizar la Auditoría Ciudadana de la Calidad de las Prácticas Democráticas en Gualeguaychú se recolectó información a través de cuatro métodos:

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

Grupos Focales

El grupo focal es un recurso –complementario o no a una encuesta- que permite organizar encuentros 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 GUALEGUAYCHÚ

En Gualeguaychú se efectuaron 4 grupos focales. Las reuniones se llevaron a cabo los días 28 y 29 de octubre de 2004 en las instalaciones del Hotel Los Angeles.

La composición de los grupos se efectuó atendiendo a dos variables de segmentación básicas: edad y nivel económico social. Se realizaron dos 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 dos 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 seudo-probabilístico en la localidad. Un equipo de reclutadores concurrió 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 participante fue realizada en función de un cuestionario filtro que garantizaba el cumplimiento de los requisitos de edad, nivel económico social y sexo.

Encuesta Domiciliaria

La encuesta domiciliaria es un instrumento de relevamiento de datos. Consiste en un cuestionario pre-establecido con preguntas abiertas y cerradas que se implementa en diversos hogares, seleccionados al efecto.

FICHA TECNICA DE LA ENCUESTA REALIZADA EN GUALEGUAYCHÚ

- **Fecha de campo**: Del 3 al 26 de noviembre de 2004.
- **Universo**: población mayor de 18 años con residencia en el Partido de Gualeguaychú.
- **Tipo de Estudio**: Cuantitativo. Realizado sobre la base de 400 entrevistas domiciliarias. 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 sexo.
- **Margen de error**: Entre +/- 2,9 y +/- 4,8 según la dispersión de la variable para un intervalo de confianza del 95%.
- **Interferencias estadísticas**: significativas $\alpha \leq 0{,}05\%$.

Entrevistas a informantes clave [19]

La *entrevista a informantes clave* es otro instrumento de relevamiento de datos, dirigido a obtener información de algunos actores sociales cuya opinión se considera oportuno tener especialmente en cuenta. En Gualeguaychú se realizaron consultas a funcionarios y organizaciones (por medio de entrevistas) y a docentes y a alumnos a través de la distribución de un cuestionario con el fin de recoger información sobre el indicador 1.5.

Recopilación y análisis de la documentación del Municipio

Este método fue utilizado para la recolección de información de todos los "indicadores de comprobación", es decir, a la información y a los datos que dan cuenta de la existencia o ausencia de una norma, institución, organismo, reglamento, procedimiento, entre otros.

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 el sitio oficial del Municipio en Internet y a través de entrevistas a informantes clave de la comunidad. En segundo lugar, se efectuaron entrevistas a los funcionarios responsables de áreas, tanto del Departamento Ejecutivo como del Concejo Deliberante, relacionadas directa o indirectamente con los temas que se evalúan en la Auditoría Ciudadana. En tercer lugar, se procedió a recolectar documentación, especialmente normativa (ordenanzas, decretos, resoluciones) y a consultar los archivos del Municipio.

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

SEGUNDA PARTE

EVALUACIÓN DE LA CALIDAD DE LAS PRÁCTICAS DEMOCRÁTICAS EN GUALEGUAYCHÚ

Cultura Cívica Democrática

Participación Ciudadana en las Políticas Públicas

Trato al Ciudadano

Rendición de Cuentas

SEGUNDA PARTE

Cultura Cívica Democrática

Cultura Cívica Democrática

La cultura cívica democrática es el conjunto de valores, creencias y prácticas que alimentan las relaciones entre ciudadanos e instituciones en una democracia. En ella, se sustenta el sistema legal que establece y respalda los derechos y libertades de las personas y que prohíbe que cualquier ciudadano o institución del Estado esté por encima de la ley[20].

Analizar el nivel de apoyo que tiene la democracia en una sociedad es una tarea fundamental para conocer su sustentabilidad. Es por ello que el Programa Auditoría Ciudadana comienza por sondear 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. En segundo lugar, examina el conocimiento, ejercicio y responsabilidad ciudadana frente a los derechos y deberes del conjunto de la sociedad y, en tercer lugar, explora el papel de la educación como elemento clave en la consolidación y el fortalecimiento de la democracia.

El primer objetivo es conocer el **nivel de apoyo que tiene el régimen democrático** y obtener la opinión de la comunidad acerca del papel que desempeñan ciudadanos y representantes y sobre la relación que se establece entre ambos actores en una democracia.

Un segundo objetivo es indagar los **valores democráticos** que reconocen la igualdad de derechos, libertades y obligaciones de los ciudadanos sin distinción de raza, religión, sexo, pertenencia política o social.

En este sentido, en una democracia encontramos tres categorías de **derechos**[21]:

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

Igual importancia les cabe a los **deberes cívicos**, que comprenden tanto las responsabilidades como las obligaciones de las personas en una democracia, fundamentalmente en lo que se refiere al cumplimiento de la ley y de las normas de convivencia.

El tercer objetivo se propone explorar el papel de **la educación como elemento clave en la consolidación y fortalecimiento de la democracia**, indispensable para la formación de una ciudadanía que participe de forma libre y responsable en el desarrollo de las prácticas que este sistema implica. La tarea esencial de la educación es trasmitir a la población el conocimiento de los principios y valores que sustentan la democracia, las habilidades y destrezas que estimulan la participación y el compromiso con los asuntos públicos. Es a través de la educación que la ciudadanía adquiere los valores que orientan su conducta y definen su posición frente a la realidad. El aprendizaje, la internalización y el ejercicio de valores democráticos así 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 mejor calidad democrática.

20. O'Donnell, G.2003. *Democracia, Desarrollo Humano y Derechos Humanos*, en O'Donnell, G et al. 2003, en O'Donnell, G et al. 2003, op. cit. pp.72,73.
21. Marshall, T.H. y Bottomore, T.1992.Citizenship and Social Class, Pluto Press, London, pp. 8.

¿Cómo piensan los gualeguaychuenses a la democracia?

¿Creen que la democracia es un sistema adecuado para mejorar la calidad de vida de la población?

¿Conocen sus derechos y deberes como ciudadanos?

¿Qué impacto tiene la formación escolar en la construcción de ciudadanía?

Aspiración:

Que los ciudadanos de Gualeguaychú 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 papel de la democracia como medio para mejorar la calidad de vida de la población.

Información Recolectada

La amplitud de este indicador requirió indagar tres aspectos centrales referidos al régimen democrático: qué entienden los gualeguaychuenses por democracia, qué piensan sobre su funcionamiento y su capacidad para mejorar la calidad de vida de la poblacióny qué grado de apoyo le brindan.

El concepto de Democracia

Los gualeguaychuenses relacionan el concepto de democracia con los derechos civiles y políticos. Las palabras más nombradas espontáneamente y calificadas como más importantes son las referidas a las libertades, que concentran el 90% de las menciones de los encuestados.

En segundo lugar, los encuestados destacan la importancia del voto, las elecciones, la cultura cívica, el imperio de la ley y el respeto a la misma. Sumados a estos aspectos cívicos y políticos incluidos en el concepto de democracia, los encuestados mencionan también valores ligados a la esfera social, destacándose el bienestar y los derechos sociales como características distintivas de los regímenes democráticos.

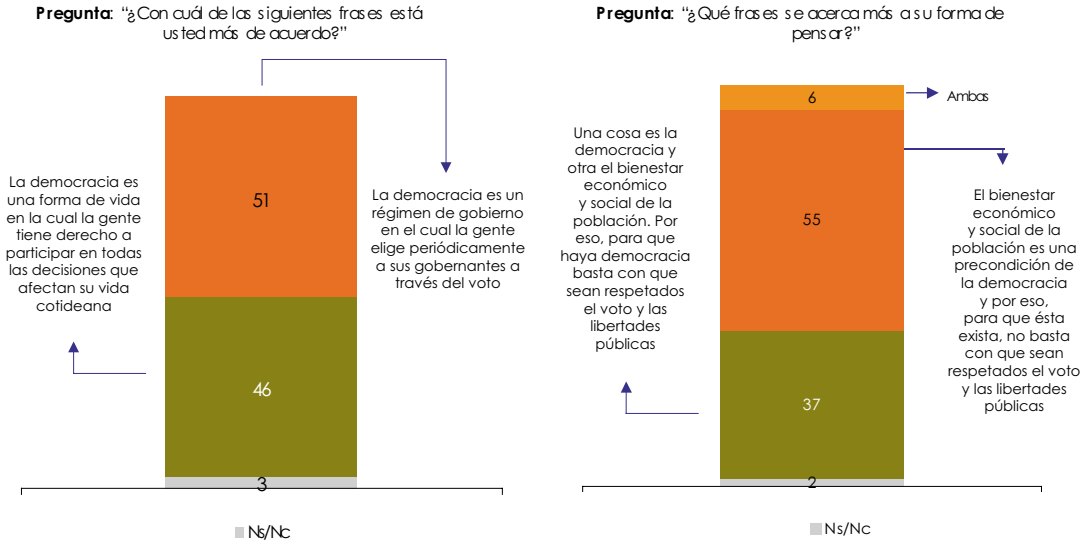
Por último, es importante destacar que sólo un 2% responde con frases negativas (como por ejemplo “la democracia es libertinaje”).

Pregunta: “¿Si tuviera que resumir el sifnificado de la democracia en una palabra, cuáles serían las tres primers palabras que se le ocurrirían?”

	Definiciones de democracia
Libertad en general – específicas	93
Voto - elecciones	30
Cultura cívica / Imperio de la ley / respeto a la ley	15
Respuestas asociadas a régimen (forma de gobierno)	9
Bienestar / Derechos sociales y asociados al bienestar	9
Participación	6
Justicia	4
Seguridad	4
Igualdad / Distribución de la riqueza	2
Respuestas negativas*	2
Solidaridad / unión cooperación	1

“Estas respuestas incluyen en general frases como “democracia es libertinaje” y “democracia es corrupción”

El 51% de los encuestados considera que la democracia es un régimen de gobierno en el cual la gente elige periódicamente a sus representantes, frente a un 46% que piensa que la democracia es una forma de vida en la cual la gente tiene derecho a participar en todas las decisiones que afectan a su vida cotidiana. Por otra parte, si bien el concepto de democracia se asocia principalmente con los derechos civiles y políticos, esto no significa que al pensar en la democracia los gualeguaychuenses dejen de tener en cuenta la cuestión social: el 55% de los encuestados sostiene que el bienestar social y económico de la población es precondición necesaria para que la democracia funcione, y que no basta con que sean respetados el voto y las libertades públicas para que se pueda hablar de un régimen democrático.



GRUPOS FOCALES

Los participantes de los grupos focales de Gualeguaychú tienden a definir la democracia como un conjunto de libertades. En tal sentido aparecen citadas con frecuencia la libertad de expresión, de culto, de vivir, de trabajar y de elegir un estilo de vida:

- *"Libertad de expresión, de culto, de estudios… En fin, todo tipo de libertades que hacen a un ciudadano"*. Mujer – Menores 36 años, NES Bajo

Entre los menores de 36 años, se enriquece el concepto de democracia. Ya no se trata sólo de votar y gozar de ciertas libertades, sino de tener derecho a participar en los asuntos públicos:

- "*No solamente elegir gobernantes, sino también que el pueblo puede participar".* Mujeres - Menores 36 años, NES Bajo.

Al referirse al tema de la libertad, en todos los grupos surge espontáneamente la preocupación acerca del "libertinaje", concepto que, para algunos, es sinónimo de un exceso de libertad asociada a la democracia. En este sentido, los entrevistados consideran al libertinaje como el resultado de un mal manejo del sistema democrático.

- *"[La democracia] se ha ido desvirtuando mucho. Hay libertinaje"*. Varón y Mujeres - Mayores 36 años, NES Bajo
- "*Para mí es terrible, no sé si estoy a favor de uno o de otro [gobierno democrático o autoritario] ya que me parece que la democracia se le fue de las manos"*. Mujeres - Menores 36 años, NES Alto.

Esta noción de libertinaje parece estar asociada fundamentalmente a la preocupación que genera la delincuencia:

- *"No hemos tocado el tema de la seguridad, porque vos no tenés derecho a salir tranquilo con tu familia porque no sabés si te van a robar"*- Mujeres y Varones, Menores 36 años, NES Bajo.

GRUPOS FOCALES

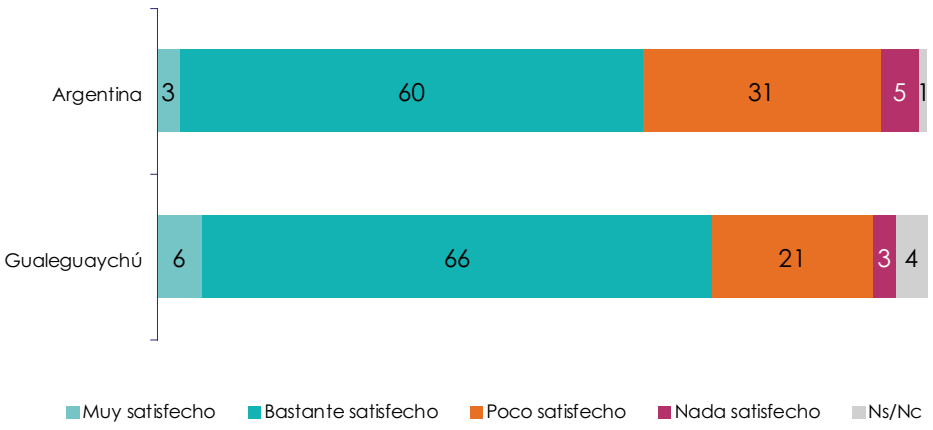
Sin embargo, es necesario señalar que el problema del "libertinaje" no parece ser concebido como un rasgo inherente al propio sistema democrático, sino a un funcionamiento deficiente del mismo. En este sentido, los participantes tienden a delegar la responsabilidad del buen funcionamiento de la democracia sólo en los gobernantes de turno:

- *"Pero no es cuestión de la democracia, sino de la corrupción que hay en los jueces, la policía y personas que tienen autoridad y no la saben usar"*. Mujer - Mayores 36 años, NES Bajo.
- *"Si no hubiera tanto amiguismo político […], si se tomaran las cosas con más responsabilidad […] andaríamos muchísimo mejor"*. Varón - Mayores 36 años, NES Alto.
- "*Para mí la democracia sirve cuando no hay abuso del poder político. Si no hay honestidad, dignidad en la persona que dirige, nunca vas a tener una buena democracia"*. Varón - Menores 36 años, NES Bajo.

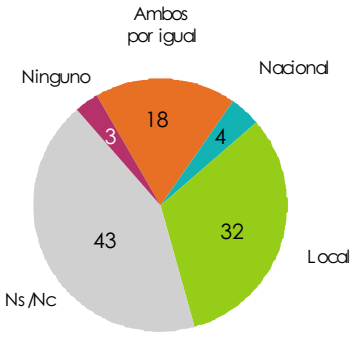
Democracia y calidad de vida

El PAC analiza, en primer lugar, el nivel de satisfacción de los gualeguaychuenses con respecto al funcionamiento de la democracia en el ámbito nacional y local. Un 63% de los encuestados está bastante o muy satisfecho con su funcionamiento en el ámbito nacional, y un 72% se manifiesta en igual sentido con respecto a la democracia en Gualeguaychú. Cuando se les solicita a los encuestadores una comparación del funcionamiento de la democracia en ambos niveles de gobierno, un 32% de los encuestados cree que funciona mejor en el Municipio, frente a un 4% que considera lo contrario y a un 43% que no sabe o no contesta. Las principales razones que sustentan las preferencias por el mejor funcionamiento del sistema democrático en el ámbito local son: las dimensiones del Municipio, la cercanía entre los ciudadanos y sus representantes y el menor grado de corrupción que –según los encuestados- existe en Gualeguaychú.

Pregunta: "¿Cuán satisfecho está con el funcionamiento de la democracia en la Argentina?"



Pregunta: "¿En qué ámbito funciona mejor la democracia.?"



Pregunta: "Por qué?"

•Más control	47
•Más gente / más diversidad	16
•Tiene más poder /ahí está el poder	16
•Más participación	11
•Me gusta el Presidente y respustas relacionadas	11
•Más renovación / más cambio	11
•Más información	5
•Críticas al Municipio	5

•Es más chico (en general)	24
•Conocemos a los políticos (o al intendente) / más cercanía com los políticos (o al intendente) / los políticos (o intendente) escuchan más	21
•Menos corrupción / gente más honesta	20
•La gente se conoce	19
•Más manejable / más fácil por ser más chico/ más sencillo de gobernar	18

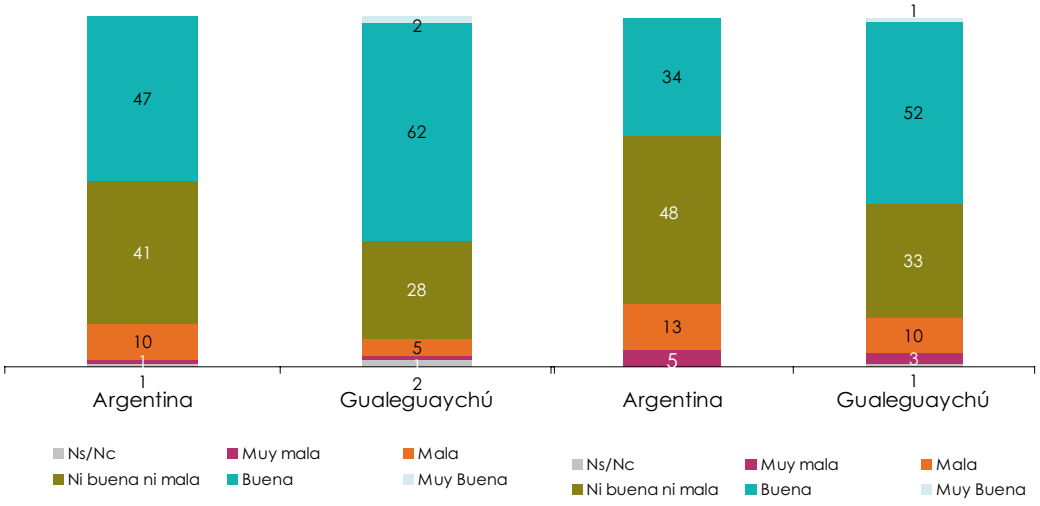
El análisis de la democracia y la calidad de vida también incluye la percepción de los gualeguaychuenses acerca de la capacidad de la democracia para mejorar la calidad de vida cotidiana de los ciudadanos. Para evaluar este aspecto, se consultó a los encuestados sobre la situación política a nivel nacional y municipal: el 47% de los gualeguaychuenses considera que es buena en la Argentina, porcentaje que se eleva al 64% a la hora de calificar la situación política de Gualeguaychú.

Casi la totalidad de los gualeguaychuenses (95%) considera, no obstante, que es muy o bastante necesario mejorar la calidad de la política y de los políticos en la Argentina. En tal sentido, un 82% de los encuestados se muestra optimista y cree que es posible mejorar ambos aspectos. Los mecanismos más mencionados para llevar a cabo tal mejora son: la exigencia de rendición de cuentas (89%), la participación en una organización de la sociedad civil (70%) y en un partido político (36%).

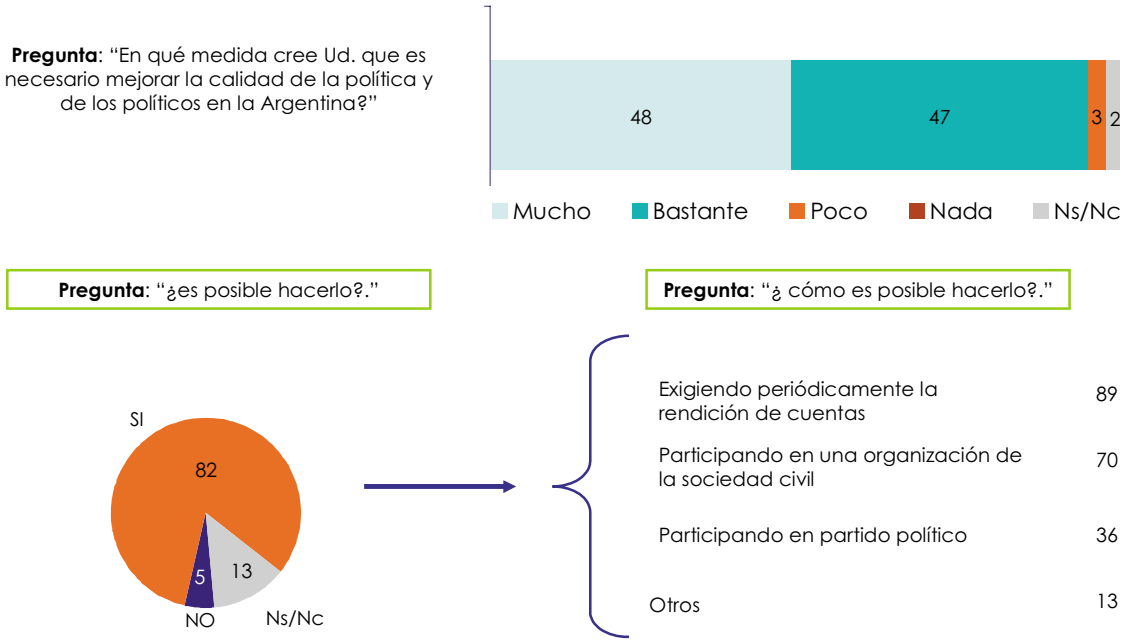
Por otra parte, la evaluación de la situación económica arroja valores similares a los que surgen en la evaluación de la situación política: el 34% piensa que la situación económica es buena a nivel nacional, frente a un 52% que cree lo mismo con respecto al Municipio. Por lo tanto, en materia de situación política y economía las ponderaciones varían de acuerdo al nivel de gobierno considerado.

Finalmente, el 70% de los encuestados cree que la democracia ayuda mucho o bastante a mejorar la calidad de vida de las personas.

Pregunta: "Cómo evalúa Ud. la actual situación política del país? ¿y la de Gualeguaychú? "



Pregunta: "Cómo evalúa Ud. la actual situación económica del país? ¿y la de Gualeguaychú? "



Apoyo a la democracia

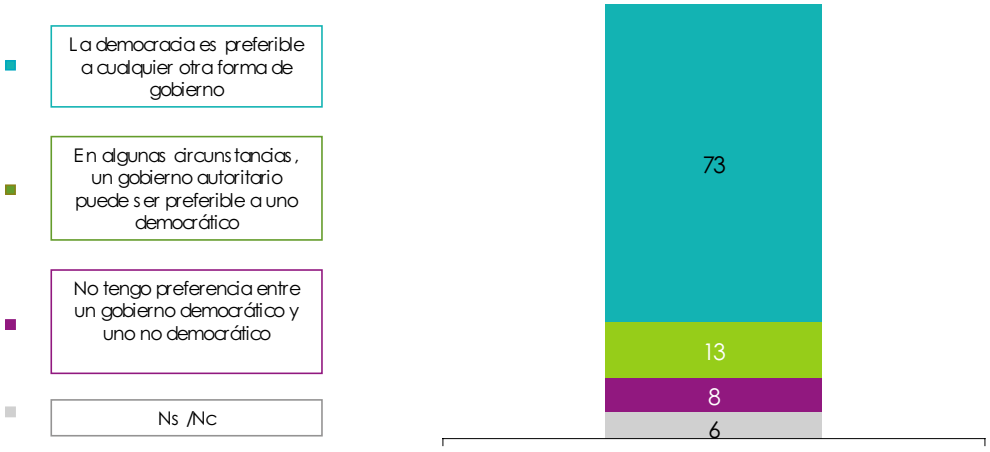
Para evaluar el apoyo de la ciudadanía a la democracia se preguntó a los encuestados acerca de su preferencia entre distintos tipos de gobierno.

La adhesión democrática es elevada en Gualeguaychú: el 73% de los encuestados coincide en que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno y sólo un 8% manifiesta no tener preferencia entre un gobierno democrático y uno autoritario. A su vez, el 71% de los gualeguaychuenses no estaría de acuerdo con que un gobierno autoritario llegara al poder "para resolver los problemas del país en lo que hace a seguridad y economía", y sólo un 16% coincide con esta opción.

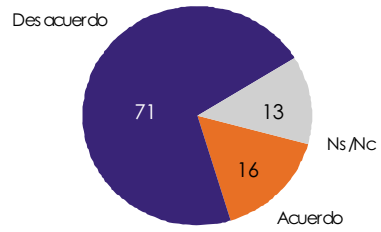
En caso de que el país atravesara una crisis económica y social profunda, el 78% de los gualeguaychuenses no estaría de acuerdo con que el Presidente ordenara reprimir para restablecer el orden, el 47% tampoco aprobaría la violación de algunas leyes y el 51% no estaría de acuerdo con que se dejara de lado el Congreso hasta solucionar la crisis. A su vez, interrogados sobre la posibilidad de que el Presidente controle los medios de comunicación en una situación de crisis social y económica: un 45% de los encuestados estaría de acuerdo y otro 45% en desacuerdo.

Finalmente, 6 de cada 10 encuestados creen que la democracia no puede funcionar sin el Congreso y sin los partidos políticos.

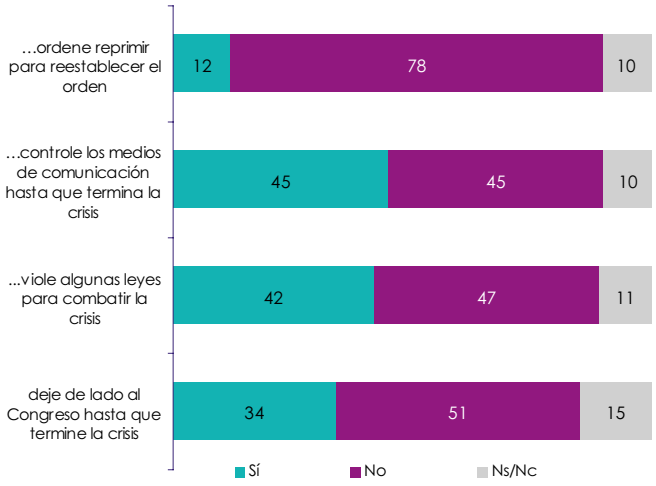
Pregunta: "¿Cuál de las siguientes frases se acerca más a su forma de pensar?"



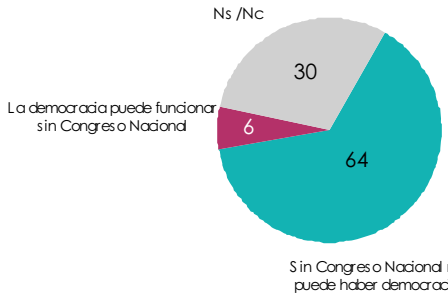
Pregunta: "Personalmente no me importaría que llegara al poder un gobierno autoritario, si pudiera resolver los problemas del país en lo que hace a seguridad, economía, etc."

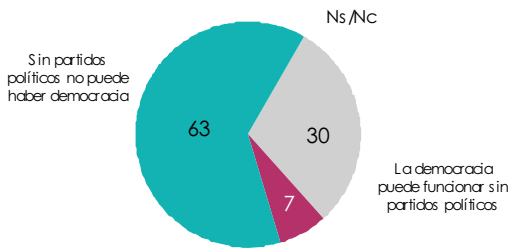


Pregunta: "Supongamos que el país atraviesa una muy seria crisis económica y/o social. ¿Estaría de acuerdo con que el Presidente....?"



Pregunta: "¿Cuál frase está más cerca de su manera de pensar?"





Indicador 1.2

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

Información Recolectada

Con este indicador se visualizan dos aspectos referidos a los derechos ciudadanos: qué piensan los encuestados sobre el conocimiento de los derechos y qué opinan sobre el respeto de los mismos por parte de las autoridades

Conocimiento de los derechos

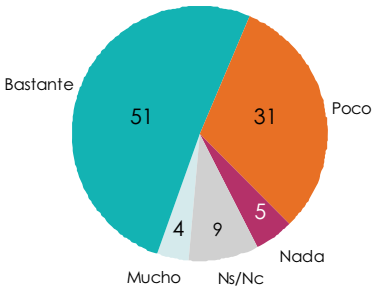
Consultados sobre los derechos ciudadanos que conocen, los gualeguaychuenses mencionan el trabajo, la educación, la salud y la libertad de expresión, mientras que el voto ocupa el octavo lugar y no se hacen referencias a la participación y al acceso a la información pública como derechos ciudadanos.

Pregunta: "¿Cuáles diría Ud. que son sus derechos como ciudadano que vive en una democracia?"

	Primera mención	Total menciones
Trabajo	40	63
Educación pública / Educación gratuita / Educación para los hijos / libre elección de la educación	7	29
Salud / salud pública / obra social / cobertura de salud sin privilegios	4	23
Libertad de expresión / Libertad de opinión / decir lo que pienso sin miedo / ir a una radio o medios de comunicación y decir lo que pienso	13	23
Vivienda / Vivienda digna	6	18
Derechos asociados al trabajo (trabajo en blanco, descuentos para jubilación, obra social / elegir el trabajo)	6	17
Respeto / respeto mutuo / respeto al ciudadano / respeto a los valores	4	10
Votar / elegir autoridades	5	7
Seguridad / seguridad pública / protección / que no haya violencia	2	5
Libertad / Libertad de acción / poder vivir libremente / poder elegir por mí mismo	3	4

El 55% de los encuestados opina que los habitantes de Gualeguaychú conocen sus derechos, mientras que un 36% cree que los gualeguaychuenses los desconocen por razones como la pobreza y la falta de educación. Consultados acerca de quiénes son los responsables de que los ciudadanos desconozcan sus derechos, los encuestados señalan a los dirigentes políticos y al gobierno en general (44%), al Gobierno Municipal (22%), a la escuela (17%). Finalmente, un 13% de los encuestados reconoce su propia responsabilidad en el desconocimiento de sus derechos ciudadanos.

Pregunta: "¿Usted diría que los habitantes de Gualeguaychú conocen sus derechos....?"



RAZONES

Pregunta (a los que contestan poco o nada): "Cuál es la principal razón por la cual la gente en Gualeguaychú no conoce sus derechos?"

• La pobreza y/o falta de educación de la gente	43
• El desinterés de la gente por conocer sus derechos	26
• Dirigentes que no quieren que la gente conozca sus derechos	9

RESPONSABLES

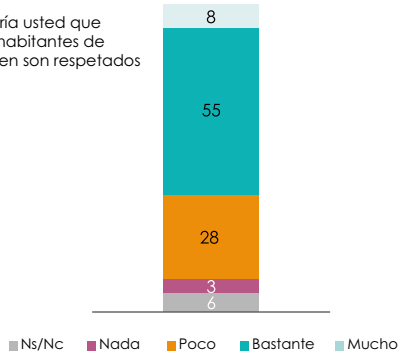
Pregunta (a los que contestan poco o nada): : "Quiénes son responsables de que los habitantes de Gualeguaychú conozcan o conozcan poco sus derechos?"

Gobierno (en general)	Municipio / Intendente	Políticos / dirigentes	La escuela	La indiferencia de la gente
26	22	18	17	13

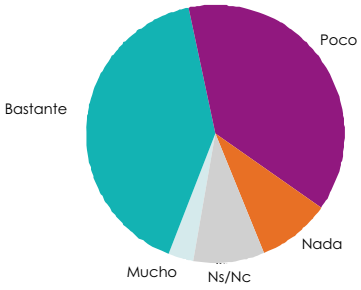
Respeto por los derechos

Un 66 % de los encuestados afirma que los derechos de los habitantes de Gualeguaychú son respetados, frente a un 33% que cree que no lo son. A su vez, un 40% de los encuestados opina que los ciudadanos del Municipio exigen y se aseguran que sus derechos sean respetados por las autoridades, mientras otro 40% cree lo contrario. En este sentido, se detectaron casos de personas que afirmaron haberse sentido discriminadas por diversos motivos: la situación económica (17%), lugar de residencia (12%) o edad (10%).

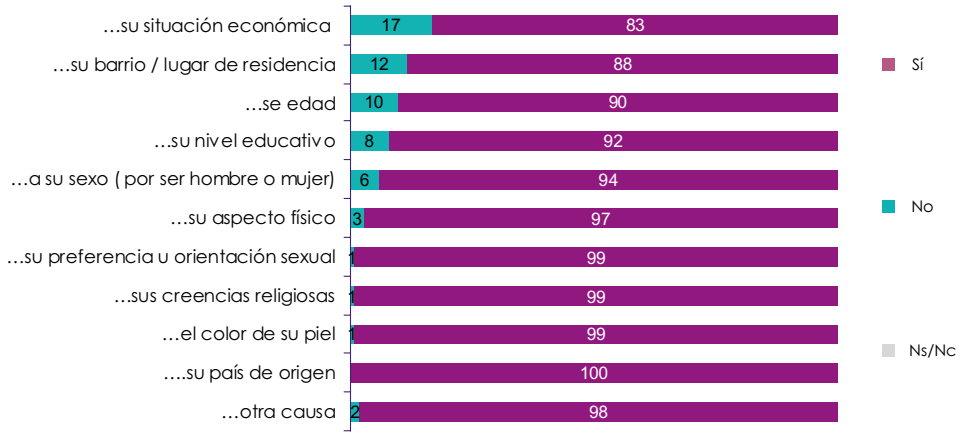
Pregunta: "¿En qué medida diría usted que los derechos de los habitantes de Gualeguaychú exigen son respetados por la utoridades?"



Pregunta: "¿En qué medida diría usted que los habitantes de Gualeguaychú exigen y se aseguran que sus derechos sean respetados por la utoridades?"



Pregunta: "Ud. ha sentido alguna vez que alguno de sus derechos no fue respetado debido a...?"



GRUPOS FOCALES

Se observa que los participantes entienden de distinto modo los derechos políticos de acuerdo al nivel socioeconómico al que pertenezcan. Quienes mencionan el derecho a la participación en democracia son particularmente los menores de 36 años de sectores medio-altos:

- *"Tendríamos que tener derecho a decir `estas leyes hay que cambiarlas´, o decir `tenemos que hacer esto, tratar de hacerlo llegar"*. Mujer - Menores 36 años, NES Alto.
- *"Yo tengo entendido que un ciudadano puede llegar a presentar un proyecto de ley, pero tenés que tener no sé cuanta gente que te apoye"*. Mujer - Menores 36 años, NES Alto.

Por su parte, los participantes de los sectores socioeconómicos medio-bajos resaltan el voto y el derecho a protestar como derechos importantes en un sistema democrático:

- *"El voto [es] como dijo la señora, si no te gusta este intendente o este presidente no lo votás y punto. Eso está bien, eso es un derecho muy importante"*. Varón - Mayores 36 años, NES Bajo.
- *"Uno de los derechos que tenemos [... es el] de peticionar nosotros ante las autoridades públicas y eso es muy importante. En otros gobiernos te sacaban volando [...] Por lo menos te dan derecho a réplica, que vos expongas lo que no te gusta"* . Varón - Mayores 36 años, NES Bajo.

En relación a los derechos sociales, son nuevamente los menores de 36 años de los sectores medio-altos los que añaden un mayor nivel de exigencia. Este es particularmente el caso del derecho al trabajo (específicamente el trabajo registrado) y a la igualdad de condiciones para acceder a derechos como el trabajo y la salud:

- *"Yo creo que tenemos derecho a estar en blanco si lo vemos desde el punto de vista del empleado"*. Mujer - Menores 36 años, NES Alto.
- *"Derecho de tener igualdad de condiciones tanto para acceder a un trabajo o a la educación"*. Mujer - Menores 36 años, NES Alto.

Indicador 1.3

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

Información Recolectada

Este indicador muestra dos aspectos referidos a los deberes ciudadanos: qué piensan los encuestados sobre el conocimiento de los deberes y qué opinan sobre el cumplimiento de los mismos por parte de los gualeguaychuenses.

Conocimiento de deberes

Consultados sobre los deberes ciudadanos que conocen, los encuestados mencionan el pago de los impuestos, votar y cumplir con la ley (respectivamente mencionados por un 62%, un 34% y un 31% de los encuestados, mientras que la participación no es mencionada por ninguno de los entrevistados. En otro orden, un 58% de los encuestados cree que los habitantes de Gualeguaychú conocen sus deberes ciudadanos.

Pregunta: "¿Cuáles diría que son sus deberes como ciudadano que vive en una democracia?"

	Primera mención	Total menciones
Pagar los impuestos	41	62
Votar	21	34
Cumplir la ley (en general) / no violar la ley	11	31
Respeto / respetar a los otros	12	22
Ayudar al prójimo / ayudar a los vecinos / ayudar a los otros / ser solidario	3	7
Trabajar	4	6
Cuidar la ecología / el medio ambiente / limpieza de la ciudad	2	4
Cuidar a la familia / a los hijos	1	2
Educar a los hijos / educar	1	2
Estudiar	1	1

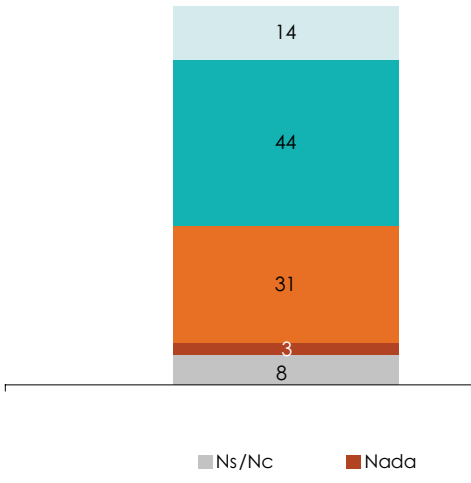
El 45% de los encuestados cree que más de la mitad de los ciudadanos de Gualeguaychú paga sus impuestos, un 22% entiende que lo hace menos de la mitad y un 33% no responde a la pregunta.

Según datos brindados por fuentes del gobierno municipal, en las tres tasas que recauda el Municipio se observa que más del 65% de los ciudadanos efectivamente paga sus tasas:

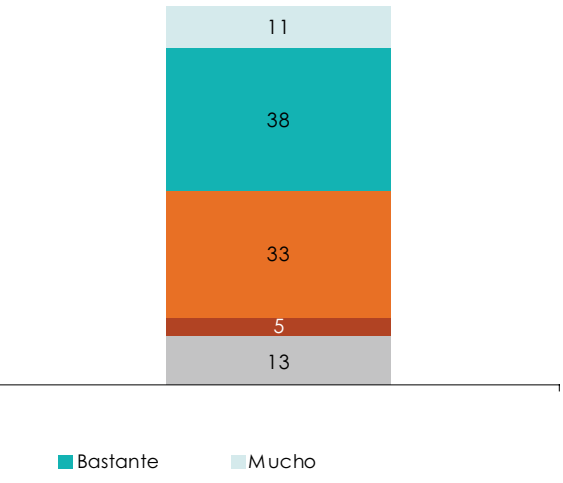
Tasa	Cantidad de contribuyentes	Facturado	Recaudación
Obras Sanitarias	21.737	2.881.015,74	1.965.978,10 (68,24%)
General Inmobiliaria	26.165	2.358.159,55	1.552.798,80 (65,85%)
Inspección Sanitaria, Higiene, Profilaxis y Seguridad	4.400	6.266.200,55	5.693.719,98 (90,86%)

Por otra parte, es pertinente destacar que aquellos que no pagan sus impuestos no son, necesariamente, ciudadanos que prefieren no cumplir con su responsabilidad impositiva, sino que en muchos casos se trata de personas en situación de vulnerabilidad y exclusión social que no pueden afrontar esos gastos. Como se señala en la Primera Parte del Informe, en Gualeguaychú hay 3.569 beneficiarios del Plan Jefas Jefes de Hogar.

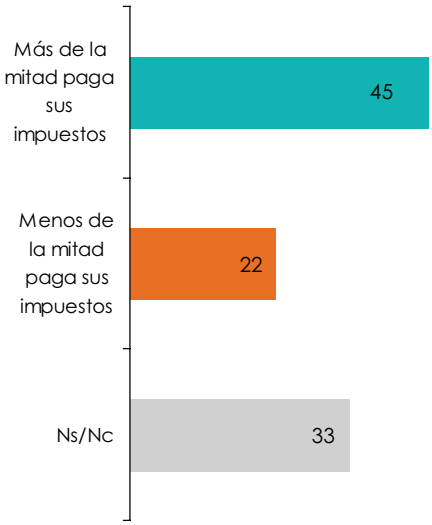
Pregunta: "¿Usted diría que los habitantes de Gualeguaychú conocen sus deberes ...?"



Pregunta: "¿Usted diría que los habitantes de Gualeguaychú cumplen con sus deberes...?"



Pregunta: "En su opinión, ¿Cuánta gente en Gualeguaychú paga sus impuestos?"



GRUPOS FOCALES

Los participantes señalan que los deberes que tienen como ciudadanos son los siguientes: pagar sus impuestos, educar a sus hijos, votar, peticionar y reclamar ante las autoridades, presentar proyectos de ley, vivir, respetar al prójimo, expresarse, comprometerse con el trabajo, interesarse por la política, apoyar al gobierno cuando hace algo bien y mantener limpia la ciudad.

Los participantes señalan que las principales instituciones responsables de inculcar estos deberes y derechos son la escuela y la familia, aunque también relativizan la utilidad de enseñarlos ya que en la práctica no se respetan (mencionándose especialmente el cumplimiento del deber tributario):

- *"Los derechos y obligaciones existen, pero no se cumplen"*. Varón - Mayores 36 años, NES Alto.
- *"Después te enterás que hay gente que no los paga y no los sancionan de ninguna forma"*. Mujer – Menores 36 años, NES Bajo.

Indicador 1.4

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

Información Recolectada

Antes de referirnos al conocimiento que tienen los gualeguaychuenses sobre las respectivas responsabilidades de los tres niveles de gobierno en las distintas problemáticas públicas, es indispensable tener presente que:

- La salud pública es responsabilidad municipal sólo en la etapa de atención primaria (en algunos casos, también hospitales) pero los hospitales de alta especialización son instituciones que dependen del gobierno provincial.
- La seguridad social es una competencia del gobierno nacional que en nuestro país en algunos casos también está a cargo de las provincias, pero nunca de municipios.
- La protección del medio ambiente a nivel local y urbano es competencia de los municipios.
- La infraestructura básica (por ejemplo la construcción y mantenimiento de rutas, caminos y puntes) es una competencia provincial [22].
- La seguridad, la educación y la administración de justicia, son responsabilidades compartidas por el gobierno nacional y los gobiernos provinciales.

22. En estos cuatro primeros puntos seguimos a Iturburu, Mónica, *Municipios Argentinos. Potestades y restricciones constitucionales para un nuevo modelo de gestión local*, 2000, INAP, pag. 51 y Figura Nº 8, según recopilación distintos autores.

- El cobro de impuestos (incluidas las tasas) es compartido por los tres niveles de gobierno.
- La relación con otros países es una competencia del gobierno nacional.
- El mantenimiento de calles y veredas, la limpieza urbana y la iluminación pública corresponden al Gobierno Municipal.

Los encuestados adjudican correctamente al gobierno municipal la responsabilidad por el estado de las calles, la limpieza urbana, la iluminación pública y la protección del medio ambiente. Asimismo, también es correcta la apreciación de que la responsabilidad en materia de relaciones con otros países corresponde a la Nación.

Sin embargo, en la mayoría de las áreas de políticas públicas la percepción de los encuestados es equivocada. La confusión se presenta en las áreas de administración de justicia, seguridad, educación, salud, obras de infraestructura, cobros de impuestos y seguridad social, las cuales tienden a ser atribuidas al gobierno local cuando, en rigor, son responsabilidades que les corresponden al gobierno provincial y nacional.

Pregunta: "Voy a leerle una serie de responsabilidades de gobierno, y en cada caso quisiera que me diga quién se ocupa, si el Gobierno Nacional, el Provincial o el Municipal. Para comenzar, ¿quién es el responsable de asegurar o garantizar a los habitantes de Gualeguaychú…?"

	Gobierno Nacional	Gobierno Provincial	Gobierno Municipal
Salud pública	20	28	79
Educación pública	22	49	42
Seguridad	23	52	40
Administración de justicia	28	43	37
Estado de calles y veredas	1	1	99
Limpieza urbana	-	1	99
Iluminación pública	-	1	99
Seguridad social	30	34	72
Protección del medio ambiente	24	22	72
Obras de infraestructura	26	33	77
Cobro de impuestos	15	36	87
Relación con otros países	70	18	20

GRUPOS FOCALES

Al ser consultados sobre las responsabilidades de gobierno, los participantes mencionan reiteradamente los problemas referidos a las relaciones entre los tres niveles gubernamentales, específicamente en lo que se refiere a la transferencia de recursos de un nivel de gobierno a otro. En este sentido, los entrevistados perciben que el buen funcionamiento del Municipio se halla condicionado por la falta de recursos provenientes de la Provincia y de la Nación:

- *"La provincia distribuye a cada municipio, pero por ahí pienso que está mal distribuido [...] Hay veces que queda mucho también en la provincia, como un coladero que queda todo ahí y pasa poquito para las ciudades"*. Varón y Mujer - Menores 36 años, NES Bajo.
- *"Es como que la Nación domina o maneja a los provinciales, y los provinciales a los municipales"*. Varón - Menores 36 años, NES Bajo.

Indicador 1.5

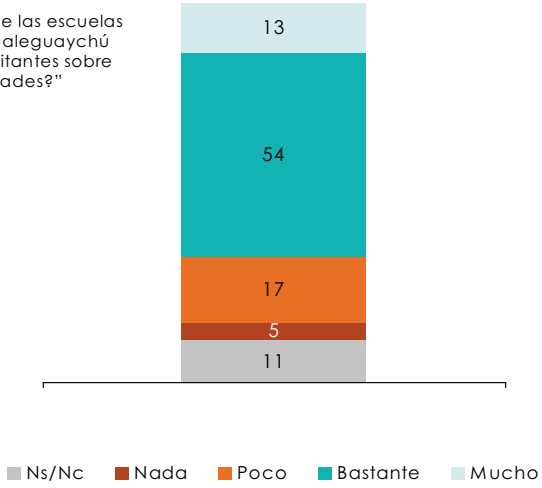
Tratamiento en las instituciones de enseñanza primaria, secundaria, terciaria y universitaria de los cuatro temas que evalúa la Auditoría Ciudadana.

Información Recolectada[23]

La educación en la Argentina está a cargo de las autoridades provinciales; es decir que en el caso de Gualeguaychú, está bajo la jurisdicción del Ministerio de Educación de la Provincia de Entre Ríos. 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 pueden utilizarse para incorporar contenidos de su interés, complementarios a los obligatorios.

Sobre este particular, el 67% de los gualeguaychuenses considera que las escuelas e instituciones educativas contribuyen bastante o mucho a informar a los habitantes sobre sus deberes y responsabilidades ciudadanas.

Pregunta: "¿En qué medida diría Ud. que las escuelas e instituciones educativas en Gualeguaychú contribuyen a informar a los habitantes sobre sus deberes y responsabilidades?"



Por su parte, los docentes guelguaychuenses entrevistados coinciden en que algunos de los cuatro temas evaluados por la Auditoría Ciudadana están incluidos en los contenidos básicos comunes del segundo y tercer ciclo de la Educación General Básica, fundamentalmente la cultura cívica democrática y el trato al ciudadano. Sólo un docente dice conocer proyectos o iniciativas de instituciones educativas destinadas a promover el conocimiento de alguno de los cuatro temas de la Auditoría Ciudadana: el Proyecto "Respeto", del que participaron alumnos de séptimo, octavo y noveno año del tercer ciclo de EGB de la Escuela "20 de Junio". El objetivo de ese proyecto fue promover el respeto entre los pares del propio curso y el resto de los educandos.

Con respecto a la inclusión de los cuatro temas en los contenidos básicos de la currícula del Nivel Polimodal, la situación es similar a la de EGB: los docentes entrevistados consideran que algunos de los temas que evalúa el PAC se encuentran contemplados en los contenidos básicos comunes del Polimodal. Al ser consultados acerca del conocimiento de algún proyecto o iniciativa de instituciones educativas que promuevan el conocimiento de los temas evaluados a través de la Auditoría Ciudadana, dos docentes mencionan al Concejo Deliberante Estudiantil, cuyo objetivo –según los entrevistados- es generar "conciencia cívica y formación ciudadana en valores democráticos". Se hace referencia a este mecanismo en el indicador 2.2.

Por su parte, los alumnos de EGB de octavo y noveno año entrevistados, opinan que algunos de los temas que evalúa la Auditoría son abordados en la escuela (fundamentalmente contenidos de cultura

23. Para evaluar este indicador, incluimos la percepción (de los ciudadanos en general y de los docentes en particular) acerca del impacto que tiene la formación escolar en el conocimiento de los temas planteados para la Auditoria Ciudadana.

cívica y derechos ciudadanos), mientras que otros, manifestaron que los temas de la Auditoría no son considerados en la escuela. Idéntica situación se repitió al consultarse sobre el interés en conocer más acerca de los temas que evalúa el PAC.

Sin embargo, los alumnos del nivel terciario y universitario entrevistados manifiestan haber aprendido en el nivel Polimodal algunos contenidos referidos a cultura cívica democrática.

Indicador 1.6

Percepción de la ciudadanía acerca del presupuesto con que cuenta el Municipio para cumplir con las cuestiones que son de su competencia.

Información Recolectada

Este indicador muestra en qué medida los ciudadanos de Gualeguaychú tienen conciencia de que el pago de impuestos municipales determina, en parte, la disponibilidad de los recursos económicos para que el Municipio pueda satisfacer las necesidades de la comunidad. Por ello, es preciso tener en cuenta algunos datos referidos al presupuesto y a la población del Municipio.
La población total del municipio es de 101.350 habitantes (fuente: Indec, Censo 2001).
Al ser consultados sobre la cantidad de habitantes de Gualeguaychú, un 30% de los consultados cree que tiene entre 80.000 y 100.000 habitantes y el 62% no sabe o no contesta a la pregunta.

Respecto del presupuesto anual municipal, un 97% de los encuestados dice no conocer cuáles son los recursos de los que dispone el Municipio para cumplir con las obligaciones que son de su competencia.

Pregunta: "¿Podría Usted indicarme aproximadamente, según su conocimiento, cuántos habitantes hay en este Municipio?"

Cantidad de habitantes en Gualeguaychú	101.350
Porcentaje de encuestados que mencionan menos de 80.000 habitantes	7
Porcentaje de encuestados que mencionan entre 80.000 y 100.000 habitantes	29
Porcentaje de encuestados que mencionan entre 30.000 y 39.999 habitantes	2
Ns/ Nc	62

Pregunta: "¿Conoce Ud. aproximadamente cuál es el presupuesto anual de su Municipio, esto es, de cuanto dinero por año dispone actualmente la municipalidad para llevar a cabo sus tareas?

Cantidad de encuestados que mencionan cifras entre 20.000 y 40.000.000	3% (13 casos)
Ns /Nc	97%

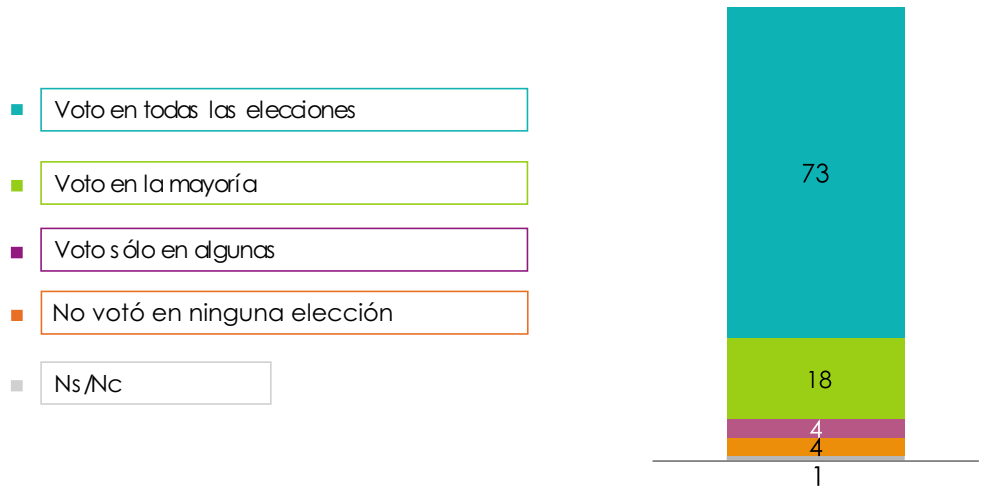
Indicador 1.7

Nivel de participación de la ciudadanía en las elecciones.

Información Recolectada

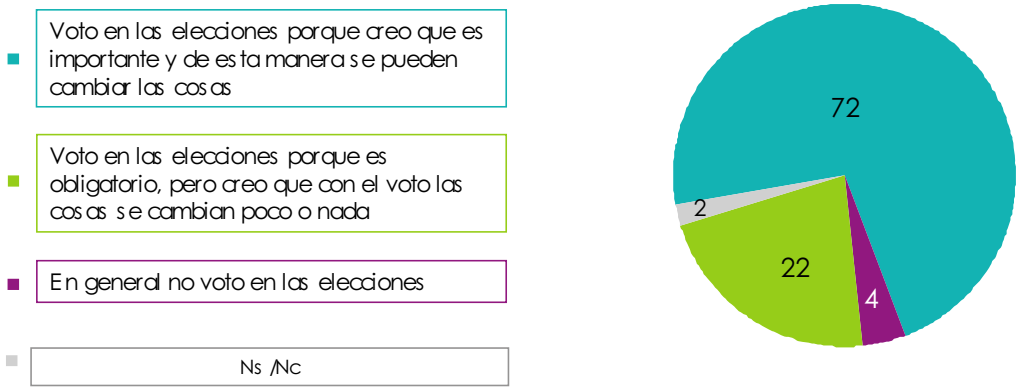
El 73% de los encuestados dice haber participado en todas las elecciones y un 18% afirma haber votado en la mayoría de los comicios. Estos porcentajes coinciden con los datos de la Secretaría Electoral del Ministerio del Interior, según los cuales entre un 75 % y un 80% de los empadronados votó para elegir representantes de los 3 niveles de gobierno en las elecciones de los años 2001 y 2003.

Pregunta: "¿Teniendo en cuenta su edad y las elecciones en las que pudo haber participado, Ud. diría...?"



En otro orden, el 72% de los encuestados opina que votar es importante y que de esa manera se pueden cambiar las cosas, frente a un 22% que sostiene que vota en las elecciones porque es obligatorio y no porque piense que puede ser útil para cambiar las cosas.

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



Cultura Cívica Democrática

Aspiración

Que los ciudadanos de Gualeguaychú 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.

La democracia cuenta con un fuerte apoyo en Gualeguaychú. El 73% de los encuestados coincide en que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En este sentido, sólo un 16% de los consultados manifestó estar de acuerdo (y un 71% en desacuerdo) con que un gobierno autoritario llegara al poder para resolver los problemas del país, frente a un 54,7% de latinoamericanos que se manifestaron a favor de esta posibilidad en toda la región.*

En Gualeguaychú, los ciudadanos asocian a la democracia con los derechos civiles y políticos y mencionan las libertades y el voto como principales características del régimen democrático. Asimismo, el 55% considera que el bienestar económico y social es precondición de la democracia, y que no basta con que sean respetadas las libertades y el voto para que la democracia exista.

Sin embargo, este masivo respaldo a la democracia no está exento de una mirada crítica: el 95% de los encuestados considera que es muy o bastante necesario mejorar la calidad de la política y de los políticos en Argentina. En tal sentido, un 82% se muestra optimista y cree que es posible mejorar en ambos aspectos.

El 55% de los gualeguaychuenses opina que los habitantes del municipio conocen sus derechos y el 63% considera que son respetados. Respecto de los deberes, el 58% de los entrevistados cree que los gualeguaychuenses no los conocen y un 38% cree que no los cumplen. Del mismo modo, el 45% de los encuestados cree que más de la mitad de los ciudadanos del municipio paga sus impuestos y un 33% no responde a la pregunta. En otro orden, un 67% de los consultados considera que las escuelas tienen un alto impacto en la construcción de ciudadanía, especialmente en lo que hace al conocimiento de derechos y deberes ciudadanos.

El 97% de los encuestados no conoce el presupuesto total con que cuenta el Municipio de Gualeguaychú y un 62% no sabe qué cantidad de habitantes tiene. Esta situación de marcado desconocimiento se observa también en atribución de responsabilidades correspondientes a los distintos niveles de gobierno.

Finalmente, las opiniones sobre la situación política y económica varían según se evalúe el ámbito nacional o el municipal. El 47% de los encuestados considera que la situación política nacional es buena o muy buena y un 34% de los participantes evalúa de igual modo a la economía nacional. Para el caso de Gualeguaychú, esos porcentajes se elevan al 64% y 52% respectivamente. En este mismo sentido, un 32% de los entrevistados cree que la democracia funciona mejor a nivel local, a la vez que un 82% cree que es posible mejorar la calidad de la política y de los políticos en la Argentina.

* Estudio sobre el desarrollo de la democracia realizado por el PNUD en 18 países de América Latina. PNUD, La Democracia en América Latina, abril de 2004 (www.democracia.undp.org).

SEGUNDA PARTE

Participación Ciudadana en las Políticas Públicas

Participación ciudadana en las políticas públicas

La participación ciudadana en las políticas públicas describe, 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 éstos hacen uso efectivo de esas oportunidades para influir en la toma de decisiones dentro de las instituciones del Estado y exigir información sobre la marcha y resultados de las políticas o presentar denuncias ante las instancias de control.

Desde una concepción amplia, puede decirse que la **participación** es la capacidad y la posibilidad de las personas y los grupos de influir en las condiciones que afectan sus vidas. Como integrantes de una sociedad, las personas siempre participan en la vida pública, ya que, aún cuando por desconfianza o desinterés, expresen que no les interesa la política, están adoptando una posición que no es neutral. La opción de participar a conciencia o participar sin interés dejando en manos de otros las decisiones que afectan a todos los ciudadanos, construye sociedades muy distintas[24]. Las personas se interesan por lo público no sólo para proteger sus propios intereses sino también para ampliar las posibilidades de protección de los intereses de otros ciudadanos menos afortunados. De esta manera ejercen la propia ciudadanía política (que no se reduce al voto) y trabajan para ampliar las posibilidades de acceso y participación de los relegados por el sistema político[25].

Una forma de participación ciudadana denominada **reactiva** se asocia al compromiso original de las personas con los aspectos de la vida privada que le resultan más urgentes o más importantes (el trabajo, la familia, los amigos) siendo la esfera pública un ámbito alejado. En este caso, la participación aparece por reacción a problemas específicos que reclaman solución y carecen de respuesta. Superado el obstáculo o fracasado el empeño, la participación tiende a extinguirse. Otra forma de participación se manifiesta cuando los ciudadanos tienen una propensión natural a informarse y a involucrarse en los asuntos públicos, más allá de cualquier cuestión coyuntural. Esta modalidad se denomina **activa**. En este caso, cuando los ciudadanos no participan es porque existen barreras impuestas desde distintos espacios de poder que reprimen, inhiben o desincentivan dicha participación.

La **participación ciudadana en políticas públicas**, entonces, constituye una intervención ordenada de personas y organizaciones para cooperar con las acciones que lleva a cabo un gobierno. Así, la participación se vuelve un proceso transformador que le da al sistema democrático otro dinamismo y que, al mismo tiempo, requiere canales de comunicación permanente entre gobernantes y gobernados. Estos procesos, además de otorgarle mayor transparencia a los actos de gobierno, permiten que las decisiones públicas sean más inclusivas y consensuadas, que la institución responsable de tomar la decisión conozca mejor los problemas que afectan a la comunidad y que las posibles soluciones se busquen de manera conjunta entre todos los actores que la integran. Tanto la oferta de espacios de participación por parte del gobierno, como su demanda desde la sociedad civil, pueden manifestarse en varios momentos de una política pública: en su fase de diseño, de decisión, de implementación y/o de monitoreo y control.

El sentido y el alcance de una intervención como la que se propone el Programa Auditoría Ciudadana no está destinado sólo a remover las trabas formales que pudieran existir a la participación ciudadana sino a motivar y a formar ciudadanos para que la consideren una actividad deseable, útil y necesaria para mejorar su vida cotidiana.

24. FORO DEL SECTOR SOCIAL, *Manual de Participación e Incidencia para Organizaciones de la Sociedad Civil*. Temas. 2004. pp.25-27.
25. PRODDAL. *La Democracia en América Latina*. PNUD. 2004. pp. 185

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

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

Aspiración:
Que el gobierno del Municipio de Gualeguaychú promueva la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Indicador 2.1

Existencia y utilización de mecanismos de democracia directa y semi directa (referéndum, consulta popular, audiencia pública, iniciativa popular, revocatoria de mandatos).

Información Recolectada

Este indicador indaga la normativa existente en el ámbito provincial y municipal referida a los mecanismos de democracia directa y semi directa. Asimismo, muestra si estos mecanismos son utilizados en la práctica por la ciudadanía.

A partir de la Reforma Constitucional de 1994, nuestro país ha incorporado herramientas institucionales y jurídicas que facilitan la participación ciudadana en cuestiones que son de interés público, tanto en la toma de decisiones como en el control de la implementación de las políticas públicas. Algunas de estas herramientas han sido adoptadas por constituciones provinciales y pueden ser utilizadas tanto a nivel provincial como municipal.

La Constitución de la Provincia de Entre Ríos no otorga autonomía a los municipios que componen el territorio entrerriano, los cuales se rigen por las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica de Corporaciones Municipales (N° 3001 del año 1934). La Constitución provincial tampoco contempla ningún mecanismo de democracia directa o semidirecta, sin embargo, en su artículo 193 establece que la Ley Orgánica de las Corporaciones Municipales puede otorgar al electorado de cada municipio los derechos de iniciativa popular, referéndum y revocatoria de mandato ("destitución de funcionarios electivos").

Revocatoria de Mandato

La Ley 3001/34 establece en su artículo 145 que el cuerpo electoral de los municipios tiene derecho a la **Revocatoria de Mandato**, facultad que se puede utilizar siempre y cuando el 25% de los inscriptos soliciten a la Junta Electoral que consulte al pueblo, según el artículo 144, sobre la revocación del mandato del ciudadano que ejerce el poder ejecutivo municipal. La revocatoria se efectiviza si en la elección más del 50% del total de inscriptos hubiera votado por la revocatoria. En ese caso, el suplente del funcionario destituido ocupa su lugar. Este mecanismo nunca ha sido utilizado en Gualeguaychú.

Audiencia Pública

La Ordenanza N° 10532/2001 regula el procedimiento de la Audiencia Pública. La norma clasifica a las audiencias públicas en Temáticas y De Requisitoria Ciudadana. Las primeras son aquellas en las cuales el Departamento Ejecutivo o el Legislativo convocan a la ciudadanía a fin de conocer su opinión, mientras que las segundas son las solicitadas por la ciudadanía mediante la firma del 5% del electorado del padrón electoral más reciente. Las opiniones recogidas en las audiencias públicas son "no vinculantes" o de

carácter consultivo, es decir que las autoridades no están obligadas a aceptar sus resultados, aunque sí a justificar la decisión adoptada luego de ocurrida la audiencia.

Consultado acerca de la utilización concreta de este mecanismo, un referente clave de la sociedad civil comenta que *"la participación en las Audiencias Públicas depende del tema puntual: si le interesa la gente va, y sino, no. Por ejemplo, cuando hubo que resolver temas de tarifas, que les afectaban directamente, la gente participó"*. En Gualeguaychú, se realizaron audiencias públicas para conocer la opinión ciudadana sobre la instalación de un supermercado (Ordenanza N° 10491/2001) y de un penal (Decreto 22/99).

Banca Abierta

La Ordenanza N° 10524/2001 define la **Banca Abierta** como una instancia para la formulación de inquietudes y propuestas de competencia del Concejo Deliberante, excluyendo expresamente los debates de carácter ideológico o político partidario. El procedimiento para acceder a la Banca requiere que la persona interesada realice una presentación escrita de la solicitud ante la Secretaría del Concejo Deliberante, que abre un expediente y la asienta en un Registro especial. Hasta la fecha hay 6 inscripciones (cuatro en 2001 y dos en 2003). Una vez presentada la solicitud, el Concejo examina la procedencia y admisibilidad del pedido y puede, en esa instancia, admitirlo o rechazarlo (ya sea por carencia de los requisitos mínimos o por no coincidir con los objetivos previstos por la norma para la utilización de esta figura). Si la solicitud es aceptada por el Concejo, conforme al orden del Registro, debe otorgar una fecha dentro de los 6 meses posteriores. El funcionamiento de la Banca Abierta se rige por el Reglamento del Concejo Deliberante.

En la práctica, las exposiciones de la Banca Abierta se hacen antes de que comience la sesión del Concejo Deliberante y deben ser consideradas en la sesión inmediatamente posterior y ser giradas a las comisiones correspondientes para que las analicen y se expidan en un plazo de 60 días hábiles prorrogables. En el caso de que las comisiones no emitan despacho transcurrido el período indicado, los expositores cuentan con la facultad de solicitar el tratamiento de su expediente sin despacho, siendo en este caso obligatorio para el Concejo tratar el tema en la sesión siguiente. Entre los proyectos presentados a través de la Banca Abierta, podemos mencionar el de Defensor del Pueblo Municipal (que fue rechazado por medio del Decreto 1/2002), y el de inclusión de una calle en el circuito turístico, que tuvo resolución favorable del Concejo Deliberante (Resolución 85/2002).

Consulta Popular

En el año 1997, el Intendente de Gualeguaychú deseaba contraer un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo para financiar obras de desagües pluviales en el centro de la ciudad. Para ello, necesitaba el acuerdo del Concejo Deliberante, pero su partido no contaba con la mayoría necesaria para aprobar el endeudamiento del Municipio. Por este motivo, mediante la Ordenanza N° 10245/1997 y el Decreto 393/97 se convocó a una **Consulta Popular** no vinculante a fin de conocer la opinión de la ciudadanía sobre la toma del crédito. La consulta se realizó en base al padrón electoral utilizado en las elecciones del año 1995. El día de la elección votaron 7.000 personas, aproximadamente un 12% del padrón de votantes de ese año (fuente: Gobierno Municipal). Si bien la gran mayoría votó a favor de la toma del crédito, la baja proporción de votantes no fue suficiente para modificar la posición del Concejo Deliberante, que desestimó el resultado de la consulta y no aprobó el endeudamiento.

Indicador 2.2

Existencia de áreas y funcionarios especializados en promover y articular la participación ciudadana en el municipio (Departamento Ejecutivo y Concejo Deliberante).

Información Recolectada

El Municipio de Gualeguaychú dispone de un organismo específico para canalizar las relaciones con la sociedad civil: la **Dirección de Gestión Comunitaria y Comisiones Vecinales** (ver también indicador 2.3) que funciona, desde hace 16 años, en la Secretaría de Desarrollo Social. Si bien no existe una norma local específica que regule su funcionamiento, el organismo tiene por objetivo promover la participación ciudadana. Por este motivo, su acción resulta transversal a todas las áreas de políticas públicas, especialmente las referidas a obras públicas, seguridad y servicios (cloaca, agua y luz).

La Dirección de Gestión Comunitaria es la responsable de la relación entre el gobierno municipal y las organizaciones de la sociedad civil. Sus funciones se desarrollan en tres líneas fundamentales: la organización de los gualeguaychuenses en comisiones o consejos de vecinos, el relevamiento de las distintas problemáticas comunitarias a fin de ser derivadas a las áreas pertinentes del gobierno municipal, y la gestión e intermediación entre los distintos organismos del gobierno local y los vecinos (Fuente: Gobierno Municipal). La Dirección promueve especialmente el cumplimiento de las Ordenanzas N° 10.531/01 (de Comisiones Vecinales), N° 10515/01 (higienización y recuperación de terrenos baldíos) y N° 10593/02 (de usurpación de espacios sin cercar). Para ello cuenta con una cuadrilla que se encarga de atenciones rápidas o de urgencias, tanto para atender reparticiones municipales como escuelas (provinciales), organizaciones de la sociedad civil y Comisiones Vecinales (fuente: Gobierno Municipal).

Indicador 2.3

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.

Información Recolectada

Son varios los mecanismos reglamentados y las acciones del gobierno municipal que reconocen y facilitan la participación de los gualeguaychuenses en las políticas públicas . Destacamos los siguientes:

Diálogo Gualeguaychuense

Para comprender los orígenes del Diálogo Gualeguaychuense, es necesario remontarse a los inicios del **Diálogo Argentino**. A mediados de diciembre de 2000, la Iglesia Católica convocó a una primera reunión en la sede de Cáritas Argentina, en la cual estuvieron presentes el entonces Presidente Dr. Fernando de la Rúa, diversas organizaciones de la sociedad civil y distintos representantes de las fuerzas vivas de todo el país, quienes fueron convocados a raíz de la preocupante situación general en la que se encontraba Argentina. Este fue el primer antecedente del Diálogo, en el sentido de que se buscaba consensuar algunos principios de solución para la crítica situación económica, social y político-institucional del país.

Durante el año 2001, el Presidente buscó continuar las acciones realizadas a fines del año anterior por el Presidente de la Conferencia Episcopal Argentina y el Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD), quienes habían impulsado la instalación del diálogo y la concertación como herramientas para la resolución de conflictos. En esta misma línea se había expresado también la Iglesia Católica en reiteradas oportunidades.

Oficialmente, la convocatoria para constituir el Diálogo Argentino fue lanzada el 14 de enero de 2002 por el entonces Presidente Dr. Eduardo Duhalde quien solicitó a la Conferencia Episcopal Argentina y a la Iglesia Católica que brindaran un ámbito legítimo para la discusión y construcción de consensos. Este espacio debía permitir ayudar a la reconstrucción de las bases de la convivencia social frente a la profunda crisis que se desató a finales de 2001.

El resultado de la convocatoria fue la constitución de la Mesa del Diálogo Argentino, integrada por tres representantes de las instituciones mencionadas: la Iglesia Católica (que se ofrecía como espacio espiritual para la construcción de consensos), el PNUD (que aportaba capacidad técnica y experiencia para la búsqueda de acuerdos en contextos de crisis) y el Gobierno Nacional.

Para facilitar el diálogo en un clima de desconfianza de la sociedad respecto de las instituciones y de los dirigentes de los distintos sectores, la Mesa del Diálogo Argentino necesitó contar con una metodología muy precisa. Promovió reuniones y con una amplia variedad de partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, se constituyeron el "Diálogo con Todos" (reuniones bilaterales), las "Mesas Sectoriales" temáticas (laboral, salud, justicia, educación, construcción y vivienda) y el "Diálogo en las Provincias", implementados en municipios de varias provincias. Las acciones desarrolladas culminaron con la elaboración del documento *"Bases para la Reforma"*, el cual sintetiza los consensos básicos a los que arribó el proceso del Diálogo Argentino. Su publicación se realizó el 11 de julio de 2002, concluyendo así la primera etapa del Diálogo Argentino.[26]

Cómo corolario, y siguiendo el trabajo de Estevez y Besada [27], cabe destacar que las Mesas Sectoriales resultaron más exitosas en los distritos donde se contó con un funcionario-contraparte con voluntad política para implementar dichos consensos. Asimismo, las iniciativas del Diálogo que tuvieron más repercusión fueron las referidas a la emergencia social y de salud (Plan jefas y Jefes, reactivación de la construcción de 25.000 viviendas y plan de remedios genéricos).

El 26 de noviembre de 2002 tuvo lugar la primera reunión plenaria de la Mesa Ampliada del Diálogo, que contó con la participación de nuevas organizaciones que se sumaron a la Mesa (extensión de la invitación a trabajadores, empresarios y representantes de otros credos). A partir de ese encuentro, se adoptaron las líneas estratégicas que se seguirían en la segunda etapa del Diálogo: Comunicación y Medios, Diálogo con Todos, Incidencia en la Coyuntura y Agenda de Gobernabilidad. Asimismo, se creó un Grupo Operativo de la Mesa Ampliada.

Esta segunda etapa del Diálogo se caracterizó por la voluntad de incentivar la participación de la sociedad civil y de promover réplicas del Diálogo Argentino en los municipios de todo el país. Para ello, a partir de algunos talleres realizados en junio de 2003 y junio de 2004, se estableció una estructura más operativa que, en la actualidad, está fundamentalmente dedicada a trabajar en los dos ejes señalados.

La federalización del Diálogo ha logrado la creación de "Diálogos Locales" en 35 localidades del interior del país, los cuales están integrados en una red coordinada por la Mesa Nacional. Por su parte, los Diálogos Multiactores han incluido una serie de reuniones con organizaciones que no participan de la Mesa. Asimismo, continúa el trabajo de las Mesas Temáticas y del Diálogo con Todos.

26. Fuente: Diálogo Argentino, www.dialogo-argentino.org.ar.
27. Estevez, A, y Besada, M, *"La construcción de consensos en la crisis de la posreforma: el caso del Diálogo Argentino"*, mimeo, 2005.

Una de las experiencias más importantes del Diálogo Argentino en los municipios es el **Diálogo Gualeguaychuense**. En el año 2002, el Intendente Martínez Garbino solicitó a la Iglesia Católica local que prestase "su ámbito espiritual, animación y activa participación en el emprendimiento", y ofreció el respaldo material del Municipio para el desarrollo de la iniciativa, mediante la Ordenanza N° 10592/2002.
La Mesa del Diálogo Gualeguaychuense, con el apoyo del PNUD, se propuso trabajar en distintas mesas temáticas que seguían el modelo del Diálogo Nacional (sociolaboral y productiva, educación, ciencia y tecnología, alimentación y salud, justicia, reforma política, reforma del Estado y cultura). De su trabajo, surgieron varias ordenanzas y resoluciones del gobierno local. Asimismo, y con el mismo espíritu que inspirara la Ordenanza N° 10592/2002, el Decreto N° 1189/2003 concedió un subsidio no reintegrable a la Mesa del Diálogo de Gualeguaychú, destinado a solventar los gastos que pudiera demandar su funcionamiento. Este aporte se sumó a los otros cuatro realizados durante el año 2002 y 2003 mediante decretos del Poder Ejecutivo local.

Por otra parte, en abril de 2003 se firmó un Acta Compromiso a fin de establecer reglas de convivencia cívico-políticas con vistas a las elecciones de octubre del mismo año. Su objetivo consistía en dar cumplimiento a las normas electorales, convocando a los partidos a respetarlas en lo que hace a la propaganda política y a otros aspectos de la actividad proselitista, como la duración de las campañas, el control de los comicios, el uso de bienes del estado en épocas de campaña, entre otros. También se invitaba a la ciudadanía a participar en los debates y en la búsqueda de consensos.

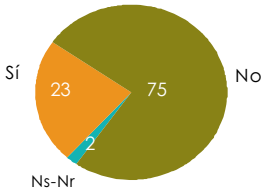
La necesidad de contar con un espacio como el del Diálogo y los resultados obtenidos durante la primera etapa, llevaron al lanzamiento de la Segunda Etapa del Diálogo Gualeguaychuense a mediados del año 2004, donde los participantes decidieron retomar los proyectos pendientes y abrir una nueva instancia de presentación de proyectos en el marco de las mesas temáticas constituidas. Los ejes centrales elegidos fueron: la pobreza y la situación de la juventud.

Según fuentes del Diálogo Argentino, cabe destacar que en Gualeguaychú las principales políticas que lleva adelante el Gobierno Municipal son discutidas y avaladas (en caso de ser consensuadas) por el Diálogo Local. De este modo se puede afirmar que en Gualeguaychú se ha comenzado a institucionalizar la mecánica de una política por consensos.

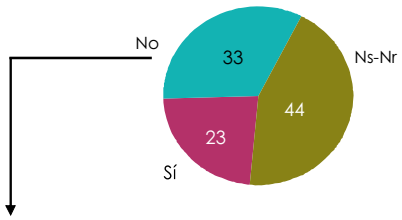
Finalmente, en los meses de enero y febrero de 2005, el Diálogo Gualeguaychuense ofició como mediador del conflicto entre los empleados municipales y la Intendencia, a raíz de un proyecto de modificación del Estatuto del Empleado Municipal. Este conflicto fue resuelto pacíficamente mediante paritarias municipales, con el Diálogo Argentino y el Diálogo Gualeguaychuense como veedores y garantes de los acuerdos.

La encuesta realizada por el PAC reveló que un 75% de los consultados dijo desconocer la experiencia, frente a un 23% que dijo conocerla. Por su parte, del 17% de los gualeguaychuenses que pertenece a alguna organización de la sociedad civil (ver indicador 3.1), el 23% manifiesta que su organización participa del Diálogo Gualeguaychuense y el 33% dice lo contrario. Consultados acerca de los principales motivos que explicarían esta situación, los encuestados citaron el desconocimiento o la falta de convocatoria por parte del Diálogo, la desvinculación, la falta de decisión de la organización y la percepción de que el Diálogo Argentino es una organización exclusivamente religiosa.

Pregunta: "¿Conoce Ud. la existencia del Diálogo de Gualeguaychú?"



Pregunta: "¿La organización a la que Ud. pertenece participa del Diálogo de Gualeguaychú?"



Pregunta: "¿ Por qué la organización a la que ud. pertenece no participa en la Mesa de Diálogo?"

"No la conozco, no fuimos convocados"
"Antes pertenecía (organización religiosa), ahora ya no""
"Porque no lo decidimos todavía"
"No la conozco, nunca escuché hablar de ella"
"Porque es una organización religiosa, no apunta a temas barriales de política, creo que por eso"
"Todavía no lo consideramos"
"Porque la mía es la cooperativa de la escuela y la otra es religiosa"
"Porque es Testigo de Jehová"
"Porque es un club y no tiene nada que ver "
"Porque es religiosa"
"Porque es religiosa supongo"

Comisiones Vecinales

A través de la Ordenanza N° 10531/2001 se crearon en la ciudad de Gualeguaychú las "Comisiones Vecinales", asociaciones de bien público que agrupan a vecinos de determinados sectores de la ciudad y que constituyen entes representativos naturales y exclusivos de los vecinos ante la Municipalidad.

La norma enumera una serie de finalidades y obligaciones de las Comisiones Vecinales, entre las que se destacan las siguientes: promover acciones que estimulen la participación organizada de los vecinos; constituir núcleos de colaboración con la Municipalidad a través de diagnósticos y propuestas para la solución de los problemas de la comunidad; difundir proyectos, planes de obras y cualquier otra acción de la Municipalidad; denunciar toda deficiencia de carácter general que hubieran constatado; y cooperar estrechamente con la Municipalidad para la promoción social del barrio. Las Juntas Vecinales gestionan e intervienen en la creación y sostenimiento de comedores y guarderías para niños, centros de salud, dispensarios y toda obra de bien común de su comunidad.

La Ordenanza N° 10531/2001 dispone el procedimiento a seguir para constituir una Comisión Vecinal y gestionar su reconocimiento y regula la cantidad de sus miembros, los órganos de gobierno y demás recaudos exigidos. Obtenido el reconocimiento, las Comisiones Vecinales están habilitadas para representar oficialmente los intereses comunes del vecindario. Todas las solicitudes y propuestas que sean presentadas al gobierno municipal por grupos de vecinos o en forma individual, deben ser canalizadas por, o al menos tener el aval de, la Comisión Vecinal correspondiente a la jurisdicción. La autoridad de aplicación de lo dispuesto por esta ordenanza es la Dirección de Gestión Comunitaria.

Actualmente hay 34 Comisiones Vecinales funcionando, en las que suelen participar activamente 5 ó 6 personas. Una parte de las Comisiones que se van creando tiene como antecedente directo los Consorcios de Obras Públicas (ver a continuación) que, luego de realizar algunas acciones exitosas, se transformaron en Comisiones Vecinales. Hay casos de Comisiones que generan demandas pero que no participan en acciones concretas y, también existe una instancia similar a las Comisiones Vecinales con una jerarquía menor, que se utiliza en zonas pequeñas y con cierta homogeneidad socioeconómica y cultural.

Consorcio Vecinal de Obra Pública

El mecanismo de Consorcios Vecinales apunta a interesar al vecino en el desarrollo de obras públicas que los afectan directamente. Según los considerandos de la Ordenanza N° 10068/94 (que modifica normativas anteriores en la materia), el éxito alcanzado en la construcción de obras públicas mediante este mecanismo, llevó al gobierno local a darle una regulación más acabada y precisa.

La ordenanza establece un régimen para la construcción de obras públicas mediante el aporte voluntario de los propietarios o titulares de inmuebles que se beneficien con su ejecución, quedando sujeta la aplicación del régimen a lo que determine el Departamento Ejecutivo municipal en cada caso. La norma presenta una regulación detallada de los procedimientos a seguir en cuestiones tales como la constitución del Consorcio, la presentación ante la Municipalidad y el reconocimiento de la personería jurídica, y habilita directamente a los vecinos interesados en la construcción de una obra a constituir un Consorcio. De ese modo, se brinda una instancia de participación institucionalizada para que los vecinos puedan materializar una iniciativa.

Una vez constituido el Consorcio, los interesados deben presentarse ante la Municipalidad a fin de solicitar el reconocimiento. La solicitud debe estar suscripta por más del 50% del total de los propietarios. Por su parte, la Municipalidad debe controlar la petición, evaluar la factibilidad de la obra y, en el caso de aprobar la construcción, dictar un decreto reconociendo legalmente al Consorcio como "persona jurídica pública no estatal". Una vez reconocido, el Consorcio puede celebrar asambleas –con la presencia de un funcionario del Municipio-, dictarse su propio reglamento interno y elegir autoridades.

Concluido el proceso de reconocimiento y constitución del Consorcio, la Municipalidad elabora un presupuesto aproximado del valor total y por unidad de la obra a realizar. El aporte proporcional a cargo de cada propietario es determinado por el Ejecutivo quien presenta una enumeración enunciativa de los elementos utilizados para realizar la evaluación. Las obras pueden ser realizadas por la Municipalidad o por empresas privadas.

El Consorcio debe reunir un número de frentistas, propietarios o titulares de inmuebles dispuestos a aportar voluntariamente la cuota que proporcionalmente les corresponda, que en total deben cubrir un porcentaje superior al 80% del valor total de la obra. Este porcentaje puede ser disminuido en un 10% cuando el Ejecutivo estime que la obra es indispensable, siempre y cuando lo establezca por decreto fundado.

La Ordenanza N° 10068/94 se refiere también a la financiación del aporte de aquellos propietarios que constituyan familias de recursos insuficientes, situación que deberá determinar la Secretaría de Acción Social. Una vez probada la imposibilidad de un vecino de pagar la obra, el gobierno municipal se hace cargo del aporte.

Actualmente, los Consorcios de Obras Públicas han pasado de la órbita de la Dirección de Gestión Comunitaria a la Secretaría de Obras Públicas. Asimismo, destacando la potencialidad de este mecanismo para incentivar la participación ciudadana en las políticas públicas, es importante mencionar que hay casos en los que el Consorcio Vecinal se transforma, con el tiempo, en una Comisión Vecinal (ver en este mismo indicador), como por ejemplo la Comisión Vecinal Pueblo Nuevo.

En la práctica, una de las principales ventajas de este mecanismo es que instala la responsabilidad en sus propios beneficiarios, quienes deben reunirse para constituir el Consorcio, dialogar con el gobierno local, monitorear el pago de cada vecino y, finalmente, controlar que la obra se cumpla en el tiempo y forma establecidos. Mediante este mecanismo se han construido, durante el año 2004, 26.915 metros de cloacas (por un monto total de $974.053 utilizados en materiales, equipos y mano de obra) para 2.216

frentistas aproximadamente. También se han instalado 420 metros de cañerías de agua para 55 vecinos por un monto de $5.808.

Cooperativas de Construcción de Viviendas

En el marco del Plan de Emergencia Habitacional, que se implementa con fondos del gobierno nacional y con tierras que otorgan los municipios, la Municipalidad de Gualeguaychú conforma Cooperativas integradas por 16 personas de ambos sexos, de las cuales 12 son beneficiarios del Programa Jefas y Jefes de Hogar y 4 son personas desocupadas. Además de esa ayuda ($150), los miembros de la Cooperativa reciben $550 más por participar de la iniciativa y deben construir 4 viviendas en 4 meses.

Según fuentes del gobierno municipal, mediante este mecanismo se construyeron hasta la fecha 200 viviendas. Y son 800 los cooperativistas que participan del programa. Más aún, muchos de los consorcios términan las viviendas en un plazo inferior al estipulado, motivo por el cual el propio gobierno municipal está contratando a las Cooperativas para realizar obras públicas que lleva adelante la Municipalidad.

Consejo Consultivo

Para comprender los orígenes del Consejo Consultivo del Municipio es necesario remontarse a los inicios del **Comité de Solidaridad ante la Emergencia**. Mediante la Ordenanza N° 10429/2000 se declaró la Emergencia Social en Gualeguaychú y se convocó a todas las instituciones, entidades y vecinos a sumar esfuerzos para paliar la situación de insatisfacción de necesidades primarias sufrida por un importante sector de la población. Con este fin, el artículo 2 de esta norma creó el Comité de Solidaridad ante la Emergencia y se invitó a participar de él a todas las instituciones de la ciudad que desearan sumarse. La Comisión tenía entre sus objetivos efectuar diagnósticos, adoptar medidas, controlar su ejecución y coordinar las actividades entre las distintas entidades privadas, eclesiáticas y públicas.

Dicha convocatoria dio lugar a una reunión a la que acudió una importante cantidad de organizaciones, que abordaron los temas sociales candentes del momento, como el de la asignación de los Planes Trabajar y el problema de los planes sociales nacionales que se lanzaban sin tener fondos.

A partir de esa reunión, la Subcomisión de Empleo del Comité de Solidaridad confeccionó un listado de los ciudadanos que necesitaban ayuda social, y estableció los criterios para la asignación de los Planes Trabajar y de los beneficios del Programa de Emergencia Laboral:

- total de miembros de la familia
- cantidad de hijos menores
- personas discapacitadas
- solteros sin familia.

La cantidad de inscriptos seleccionados resultó menor a la cantidad de planes disponibles y se optó por sortearlos públicamente con la presencia del Presidente del Colegio de Escribanos de Gualeguaychú. A los criterios mencionados se agregó también el referido al buen desempeño, que se evaluaba mediante una planilla que completaba el encargado de controlar las contraprestaciones de los beneficiarios (generalmente un miembro de una organización de la sociedad civil), ponderándose el presentismo, la actitud, la iniciativa, la aptitud y la responsabilidad. Ese encargado, a su vez, era el responsable de firmar el conforme con la tarea realizada. El Comité de Emergencia nunca otorgó más de 200 planes por mes.

En diciembre de 2001 la conflictividad social estaba llegando a su punto más álgido. El Municipio estaba entregando 9600 viandas, había 10 comedores públicos funcionando y frente a la plaza de la Municipalidad se había instalado una carpa en protesta por la situación económica y social. En ese contexto se produjo una situación curiosa que luego tuvo importantes consecuencias: la Municipalidad estaba distribuyendo

insulina, que podía ser retirada por el propio beneficiario o por los familiares. Era tanta la insulina que se estaba entregando que las autoridades creyeron que había cientos de gualeguaychuenses en esa condición. Por lo tanto, se decidió que era necesario hacer un relevamiento, que finalmente reveló que en realidad había 91 insulínicos. Ello puso en evidencia que los problemas de coordinación podían provocar inconvenientes importantes y debilitar la eficiencia, eficacia y legitimidad de las políticas públicas. Por lo tanto se hacía indispensable contar con un **registro de beneficiarios** de las diferentes políticas sociales, que comenzó a implementarse aún antes de que se construyera el registro nacional. Actualmente se encuentra disponible en el sitio de Internet del Municipio.

A comienzos de 2002, y como consecuencia de la promulgación del Decreto Presidencial 565/02 y su correspondiente reglamentación (Resolución 312 del Ministerio de Trabajo de la Nación), se crearon los Consejos Consultivos en el marco del Programa Jefas y Jefes de Hogar en los municipios de todo el país. Debido al trabajo que durante dos años había realizado el Comité de Solidaridad, y teniendo en cuenta que la duración de la Comisión debía corresponderse con el lapso que durara la emergencia, en Gualeguaychú se decidió adaptar la estructura y funcionamiento del Comité a la nueva regulación, que conserva los mecanismos descriptos en el apartado anterior con la sola excepción de la elección de criterios de asignación. Actualmente, los beneficiarios están inscriptos en la base que administra el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. En junio de 2003 se incorporaron 580 personas enroladas en el movimiento piquetero de la Corriente Clasista y Combativa como beneficiarios del Programa Jefas y Jefes, mediante un acuerdo entre la mencionada agrupación y el Gobierno Nacional. Si bien inicialmente esta situación generó una polémica entre la Municipalidad y la Corriente Clasista y Combativa, finalmente se decidió confeccionar un padrón único de desocupados (Diario El Argentino, 27 de junio de 2003). Actualmente el Consejo Consultivo de Gualeguaychú está integrado por aproximadamente 15 organizaciones de la sociedad civil local, representantes del gobierno municipal y del provincial. Durante el año 2004 el Consejo se reunió en seis oportunidades, y fundamentalmente se trataron temas referidos a la nutrición, la salud, la producción, y el seguimiento de los proyectos del Plan Jefas y Jefes que exigen contraprestación de tareas. Fuentes del Gobierno local manifiestan que no es fácil reunir a todos los miembros del Consejo. Señalan que la participación va menguando a medida que cede la severidad de la crisis. Asimismo, resulta complejo generar emprendimientos productivos mediante la contraprestación de los beneficiarios ya que no existen en Gualeguaychú organizaciones de la sociedad civil dedicadas al tema productivo.

Consejo Mixto de Turismo

El Consejo Mixto de Turismo fue creado mediante la Ordenanza N° 10481/2000. Agrupa a los sectores directa o indirectamente relacionados con la actividad turística local del ámbito privado y del estatal. Este Consejo tiene el objetivo de promover e incrementar el desarrollo de la actividad turística dentro de la ciudad y su zona de influencia, y lo integran seis representantes de sectores de la sociedad civil dedicados a la actividad turística (Playas y Campings, Casinos y Artesanos, Colegio de Corredores, Centro de Defensa Comercial e Industrial, y dos miembros de la Asociación de Hoteles y Gastronómicos de Gualeguaychú) y seis representantes de organismos del Estado (Secretaría de Cultura, Secretaría de Gobierno, Dirección de Deporte y Desarrollo Social, Área de Planeamiento, Secretaría de Obras Públicas e Inspecciones). El Consejo está presidido por el Secretario de Turismo (Fuente: Gobierno Municipal).

El propósito del Consejo Mixto de Turismo es elaborar campañas de promoción turística, planificar políticas turísticas en coordinación con el gobierno local y provincial, buscar nuevas inversiones para el sector, organizar cursos de capacitación en la materia, investigar y estudiar el patrimonio turístico de la ciudad y celebrar convenios con entidades públicas y/o privadas de interés turístico. Todos los miembros del Consejo de Turismo son designados por el Departamento Ejecutivo, pero sólo el Presidente, los cinco vocales titulares y sus cinco suplentes pueden actuar en su representación. Los demás integrantes son propuestos por los sectores privados y uno de ellos necesariamente debe representar al Centro de Defensa Comercial e Industrial de Gualeguaychú. Aquellos prestadores de servicios que figuren como

contribuyentes de la municipalidad local o desarrollen actividades relacionadas de forma directa con la temática turística disponen de la facultad de proponer representantes al Consejo Mixto.

Los integrantes del Consejo deben dictarse su propio reglamento en la primera sesión, y proponer un organigrama al Departamento Ejecutivo. El Consejo Mixto de Turismo es financiado mediante distintos fondos, provenientes entre otros, de un porcentaje del Fondo Municipal de Promoción de la Comunidad y el Turismo y, de la totalidad de la tasa de Espectáculos Públicos. Debe presentar anualmente ante el Ejecutivo su proyecto de presupuesto de recursos y gastos a los fines de su aprobación, los que pueden ser utilizados en sueldos y gastos administrativos y en promoción y publicidad.

Por último, dado que el Municipio recibe 400.000 turistas por año, el Consejo Mixto de Turismo cobra una importancia estratégica para el desarrollo de Gualeguaychú. Este Consejo se reúne periódicamente para tratar los múltiples temas ligados a la actividad turística, realiza campañas de difusión pública, emite un Boletín Electrónico y cuenta con un completo sitio de Internet (www.gualeguaychuturismo.com). Entre sus actividades fundamentales se encuentra la organización del Carnaval del País, que se realiza todos los sábados de enero y febrero y el primero de marzo en un corsódromo con capacidad para 40.000 personas sentadas.

Corporación del Desarrollo de Gualeguaychú

La Corporación del Desarrollo, fundada en 1974, es una institución "civil, privada y sin fines de lucro" en la que están representados todos los sectores socio-económicos del Municipio como también el Gobierno Municipal, y tiene por objeto fundamental promover el desarrollo socioeconómico y el progreso general de Gualeguaychú. Entre las principales funciones de este organismo se encuentran: preservar el medio ambiente y las condiciones de vida de sus habitantes del deterioro y limitaciones que pudieran generar las actividades industriales; generar un flujo permanente de información en apoyo de la gestión industrial; prestar asesoramiento a los miembros adherentes para un mejor logro de los objetivos empresarios y de la comunidad; propender al mejoramiento de las actividades existentes; alentar la creación de nuevas empresas; colaborar con la acción estatal para descentralizar y descongestionar las áreas industriales saturadas y promover las zonas de frontera y la creación del Parque Industrial de Gualeguaychú [28].

El Intendente y el Presidente del Concejo Deliberante son los representantes del sector público y "miembros natos" del organismo. Por su parte, 27 organizaciones de la sociedad civil tienen el carácter de miembros activos, y 133 "empresarios, productores agropecuarios, profesionales, docentes, trabajadores y vecinos" integran la Corporación en carácter de miembros adherentes (Fuente: Memoria y Balance General de la Corporación, julio 2003 / junio 2004).

Además del sector público, los otros sectores que están representados en la Corporación son los siguientes: el empresario (Centro de Defensa Comercial e Industrial, Cámara de la Industria, Cámara de Comercio Exterior y Centro de Almaceneros y Afines), el profesional (Asociación de Ingenieros Agrónomos, Colegio de Abogados, de Graduados de Ciencias Económicas, de Médicos, de Arquitectos, de Médicos Veterinarios, Comisión Notarial y Círculo Farmacéutico), el productivo (Cooperativa de Arroceros, de Tamberos, Federación Agraria y Sociedad Rural), el de servicios (Cooperativa de Arroceros y de Tamberos), el social (CGT y Asociación de Síndrome de Down) y el cultural (Instituto del Profesorado Sede Sapientaie, Instituto Superior de Perfeccionamiento y Especialización Docente, Universidad de Concepción del Uruguay Centro Regional Gualeguaychú, Cooperativa de Enseñanza Agropecuaria, Facultad de Bromatología y Biblioteca Popular Sarmiento).

La Corporación participó en importantes obras públicas que se realizaron en la zona del Municipio, tales como el Complejo Zárate-Brazo Largo, la represa de Salto Grande, el Puente Internacional General San Martín, el Gasoducto y la Autopista Mesopotámica. Asimismo, otorga becas, auspicia decenas de cursos de capacitación y divulgación y organiza seminarios, jornadas y conferencias.

28. Fuente: Sitio de Internet de la Corporación del Desarrollo, www.codegu.com.ar

Consejo de Jóvenes

El Consejo de Jóvenes de Gualeguaychú fue creado mediante la Ordenanza N° 10564/2002 a partir de una propuesta presentada a través del mecanismo de Banca Abierta. El proyecto fue elaborado por jóvenes representantes de las siguientes instituciones educativas: Instituto de Enseñanza Superior "María Inés Elizalde", Instituto Superior de Perfeccionamiento y Especialización Docente, Grupo Literario Vigilia, Centro de Estudiantes de la Facultad de Bromatología, Ateneo Gualeguaychú, Alumnos de la Facultad de Hotelería y Turismo, Juventud de Militancia Peronista, Parroquia Santa Teresita, Nueva Generación, Grupo Scout Nº 56 San Juan Bautista, Movimiento por Todos, Frente Grande, Asociación Karate Gualeguaychú, Juventud Radical Comité Municipio y Grupo Scout Ceferino Namuncurá.

El Consejo de Jóvenes es un organismo colegiado e independiente de los poderes públicos y está conformado por toda entidad, asociación, grupo juvenil o similar que requiera la adhesión al mismo. Su objetivo fundamental es obrar como canal de representación de los jóvenes e instituciones que lo integren ante el Departamento Ejecutivo y el Concejo Deliberante. El Consejo es autónomo y está facultado para darse su propio estatuto. La norma le otorga una amplia serie de funciones, entre las que se destacan las de promover legislación en la materia, realizar campañas de concientización que favorezcan la integración y la participación, y crear y mantener actualizado un registro de instituciones o grupos juveniles.

Se financia con los recursos que le provean voluntariamente las organizaciones juveniles integrantes, las donaciones y legados que reciba, los ingresos que pueda generar mediante rifas, festivales y otros eventos "y todo aporte que pueda efectuar la Municipalidad", sin establecer las condiciones del mismo.

En la práctica, el Consejo se organiza a través de un Comité Ejecutivo con dos años de mandato. En términos de resultados, se han realizado una importante cantidad de actividades que buscan generar ámbitos de formación y participación para los jóvenes, destacándose su acción en la coordinación y asistencia a los establecimientos educativos que integran el Concejo Deliberante Estudiantil (ver a continuación). Por otra parte, también organizaron cursos de capacitación (juntamente con la Dirección Nacional de la Juventud) sobre Educación en Valores, Derechos y Obligaciones de los Jóvenes, destinadas a los miembros de las organizaciones participantes del Consejo y a jóvenes líderes. Más de 100 jóvenes participaron de esas actividades. Asimismo, también se realizaron las siguientes campañas públicas: "Hoy no fumo, hoy ayudo", destinada a generar conciencia sobre el daño que produce el fumar; "Cuando los necesitamos estuvieron, porque nos necesitan aquí estamos", cuyo objetivo fue recaudar fondos a beneficio del Asilo de Ancianos; "Vivienda Digna", que apuntaba a gestionar fondos para apoyar a los beneficiarios del Programa Habitacional 1000 Viviendas con cuotas atrasadas; "Estudiar es Trabajar", destinada a la capacitación de desocupados y "Cuidate" (entrega de preservativos en la temporada de verano y carnaval).

Concejo Deliberante Estudiantil

Entre las disposiciones generales para todos los Municipios de la Ley Orgánica Municipal de la Provincia de Entre Ríos se establece, en el artículo 9 bis, la creación del Concejo Deliberante Estudiantil. Esta institución se ubica en el ámbito de los Concejos Deliberantes y de las Juntas de Fomento y se integra con representantes estudiantiles pertenecientes a las escuelas de nivel medio. Su principal objetivo es actuar como organismo de instancia analítica de estudios, sugerencias y elaboración de propuestas que tiendan a dar solución a sus propias problemáticas. Si bien la Ley obliga a los Municipios a dictar normas que regulen el funcionamiento de los Concejos Deliberantes Estudiantiles, éstos son los encargados de dictar su propio reglamento interno. Las resoluciones que toma el Concejo Estudiantil (integrado por alumnos del nivel Medio y Polimodal de escuelas públicas y privadas) no son vinculantes, pero se establece que estas resoluciones podrán ser sometidas a consideración del Concejo Deliberante de cada Municipio o ante las Juntas de Fomento.

En la práctica, cada colegio elige a un alumno por votación, y quien resulta electo es nombrado Concejal Estudiantil. Los proyectos de ordenanza y resolución que elaboran los concejales estudiantiles son tratados por el Concejo Deliberante antes del año en curso. Según fuentes del Gobierno Municipal, actualmente hay cuatro tutores que integran los equipos de trabajo junto al docente y los alumnos, y los acompañan en la formulación de proyectos. El Programa del Concejo Deliberante Estudiantil depende de la presidencia del Concejo Deliberante y está regulado por un Reglamento que establece la metodología de participación.

Por otra parte, es importante notar que la implementación del Concejo Deliberante Estudiantil comenzó en febrero de 2004 por la inquietud de los miembros del Consejo de Jóvenes. Ese año, los principales temas tratados por el Concejo Deliberante Estudiantil fueron: medio ambiente, desarrollo social, cultura, deporte y turismo. En total se presentaron 14 proyectos, que el Concejo Deliberante espera tratar en 2005 (Fuente: Gobierno Municipal).

Consejo Municipal de Integración del Discapacitado

En Consejo Municipal de Integración al Discapacitado, creado por Ordenanza N° 10450/2000, tiene el objetivo de tomar intervención en las problemáticas ligadas a la discapacidad para mejorar la calidad de vida de estas personas, ya sea asesorando o trabajando en la prevención y rehabilitación de los mismos.

Sus funciones son promover y velar por el cumplimiento de la legislación nacional, provincial y/o municipal en la materia, asesorar a las distintas áreas del Poder Ejecutivo Municipal en los programas de acción orientados a lograr trabajos en conjunto entre la Comuna y los organismos afines, promover cursos e incentivar la formación de nuevas entidades. Asimismo, el artículo 6 del Reglamento Interno del Consejo agrega la función de velar por el derecho a la plena integración, información y equiparación de oportunidades de las personas con necesidades especiales.

Este Consejo está integrado por un responsable titular y un suplente de las instituciones educativas, recreativas y de rehabilitación que sean sustentadas por el Estado Nacional, Provincial o Municipal, ya sea de gestión oficial o privada (estos miembros tienen voz y voto). Asimismo, pueden integrarlo representantes de entidades que dentro de sus objetivos contemplen el trabajo o la atención de personas con capacidades diferentes; tienen voto sólo aquellas que cuenten con personería jurídica. Por su parte, el Intendente y el Secretario de Desarrollo Social tienen voz pero no voto. En el marco de este espacio, se formaron comisiones de trabajo dentro de 3 ejes temáticos según fija el artículo 10 del Reglamento: salud y acción social, trabajo y educación.

El Consejo ha realizado varias actividades, entre ellas, el lanzamiento de la campaña "Incluyamos la Discapacidad", la aprobación del Reglamento de uso del transporte para discapacitados, el análisis y corrección de la Ordenanza N° 10497/2001 (acceso y ubicación de personas con capacidades especiales en espectáculos públicos) y la adopción de medidas para el mejoramiento del servicio de transporte público en la Terminal de Ómnibus destinadas a los no videntes.

Plan Estratégico de Gualeguaychú

El objetivo del Plan Estratégico es construir un plan de desarrollo del Municipio a largo plazo junto a todos los integrantes de la comunidad, propósito que requiere una estrategia integradora que incluya todos los aspectos que hacen a la realidad de Gualeguaychú. En esta perspectiva, el desarrollo económico se articula con la creación de empleo y la cohesión social.

El enfoque del Plan Estratégico de Gualeguaychú pone énfasis en un proceso donde diversos actores (gobierno local, empresas y organizaciones sociales) unen sus esfuerzos y recursos para crear nuevas

formas de cooperación con el fin de estimular las iniciativas locales y la concreción de las mismas. La cooperación entre actores estatales de diferentes niveles de gobierno y entre el sector público y privado, son aspectos centrales del enfoque propuesto.

La articulación, y la percepción y la comprensión de la lógica de los actores estatales y de la sociedad civil que actúan en lo local y sus posibilidades efectivas de encuentro y complementación, constituyen desafíos fundamentales para quienes pretenden impulsar procesos y proyectos desde una perspectiva de desarrollo local integral. Tanto a nivel municipal como regional, las políticas y la planificación requieren atender cuestiones tales como la mejora del posicionamiento y la competitividad, el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas, la sustentabilidad de las estrategias y la preservación de la identidad y el patrimonio cultural.

Los actores sociales participantes del Plan Estratégico de Gualeguaychú crearon una secuencia metodológica consensuada que se desarrolla en distintas fases o momentos: prediagnóstico, diagnóstico, objetivos y estrategias, ejecución y evaluación. Ello permite realizar un análisis estratégico del territorio, gestionar y poner en marcha los proyectos y las acciones en función de las prioridades fijadas (que incluyen actores locales y externos al Municipio) y definir indicadores para evaluar y sistematizar el proceso y sus resultados.

En la práctica, el Plan Estratégico de Gualeguaychú es uno de los espacios centrales del Municipio para canalizar la participación ciudadana. Múltiples actores participan periódicamente de sus actividades, que incluyen la capacitación, la investigación y el análisis de distintos aspectos de la realidad local y extra-local que hacen al desarrollo de Gualeguaychú. La Oficina del Plan Estratégico, interviene de distintas formas en las actividades que realizan diversos organismos dedicados a facilitar e incentivar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos locales y de ello depende el Registro de Organizaciones de la Sociedad Civil (ver indicador 3.3)

Foro de Organizaciones No Gubernamentales

En Gualeguaychú se ha constituido un Foro de Organizaciones No Gubernamentales, entidad civil sin fines de lucro que agrupa a 30 organizaciones de la sociedad civil local. De acuerdo al artículo 2 de su Estatuto, el objetivo general del Foro es promover y desarrollar las actividades necesarias para mejorar la calidad de vida de la comunidad en forma inclusiva y equitativa. Como objetivos específicos se establecen, entre otros, promover el crecimiento del capital social de las organizaciones de la sociedad civil del Municipio, representar a las entidades miembro del Foro ante organismos públicos y privados, realizar capacitaciones para mejorar la calidad de la gestión de las organizaciones miembro y promover el voluntariado social. En el Titulo III se establece que el Foro debe estar dirigido por un Consejo Directivo (integrado por un titular y un suplente por cada una de las organizaciones participantes) y un Grupo Motor (conformado por un Coordinador General, un Secretario, un Tesorero y los Coordinadores de las Comisiones de Trabajo), que están controlados por una Sindicatura (compuesta por un Síndico Titular y uno Suplente, ambos designados por la Asamblea del Foro).

Indicador 2.4

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

Información Recolectada

El Municipio de Gualeguaychú no dispone de mecanismos de participación ciudadana en el proceso de elaboración, implementación, control y evaluación del presupuesto local.

¿En qué medida los gualeguaychuenses utilizan las oportunidades existentes para expresar sus opiniones sobre la discusión, decisión o implementación de políticas públicas en su Municipio?

¿Cuán involucrados y comprometidos están con el espacio público?

¿Qué significa "participar" para los gualeguaychuenses?

Aspiración:

Que la ciudadanía de Gualeguaychú haga uso efectivo de las oportunidades existentes para expresar sus opiniones sobre la discusión, decisión o implementación de las políticas públicas del Municipio.

Indicador 3.1

Nivel de participación ciudadana en organizaciones de la sociedad civil.

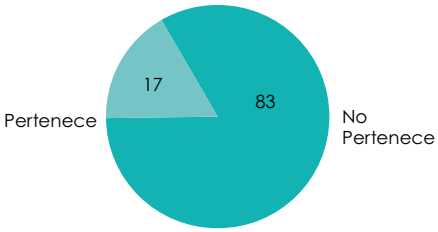
Información Recolectada

En Gualeguaychú, el 17% de los entrevistados dice participar a través de diversas organizaciones. De estos, el 36% participa en organizaciones religiosas, el 15% en partidos políticos, el 14% en cooperadoras escolares y un 15% en juntas de vecinos. A su vez, de los encuestados que participan en alguna organización, el 85% piensa que hacerlo es útil o muy útil.

Por otro lado, el 83% de los consultados que no participan en ninguna organización afirma que entre las principales razones para no hacerlo, están sus preferencias por dedicar el tiempo a familiares y amigos y la falta de tiempo. Estos argumentos coinciden con los dichos de un referente clave de la sociedad civil, quien manifestó: *"Es la misma ciudadanía la que tiene que empezar a crear sus propios espacios. Es más cómodo quedarme en mi casa. La puerta me la van a abrir si yo tengo fundamentos. La participación democrática tiene que pasar por ahí. Busquémosla"*.

Si bien la participación en organizaciones de la sociedad civil es baja, el 54% de los gualeguaychuenses considera que participar en actividades comunitarias puede servir para cambiar las cosas. De todas formas, el 78% de los encuestados dijo estar poco o nada interesado en reunirse con otras personas que no sean su familia o amigos más cercanos para buscar soluciones a los problemas de su vida cotidiana (ver gráfico en el indicador siguiente).

Pregunta: "¿Pertenece a alguna organización de cualquier tipo, como por ejemplo, cooperadora escolar, grupo religioso o ecologista, club de barrio, partidos políticos, sindicatos, etc.?"



RAZONES

N=332

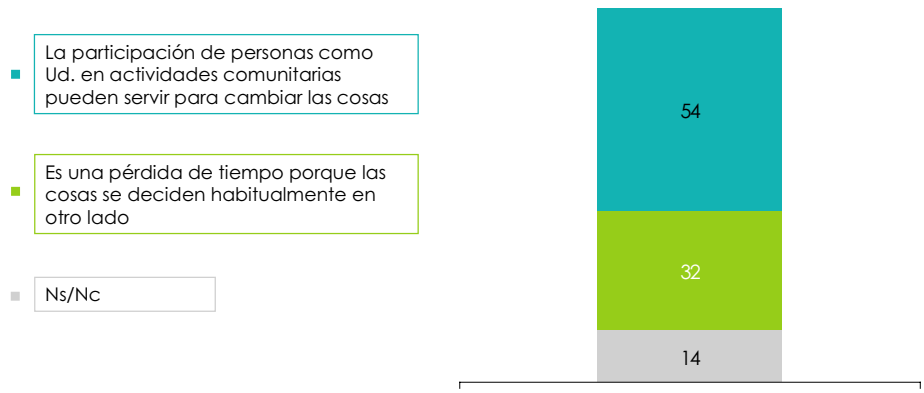
Pregunta: (**A quienes no pertenecen a alguna organización**) "¿Cuál diría usted que es la principal razón por la cual no pertenece a ninguna organización?"

• Prefiero dedicar el tiempo a mi familia y a mis amigos	70
• Aunque me interesa, no tengo tiempo libre para dedicarle	31
• No tengo seguridad que mi esfuerzo valga la pena	29
• No encuentro la organización o grupo	23
• No sé qué beneficio obtendría de participar	20
•Otra	11

Pregunta: (**A quienes pertenecen a alguna organización**) "¿Cuán útil le parece a usted participar en alguna organización como las que le acabo de mencionar o parecida?"

Muy útil	36
Bastante útil	49
Poco útil / Nada útil	9
Ns /Nc	6

Pregunta: "¿Con cuál de estas frases está Ud. más de acuerdo...? "



GRUPOS FOCALES

Si bien en un primer momento los participantes del grupo afirman que los gualeguaychuenses participan en diferentes asuntos públicos del Municipio, al requerirse ejemplos concretos casi siempre se mencionan actos individuales y puntuales de contribución económica con ciertas causas y organizaciones:

- *"Pero hay formas de participar, hicieron un desfile de modas que yo fui, y tenías que llevar un alimento y esa es la entrada, esa es otra forma de participar"*. Varón - Menores 36 años, NES Bajo.
- *"La asociación de los bomberos tiene un bono, yo todos los años trato de comprar un bono"*. Mujer - Menores 36 años, NES Alto
- *"A mi casa va una nena que me dice que me ayuda a limpiar la vereda y me pide un paquete de fideos. Yo colaboro así, también cuando a una nena hay que operarla y hacen una rifa"*. Mujer - Menores 36 años, NES Bajo.

Uno de los aspectos en los que se observan opiniones diferentes según el nivel socioeconómico es el referido al alcance territorial de las organizaciones que canalizan la participación ciudadana.

- *"No es que yo no haya querido estar ahí, pero me parece que se han tirado mucho con la gente del centro, de la calle 25. Las ONGs no han salido para los barrio de allá, del 140, 38, 348, Yapeyú, Trinidad, Zabalé, Pueblo Nuevo..."*. Varón - Mayores 36 años, NES Bajo.
- *"Me parece que los que mandan son los del centro, no la gente de afuera"*. Varón – Mayores 36 NES Bajo.

Estas diferencias de opinión con respecto al tema "centro-barrios" de acuerdo al nivel socioeconómico de los participantes, también aparece nítidamente cuando se aborda el tema de las Juntas Vecinales. Estas resultan más atractivas para los sectores medio-bajos, tanto por sus objetivos (se ocupan de problemas que afectan directamente a los participantes) como por su fácil accesibilidad geográfica:

- *"Vecinos en Acción, así se llama. Por ejemplo [si] hay ripio en la calle y querían hacer el cordón cuneta, entonces […] la Municipalidad te cobra todo tu gasto, pero la gente se junta y hacen cosas, trabajan y demás. Me parece que ahí puede participar la gente, es decir no sé si todo el mundo participa, a mi hasta ahora no me han venido bien los horarios"*. Varón - Mayores 36 años, NES Bajo.

En cambio, los entrevistados de sectores socioeconómicos medios-altos no encuentran atractivas la Juntas Vecinales precisamente por la ubicación geográfica de su acción:

- "Están abocadas a la problemática de su barrio exclusivamente, no a problemas generales del municipio
- "No [no participamos] porque generalmente [las actividades] se hacen en los barrios periféricos". Mujer y Varón - Mayores 36 años, NES Alto.

Otra cuestión que aparece en los grupos es que la falta de participación en Gualeguaychú no estaría asociada con el desconocimiento de los medios para llevarla a la práctica. Al ser consultados al respecto, los entrevistados señalan muchos mecanismos institucionales y alternativas para participar en los asuntos públicos: votar en elecciones, solicitar una audiencia con el Intendente, elevar notas a la intendencia (con reclamos sobre el funcionamiento de servicios públicos), realizar un petitorio con firmas de los ciudadanos, presentar un

proyecto en Mesa de Entradas del Concejo Deliberante, participar en juntas vecinales, militar en partidos políticos y sindicatos, participar en una ONG, recurrir a los medios de comunicación (fundamentalmente la televisión), organizar una marcha, participar en comisiones de clubes y escuelas, participar a través de encuestas de opinión que realiza la Municipalidad, tener "contactos políticos" que ayuden a alcanzar un objetivo, acercarse personalmente a la Municipalidad para averiguar sobre una inquietud puntual y personal y colaborar económicamente con diferentes causas y organizaciones que las promueven.

Indicador 3.2

Nivel de participación ciudadana en partidos políticos.

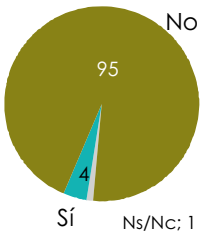
Información Recolectada

En Gualeguaychú, casi la totalidad de los encuestados (95%) manifiesta no participar actualmente en ningún partido político aunque el 37% dice haberlo hecho en el pasado. Las principales razones aducidas por quienes no participan son la falta de interés (75%) y la falta de tiempo (12%).

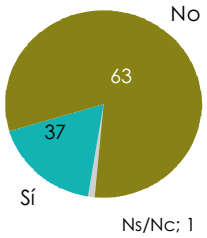
Por su parte, al ser consultado acerca de la participación de la ciudadanía en actividades políticas, un referente clave del gobierno local reflexiona: *"Es importante que cambie la gente, pero no se anima porque acercarse a la política, a trabajar en el Estado, es complicado, porque entrás casi con un rótulo que suele ser muy pesado". En el mismo sentido se expresó otro entrevistado clave del gobierno: "La participación ha venido disminuyendo a partir de frustraciones de gobiernos que generaron muchas expectativas y, si bien cumplieron etapas, el resultado final fue que la gente se distanció de la política. Te lo digo desde un partido político nuevo: nos votan pero no participan".*

Finalmente, casi el 60% de los entrevistados declara estar poco o nada interesado en la política nacional, el 77% manifiesta igual desinterés por la política local y el 78% emite idéntico juicio con respecto a reunirse con otras personas para solucionar los problemas de su vida cotidiana.

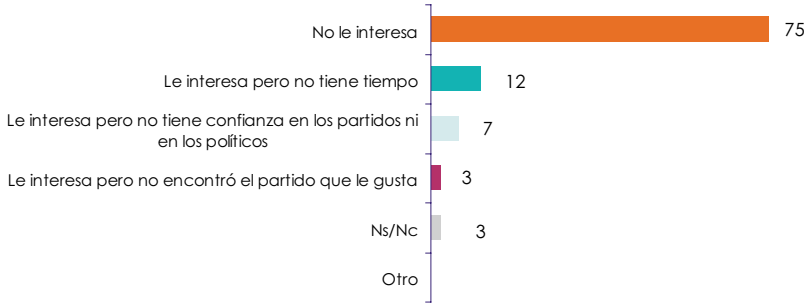
Pregunta: "¿Participa actualmente en algún partido político?"

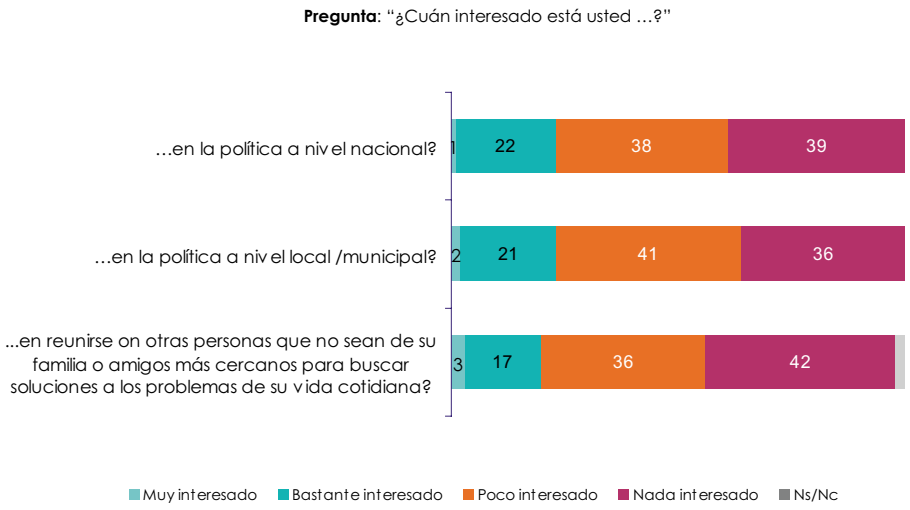


Pregunta (a los que no participan): "¿Alguna vez participó de algún partido político?"



Razones





Indicador 3.3

Existencia de registros de organizaciones de la sociedad civil en el municipio y cantidad de inscriptas.

Información Recolectada

El gobierno municipal dispone de un Registro de Organizaciones de la Sociedad Civil, desarrollado por el *Plan Estratégico de Gualeguaychú*. Actualmente hay 479 organizaciones inscriptas que se pueden clasificar en aquellas que se dedican a las actividades comerciales (22), deportivas (43), recreativas (8), escolares (48), gremiales y sindicales (24), investigación (1), mutuales (3), profesionales (16), religiosas-comunitarias (29), salud (36), sociales (6), socio-comunitarias (33), socio-culturales (40) y vecinales (170). El relevamiento que se realiza para mantener actualizado el Registro incluye la verificación de la existencia de cada institución que lo integra.

Indicador 3.4

Cantidad y tipo de proyectos que ingresaron al Concejo Deliberante y al Departamento Ejecutivo a través del mecanismo de iniciativa ciudadana u otras iniciativas particulares de vecinos u organizaciones de la sociedad civil, y resultados de los mismos.

Información Recolectada

Ni la Constitución de Entre Ríos ni la Ley Orgánica Municipal regulan el mecanismo de iniciativa popular, y tampoco hay una ordenanza local en este sentido. Sin embargo, es necesario destacar que –como se detalla en los indicadores 2.1, 2.2 y 2.3- el Municipio dispone de una variada cantidad de mecanismos y acciones destinadas a participar en las políticas públicas (consejos, foros, comisiones, consorcios, etc.), a la vez que la Banca Abierta puede ser utilizada para presentar proyectos que el Concejo Deliberante está obligado a tratar en sus sesiones. Asimismo, los concejales reciben peticiones particulares de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil, el Intendente otorga audiencias cada 15 minutos los lunes y miércoles por la mañana y el Secretario de Gobierno hace lo propio los martes, jueves y viernes.

Indicador 3.5

Registro de participación de organizaciones de la sociedad civil a partir de las convocatorias que se realizan desde el gobierno del Municipio (Departamento Ejecutivo y Concejo Deliberante).

Información Recolectada

Si bien no hay un registro sistemático y centralizado que compare las invitaciones enviadas por el gobierno local con la respuesta obtenida de las organizaciones de la sociedad civil, fuentes del gobierno municipal destacan que las invitaciones son enviadas a todas las organizaciones y que, en general, al primer encuentro acude la mayoría. Sin embargo, esta participación *"suele diluirse, y terminan quedando siempre los mismos"*. Esto coincide con la postura de algunos referentes de la sociedad civil: *"La comunidad cuando es convocada a una participación concreta lo hace, tenga que ver con lo público o no. Pero después no se hace un seguimiento de aquella participación. Se resuelve el tema que convoca y se diluye. Hemos tenido muchas situaciones, sobre todo el año pasado, donde la gente participaba mucho, pero una vez resuelto el problema central…"*.

El *Plan Estratégico de Gualeguaychú* dispone de registros de todas las convocatorias realizadas y de las planillas de participantes. Allí puede observarse que los temas que concentran mayor interés son el desarrollo local, el turismo, la educación, la cultura y la salud, al tiempo que los menos convocantes son los temas vinculados al medio ambiente, el desarrollo urbano, la economía y los temas sociales.

Participación ciudadana en las políticas públicas

Aspiración

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

El Municipio de Gualeguaychú dispone de algunos mecanismos modernos de democracia directa y semidirecta que han sido utilizados en varias oportunidades. Destacamos especialmente la consulta popular convocada en 1997 para decidir acerca de la toma de un crédito, la audiencia pública, que puede ser convocada a pedido de la ciudadanía y que fue utilizada para consultar sobre la instalación de un supermercado y de un penal y la banca abierta, utilizada para proponer -entre otros temas- la creación del Defensor del Pueblo Municipal y la inclusión de una calle en el circuito turístico de la ciudad.

Asimismo, el Municipio posee numerosos espacios e impulsa diversas iniciativas que permiten la participación ciudadana, tales como el Diálogo Gualeguaychuense, el Plan Estratégico de Gualeguaychú, la Corporación del Desarrollo y una gran variedad de comisiones, consejos, consorcios, cooperativas y foros temáticos.

Por otro lado, la Dirección de Gestión Comunitaria coordina el trabajo de las Comisiones desde hace dieciseis años y fortalece la relación entre el gobierno y la comunidad local promoviendo la participación de los gualeguaychuenses en distintas áreas de políticas públicas.

Aspiración

Que la ciudadanía de Gualeguaychú haga uso efectivo de las oportunidades existentes para expresar opiniones sobre la discusión, decisión o implementación de las políticas públicas en el Municipio.

En Gualeguaychú existen múltiples y diversas organizaciones de la sociedad civil y el gobierno municipal cuenta con un registro actualizado de aproximadamente 480 organizaciones inscriptas. Sin embargo, el 83% de los encuestados no pertenece a ninguna de esas organizaciones, y el 78% dijo estar poco o nada interesado en formar parte de alguna.

Este desinterés también se manifiesta en los grupos focales y en las entrevistas, aunque con la particularidad de que, en ocasión de esas consultas, fue posible percibir cierta autocrítica con respecto a la falta de participación. Las consultas permitieron observar que la falta de participación no obedecería al desconocimiento de los medios disponibles para ejercerla, sino al desinterés y a la falta de tiempo que manifiestan los entrevistados. De todos modos, esto no significa que los gualeguaychuenses no crean en el valor de la participación: el 54% de los encuestados sostiene que participar en actividades comunitarias puede servir para cambiar las cosas.

*Hasta esa fecha, el único Municipio de la Provincia de Buenos Aires que había utilizado este mecanismo para elegir a los Delegados Municipales era Pergamino

SEGUNDA PARTE

Trato al Ciudadano

Trato al Ciudadano

El trato al ciudadano es el modo que adquiere la interacción entre funcionarios y ciudadanos e implica capacitación de los agentes públicos y respeto a la dignidad de las personas. Este trato, no debería definirse como bueno o malo, sino como *trato democrático*[29] . Esto significa que esta interacción, debe reunir dos condiciones: que esté sujeta a un marco legal y administrativo aprobado mediante normas democráticas y que se reconozca y respete la dignidad de todas las personas[30].

Cabe advertir que el conjunto de las instituciones que conforman el gobierno y la administración pública, utilizan la mayor parte del presupuesto público y emplean a una buena parte de la población económicamente activa[31]. Esos organismos estatales son responsables de los resultados de la gestión pública e intervienen de forma determinante en la construcción de las políticas públicas destinadas a promover el bien común de todos los habitantes de nuestro país. En consecuencia, están muy presentes en la vida de los ciudadanos y es a través de ellas, de su personal y de sus políticas donde los ciudadanos palpan y evalúan muchos aspectos del funcionamiento de la democracia. El trato dispensado a los ciudadanos desde los organismos estatales está íntimamente relacionado con el modo en que está estructurado y organizado el trabajo cotidiano de los servidores públicos. Los sistemas de empleo público definen las reglas de juego en cada organización pública y determinan las características que asumen los modos de selección del personal, su capacitación y la evaluación de su desempeño. La existencia de mecanismos específicos para la selección, capacitación y evaluación de los empleados públicos, supone el diseño e implementación de sistemas formales, basados en reglas técnicas abiertas al escrutinio público y orientadas a garantizar la objetividad y calidad de la función pública.

El derecho del ciudadano a recibir un trato digno por parte de las instituciones públicas ha sido muchas veces descuidado tanto por la normativa vigente como por las prácticas administrativas cotidianas. Como resultado, los trámites en las oficinas públicas, suelen demandar más tiempo del necesario y resultan muy complejos por la superposición de requisitos que, muchas veces, lejos de facilitar, traban los procedimientos y confunden al ciudadano.

La Auditoría Ciudadana busca revertir las prácticas no-democráticas y pone énfasis en la promoción del acceso de los ciudadanos a las instituciones públicas. Dicho acceso es entendido como la ampliación de las posibilidades que tiene la ciudadanía de conocer no sólo los productos o servicios que prestan las diferentes áreas del Estado sino también los *procedimientos de acceso* que garanticen la igualdad de oportunidades y de trato para todos.

29. 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.76.
30. Esquivel, Max y Guzmán, Juan. 1999. *El Trato Ciudadano en Costa Rica*. Apuntes sobre la convivencia cotidiana de la democracia. En www.estadonacion.or.cr/Calidad02/Word-Pdf/Invest-tematicas/Esquivel,Guzman_trato.PDF
31. Los empleados públicos de todo el país- nacionales, provinciales y municipales - representan el 14,4% de la PEA ocupada asalariada. SIEMPRO-INDEC 2002.

¿Los ciudadanos de Gualeguaychú tienen libre acceso a la información pública?

¿El Municipio difunde la prestación de los servicios a su cargo y los actos de gobierno?

Aspiración:

Que el gobierno del Municipio de Gualeguaychú garantice el acceso 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

Existencia de legislación o regulaciones específicas sobre disponibilidad y acceso a la información pública en poder de las instituciones municipales (Departamento Ejecutivo y Concejo Deliberante) y acciones desarrolladas para su efectivo cumplimiento.

Información Recolectada

En Gualeguaychú no existen regulaciones que dispongan el libre acceso a la información pública. En la práctica, en la Secretaría del Concejo Deliberante se puede solicitar información sobre ordenanzas, resoluciones, proyectos, presupuesto, minutas de comunicación, decretos y las declaraciones juradas de los representantes y funcionarios de ambos poderes.

Asimismo, en el sitio de Internet del Municipio se publican diariamente "partes de prensa", elaborados por el Departamento de Prensa de la Municipalidad, los cuales también son difundidos por los medios de comunicación locales. De todas formas, y tal como manifestó un representante de la sociedad civil, en el Municipio *"no existe un órgano particular donde pedir información. Siempre hay que ir al funcionario, si no, no. Los mismos empleados te dicen que tiene que pasar por los secretarios de cada área"*.

Indicador 4.2

Existencia de publicaciones de distribución masiva que difundan normas de la administración pública municipal (Departamento Ejecutivo y Concejo Deliberante).

Información Recolectada

Boletín Oficial y Digesto Municipal

El principal medio para difundir las normas del gobierno local es el Boletín Oficial. Puede solicitarse en la Secretaría de Gobierno, que brinda copias gratis ante la solicitud de cualquier ciudadano. Además, el Boletín se publica diariamente en el sitio de Internet del Municipio, en donde también está disponible el Digesto Municipal ordenado por temas (Administración, Concesiones Municipales, Hacienda, Higiene, Obras Públicas, Previsión, Régimen Municipal y Seguridad), ordenanzas (clasificadas por número aunque no por tema), y un compendio de legislación impositiva.

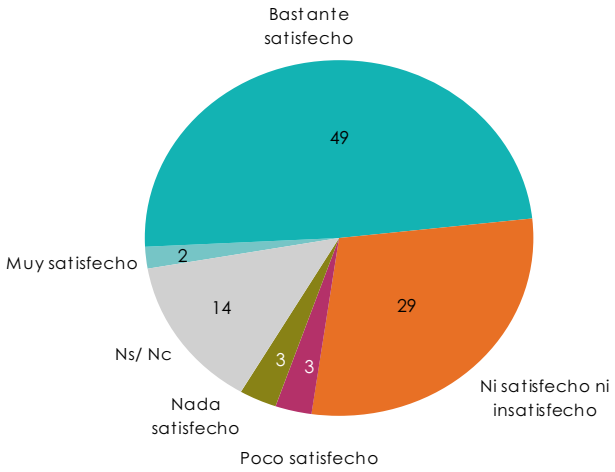
Indicador 4.3

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

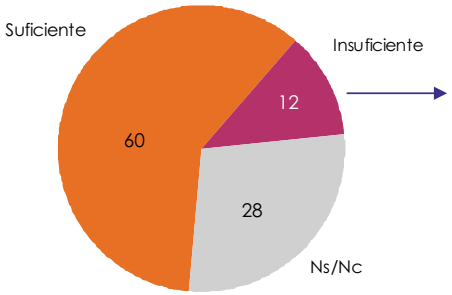
Información Recolectada

Este indicador muestra la percepción que tiene la ciudadanía de la información que brinda el Gobierno de Gualeguaychú. En este sentido, el 51% de los encuestados dice estar muy o bastante satisfecho con la información que brinda el Municipio, mientras el 60% piensa que la cantidad de información que difunde el gobierno local es suficiente. Sólo el 12% cree que es insuficiente y declara que los temas sobre los que desearía tener más información son, entre otros, la ejecución de los gastos y las obras públicas que realiza el gobierno.

Pregunta: "¿Cuán satisfecho está con la información que brinda a los ciudadanos el Municipio de Gualeguaychú sobre sus servicios y actos de gobierno....?"



Pregunta: "¿Cómo evaluaría Ud. la cantidad de información que brinda el Municipio?"



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

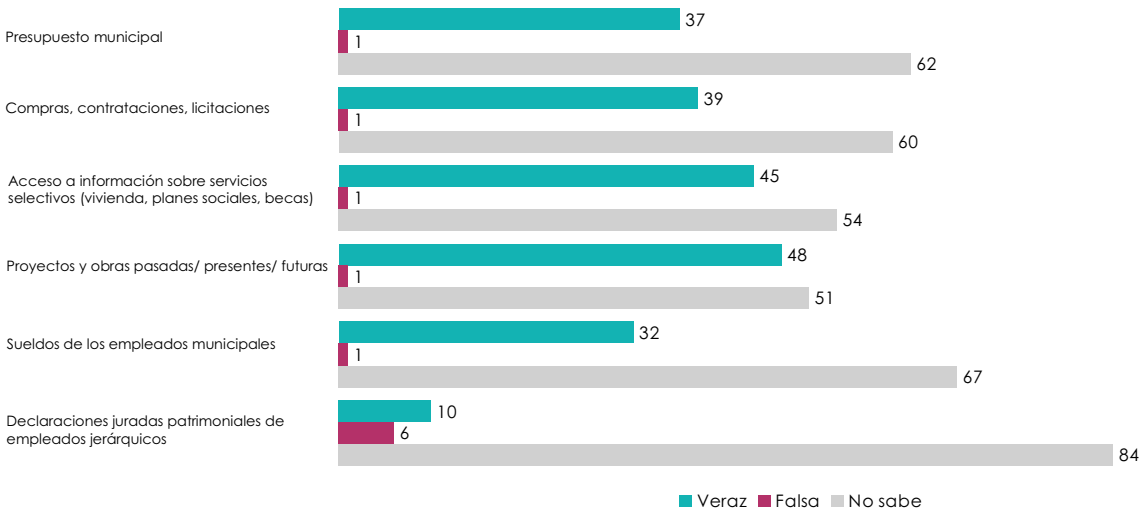
- "Cómo y en qué gastan la plata de los ciudadanos"
- "Qué piensan hacer con el dinero que reciben, en qué lo van a invertir"
- "Sobre las obras en los barrios: cloacas, agua"
- "Sobre obras, sobre lo que van a hacer y cuándo lo van a hacer"
- "Qué pasa con los cordones, cunetas y cloacas"
- "Sobre los gastos del presupuesto"
- "Sobre los planes sociales"
- "Obras, principalmente de construcción de viviendas"
- "No informan de nada, no sé ni quiénes son los Secretarios de gobierno, menos los Concejales"
- "No se sabe qué van a hacer, qué están haciendo ni cuánto se gasta"
- "El manejo de los fondos públicos"
- "Salud pública, políticas educativas"
- "Sobre en qué se gasta todo lo recaudado en impuestos, si lo que se gasta es lo real"

El 49% de los encuestados cree que la información que brinda el Municipio es cierta, frente a un porcentaje similar que no responde a la pregunta. Asimismo, al indagar sobre la veracidad de la información por tema, el porcentaje de quienes piensan que es falsa desciende a valores mínimos (por ejemplo, el 1%

piensa que la información sobre el presupuesto es falsa y el 6% piensa lo mismo con respecto a las declaraciones juradas de los funcionarios). Sin embargo, el 62% no contesta al ser consultado sobre la información sobre el presupuesto, el 84% no responde a las preguntas sobre la presentación de las declaraciones juradas, y un 54% no expresa opinión sobre la veracidad de la información referida a las compras y contrataciones del municipio.

Por último, el 43% de los gualeguaychuenses cree que la información recibida es completa, frente a un 49% que nuevamente no contesta. En consecuencia, la cantidad de la información brindada por el Municipio (grado de completitud) y su veracidad (ya sea por temas o agregada) son aspectos en los que una importante porción de los encuestados no emite opinión.

Pregunta: "Le voy a pedir que evalúe la información que recibe del Municipio sobre ciertos temas o áreas específicas. ¿La información que brinda el Municipio sobre (tema) es, en términos de calidad, verdadera o falsa? "



GRUPOS FOCALES

En términos generales, los participantes de los grupos no se consideran informados sobre la gestión del gobierno municipal y sobre los servicios que brinda:

- *"Yo creo que si hubiera información nos preocuparíamos, porque es un tema preocupante pero no hay mucha información"*. Varón – Menores 36 años, NES Bajo.
- *"Lo que pasa es que nosotros no tenemos mucha información"*. Mujer - Menores 36 años, NES Bajo.

A su vez resaltan falta de confianza en la veracidad de la información que pueda ser difundida por el municipio:

- *"El gobierno manda tal y tal presupuesto y te detallan maravillosamente. Pero del dicho al hecho…"*. Varón y Mujer - Menores 36 años, NES Bajo.
- *"Se puede estar informados, pero de ahí a que cumplan tal cual publican"*. Varón – Mayores 36 años, NES Alto.
- *"Salen boletines, pero todas las cosas buenas […] las cosas malas no"*. Varón - Menores 36 años, NES Bajo.

Respecto de los canales de información, los entrevistados destacan la televisión, el diario, la radio y los folletos municipales que se adjuntan a las tasas municipales. Asimismo, los participantes de los grupos evalúan que los medios de comunicación son los más efectivos para la difusión de información. No obstante, dados los costos del diario y de la televisión por cable, la radio es percibida por varios entrevistados de sectores socioeconómicos medio-bajos como el medio más accesible.
En general, los participantes señalan que la falta de información se manifiesta en el conjunto de actividades municipales. En este contexto, los mayores de 36 años de nivel socioeconómico medio-alto manifiestan un particular interés por obtener información relativa al presupuesto municipal y a la ejecución del mismo. Por su parte, los participantes menores de 36 años de sectores medio-bajos hacen especial hincapié en la necesidad de obtener información municipal sobre la generación de puestos de trabajo y las oportunidades de acceso a los mismos.

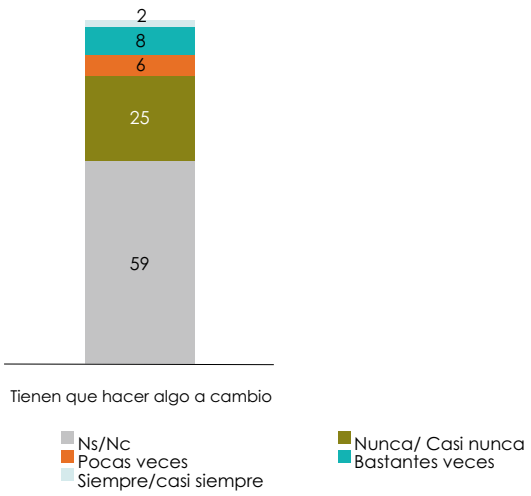
Indicador 4.4

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

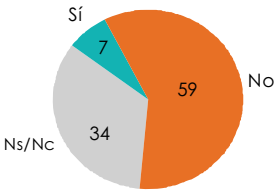
Información Recolectada

El 10% de los encuestados opina que los habitantes del Municipio "deben hacer algo especial" para acceder a los servicios que brindan las instituciones municipales, mientras el 59% de los consultados no responde a la pregunta. En este mismo sentido, un 59% de los participantes sostiene que desconoce casos en los que alguna persona conocida haya tenido que hacer algo para obtener una respuesta, mientras un 34% no responde a la pregunta y un 7% responde en forma afirmativa. Asimismo, el 77% de los encuestados niega haber vivido personalmente una experiencia de este tipo, un 21% no responde la consulta y un 2% dice haber vivido en forma personal alguna situación como las descriptas.

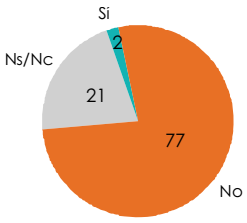
Pregunta: "Con qué frecuencia siente Ud que la gente de Gualeguaychú cuando solicita algo a las autoridades municipales tiene que hacer algo a cambio para lograr respuesta?"



Pregunta: "Usted ha sabido de casos o situaciones en las que algunas personas que usted conozca personalmente tuvieron que hacer algo a cambio para obtener lo que necesitaban?"



Pregunta: "¿A usted personalmente le sucedió que algún funcionario municipal le solicitara realizar alguna tarea especial para así obtener lo que usted necesitaba?



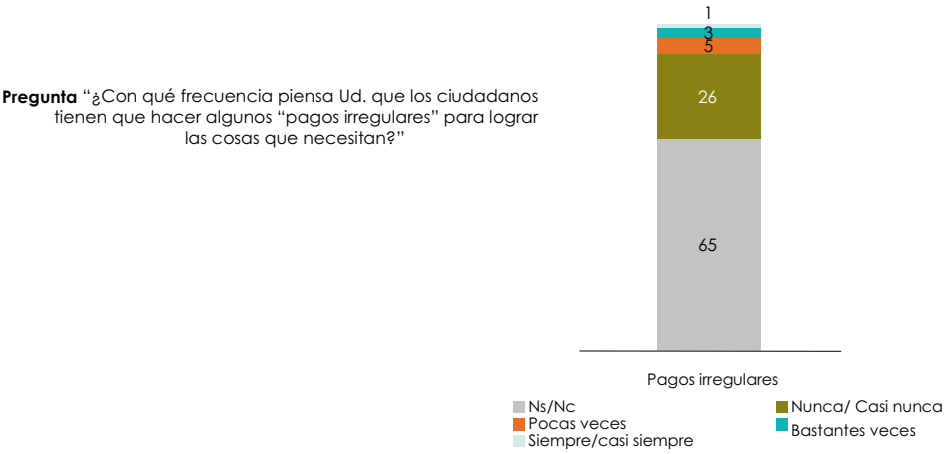
Indicador 4.5

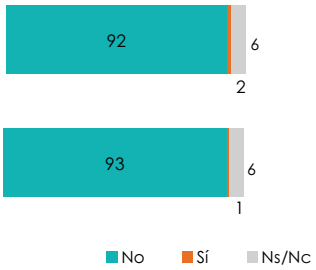
Percepción ciudadana sobre la existencia de prácticas corruptas para acceder a los servicios brindados por las instituciones públicas municipales.

Información Recolectada

El 4% de los encuestados cree que los ciudadanos del Municipio a veces o siempre tienen que hacer pagos irregulares para acceder a los servicios brindados por las instituciones públicas municipales, el 26% piensa que nunca es necesario hacerlo y un 65% no responde a esta pregunta. Sin embargo, casi la totalidad de los consultados niega haber sido testigo del pago de un soborno a un funcionario municipal o haber recibido personalmente el pedido de pago de un soborno. El 6% de los encuestados que dicen haber sido testigos de un soborno o de haber recibido un pedido al respecto, no hicieron la denuncia correspondiente. Las argumentaciones giraron en torno a que no era su dinero, que no hay respuestas a las denuncias o por miedo a ser despedido de la Municipalidad.

Pregunta "¿Con qué frecuencia piensa Ud. que los ciudadanos tienen que hacer algunos "pagos irregulares" para lograr las cosas que necesitan?"





Pregunta "¿Ha sido testigo del pago de un soborno a un funcionario municipal?"

Pregunta: "¿Le han pedido que pague un soborno a un funcionario público?"

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

¿Provee capacitación destinada a la totalidad del personal municipal?

¿Realiza el Municipio evaluaciones periódicas del desempeño de sus empleados?

Aspiración:

Que el Municipio de Gualeguaychú seleccione a su personal mediante sistemas de concurso, provea capacitación y realice evaluaciones periódicas de su desempeño.

Indicador 5.1

Existencia de procedimientos de contratación de empleados públicos basados en reglas técnicas, abiertas al escrutinio público y publicación del trámite y de sus resultados.

Información Recolectada

En este indicador se analiza cuáles son las normativas provinciales y municipales que rigen para acceder a un puesto de trabajo en la administración pública municipal.

El régimen laboral de la Municipalidad de Gualeguaychú se rige por la Ordenanza N° 7452/1975, que crea el Estatuto de los Trabajadores Municipales de la Ciudad de Gualeguaychú. Dicha ordenanza regula las relaciones entre la administración municipal, sus autoridades y el personal de la Municipalidad. Están excluidas de su ámbito de aplicación las personas que desempeñan cargos electivos, el personal transitorio y los secretarios de estado, secretarios privados y secretarios de los bloques parlamentarios ("cargos políticos"). Transcurrido un año desde la designación, el empleado adquiere estabilidad laboral.

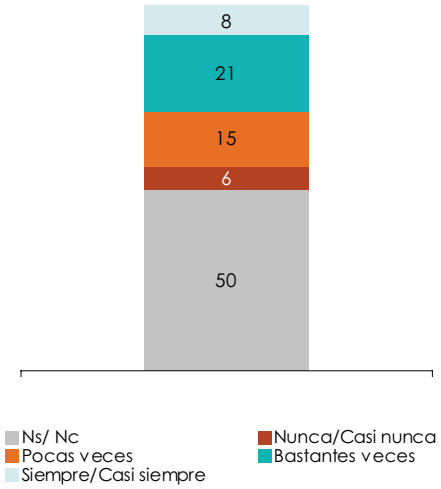
El Estatuto establece dos disposiciones atípicas: por un lado, el artículo 11 dispone que el personal debe presentar una declaración jurada de los bienes que posee y las modificaciones que se produzcan en su situación patrimonial, en las épocas y formas en que lo determine el Poder Ejecutivo o el Legislativo. El artículo 45 establece que todos los nombramientos para incorporar nuevo personal a la administración municipal y los ascensos del mismo deben efectuarse mediante un concurso conforme a las disposiciones del Estatuto. Esta disposición, sin embargo, encuentra rápida excepción en el texto del mismo artículo, en tanto que el personal que acredite notoria capacidad como candidato, y que sea reconocido y declarado como tal por la Junta de Admisión, Calificaciones y Disciplina (ver indicador 5.3), puede ser eximido del examen o concurso.

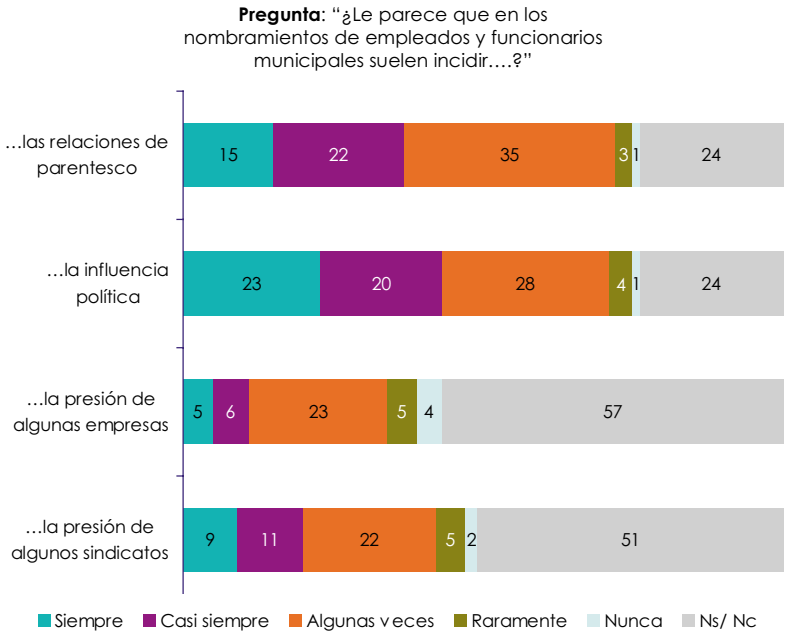
Consultado acerca de la contratación de personal en el gobierno municipal, un referente de la sociedad civil declaró : *"Cuando se trata de una gestión política, la `dedocracia´ funciona con el político de turno para el ingreso del personal. [Sin embargo] hace poquito se transparentó la designación para la Gerencia del Cementerio, que se hizo por concurso: eso fue muy bueno, fue participativo".*

Según fuentes del gobierno municipal, para contratar al personal de planta no se hacen los concursos que estipula la norma, aunque hay casos en que los antecedentes profesionales son relevantes y por lo tanto este mecanismo puede ser evitado (al artículo 45). Por otra parte, es de destacar que a principios del año 2004 se organizó un concurso (que tuvo una amplia convocatoria) para seleccionar a todo el personal de los centros de salud (Fuente: Gobierno Municipal).

La encuesta realizada reveló que sólo el 29% de los encuestados cree que el Municipio contrata a sus empleados en función de la experiencia o las capacidades que demuestran. En este sentido, el 37% de los gualeguaychuenses considera que las relaciones de parentesco inciden siempre o casi siempre en los nombramientos de empleados y funcionarios municipales y el 43% piensa lo mismo con respecto a la influencia política.

Pregunta: "En qué medida considera Ud. que el Municipio de Gualeguaychú contrata a sus empleados en función de la experiencia y/o capacidades que demuestran para realizar las tareas que deben hacer?"





Indicador 5.2

Existencia de programas de capacitación para los funcionarios y empleados municipales y publicación de contenidos y destinatarios de los mismos.

Información Recolectada

Mediante este indicador se constata qué normativa provincial y municipal rige en el Municipio en materia de capacitación de los empleados y funcionarios del gobierno local.

En Gualeguaychú no existe ninguna reglamentación que obligue al gobierno local a proveer capacitación a sus empleados. Sin embargo, se han organizado algunos cursos de capacitación en respuesta a necesidades puntuales, los cuales fueron ofrecidos en distintas áreas administrativas por iniciativa de sus responsables.

Una práctica habitual es realizar cursos obligatorios para todo el personal aunque no otorguen puntaje. Según fuentes del gobierno municipal, no existen plazos regulares establecidos para el dictado de los cursos y no existe una política sistemática de capacitación para los empleados del Municipio. Consultado acerca de la responsabilidad por la falta de una capacitación sistemática, un referente del gobierno local comentó: "La falta de capacitación es responsabilidad de la dirigencia y también de los empleados: la gran mayoría termina su jornada y se va, no demuestran un gran interés por las cosas".

A pesar de la ausencia de una política sistemática de capacitación para el personal municipal, en Gualeguaychú funcionó durante dos años el **Consejo de Control de Calidad de la Gestión Municipal**, creado por Decreto 9/2000 bajo la órbita del Departamento Ejecutivo. Sus principales funciones eran realizar el seguimiento y evaluación constante de las políticas gestionadas por el Poder Ejecutivo, generar un sistema de control de gestión basado en la participación de la ciudadanía, proponer al Departamento Ejecutivo Municipal las sugerencias de acción o rectificación emanadas de los ciudadanos, establecer indicadores de gestión y de resultados, desarrollar un amplio proceso de consulta y coordinación con las organizaciones de la sociedad civil y llevar una base de datos actualizada con los programas en ejecución.

A partir del año 2001, y con el objetivo de mejorar la calidad de los servicios que presta la Municipalidad, se lanzó un **Plan de Calidad** en cuyo marco la **Facultad Regional Concepción del Uruguay de la Universidad Tecnológica Nacional** organizó cursos para formar "Agentes de Cambio", es decir actores que tendrían a su cargo la difusión del proceso de gestión de calidad. A este curso asistió la totalidad de los secretarios y directores de la gestión del Intendente Emilio Martínez Garbino (antecesor del actual) y 15 empleados de la planta permanente del Municipio, quienes acudían a los cursos en forma voluntaria durante las horas de trabajo. Durante el dictado del curso, además de incorporar nuevas herramientas de gestión, se abordaba un tema puntual que presentara dificultades. A través del trabajo en equipo, los asistentes debían elaborar opciones de solución que no tuvieran costo económico (realizando propuestas de mejoras en el proceso de implementación). A su vez, los secretarios y el Intendente integraban el Equipo de Calidad, que se reunía al menos una vez por mes y que tenía la facultad de remitir a los Agentes de Cambio los temas en los que era necesario realizar mejoras.

Luego, los Agentes de Cambio integraban equipos de trabajo con personal perteneciente a las áreas donde había problemas por resolver. El proceso de cambio comenzaba con el estudio de procesos, la realización de diagnósticos y finalmente la elaboración de soluciones al problema que había suscitado la consulta. La solución se proponía al Equipo de Calidad, el cual contaba también con la facultad de aprobar o modificar las propuestas de mejora elaboradas por los Agentes de Cambio.

Muchas de las propuestas aprobadas para distintos problemas fueron puestas en práctica, por ejemplo: habilitaciones de comercio, venta ambulante, caballos sueltos en la vía pública, juzgado de faltas, licitaciones, reparto de boletas y falta de domicilio postal. Además de estas tareas, los Agentes de Cambio realizaron una **Campaña de Sensibilización de la Calidad**, que llegó a 400 empleados con materiales claros y concisos acerca de la calidad total.

Una de las principales fortalezas del Plan de Calidad consistió en ofrecer a todos los empleados un modo concreto de introducir modificaciones que permitieran optimizar los procesos de algunas políticas. A su vez, la lógica del proceso de cambio alentó a los subalternos para que presentaran los problemas a superiores jerárquicos. De hecho, si el superior no estaba de acuerdo con la propuesta, debía encargar la elaboración de una nueva alternativa hasta dar con la más indicada, pero no la podía desechar. Por último, si la propuesta finalmente se implementaba, el antecedente de mérito quedaba asentado en el legajo del personal que la elaboró. El Plan de Calidad continuó funcionando hasta el fin de la gestión del Intendente anterior y, en la actualidad, no se ha vuelto a utilizar.

Consultados acerca de la existencia de opciones de capacitación para empleados públicos, un 28% de los encuestados cree que el Municipio capacita a sus empleados, un 24% cree lo contrario y un 48% no responde a la pregunta.

Finalmente, no se han detectado evidencias de que el Municipio brinde cursos de capacitación y formación para dirigentes políticos.

GRUPOS FOCALES

Los participantes consultados advierten falta de capacitación en los beneficiarios de Planes Sociales que realizan una tarea en la Municipalidad como contraprestación.

- *"La incompetencia de esta gente, (...) pedimos una rehabilitación en marzo, la persona que viene a habilitar, tiene que ver si hay matafuego y demás (...) Cuando le hice este planteo el muchacho se quedó con la boca abierta y me dijo, `¿sabés lo que pasa? Que yo empecé hace poquito`. Mandan a habilitar a [beneficiarios de] Planes Trabajar"*. Mujer y Varón - Mayores de 36 años, NES Alto.

Indicador 5.3

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

Información Recolectada

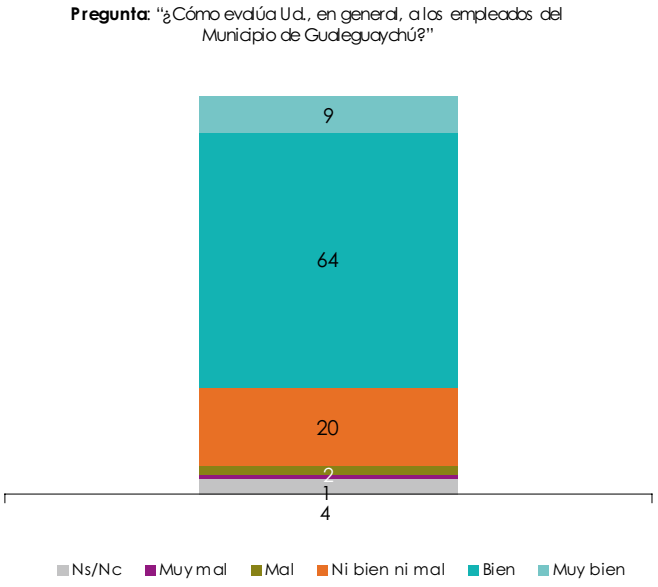
El Estatuto del Personal Municipal (Ordenanza N° 7452/1975) establece los derechos de los empleados municipales. En el artículo 10 figura el derecho a la carrera y al ascenso mediante la promoción en la línea jerárquica dentro de la administración. En el capítulo V, la misma norma crea la **Junta de Admisión, Calificaciones y Disciplina** definida como un órgano colegiado consultivo de la administración. Esta Junta tiene como objetivo principal asesorar e informar al Departamento Ejecutivo y al Legislativo en materia de disposiciones referentes a la admisión, calificación, régimen disciplinario y ascensos de empleados, como en otras cuestiones que regula el Estatuto del Empleado Municipal.

La Junta tiene entre sus atribuciones: solicitar al Ejecutivo o al Legislativo la realización de los llamados a concurso, requerir las comunicaciones e informes sobre vacantes, analizar y dictaminar respecto a la documentación presentada por los aspirantes al ingreso, ascenso o cualquier concurso, confeccionar listas de aspirantes a ingresos o ascensos y calificar anualmente al personal.

El Estatuto del Personal Municipal también establece un sistema de evaluación y calificación de los empleados. La norma determina los conceptos a calificar, las escalas, la evaluación de la conducta, de la asistencia, etc. Por su parte, la Ordenanza N° 10431/2000 incorpora el escalafón general y profesional, aplicable al personal comprendido en el Estatuto de empleados municipales. El escalafón, a su vez, establece la escala salarial que guarda relación con las respectivas categorías que lo conforman.

Según fuentes del gobierno municipal, si bien en la actualidad se está evaluando al personal contratado para ubicarlo paulatinamente en planta permanente (evaluación que realiza el responsable del área junto al funcionario superior), estas normas tienen poca aplicabilidad en la práctica. Actualmente, el Municipio no cuenta con una carrera administrativa para su personal y no ha sido conformada la Junta de Admisión, Calificaciones y Disciplina.

Más allá de esta información, 73% de los encuestados tiene una opinión positiva acerca del desempeño de los empleados de la Municipalidad de Gualeguaychú.



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

¿Qué actitud toman frente a los tratos inadecuados?

¿Qué instancias utilizan los gualeguaychuenses para efectuar reclamos?

Aspiración:

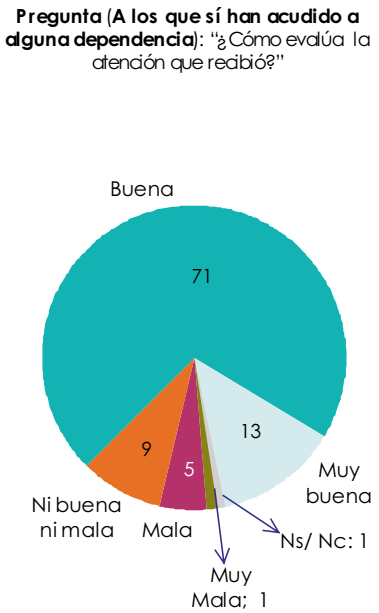
Que las instituciones públicas municipales de Gualeguaychú proporcionen un trato digno a los ciudadanos.

Indicador 6.1

Percepción ciudadana sobre experiencias de contacto con instituciones públicas municipales (Departamento Ejecutivo y Concejo Deliberante) y sus procedimientos administrativos.

Información Recolectada

El 31% de los encuestados acudió al Municipio para realizar alguna gestión, entre las que se destacan la realización de trámites (23%) y el pedido de información (10%). Del total de gualeguaychuenses que acudieron al Municipio, el 84% evalúa la atención recibida como buena o muy buena. Esta percepción de los consultados coincide con las reflexiones de dos referentes de la sociedad civil consultados: *"Hay veces que mucha gente no conoce los canales [para] gestionar los trámites y entonces se queja porque fulano lo atendió mal. Yo creo que, como en todos los lugares, la burocracia hace que uno se sienta como que está perdiendo el tiempo en algunas cosas. Hay trabas burocráticas y a veces alguna discusión se produce con alguno de los funcionarios o empleados: pero en realidad no hay mayores problemas". "El trato es muy bueno, a mí muchos no me conocen y me tratan bien, igual que al resto de la gente: es muy bueno el trato".*



GRUPOS FOCALES

Respecto del trato recibido por parte de los empleados municipales, salvo el grupo de menores de 36 años de nivel socioeconómico medio-bajo, los demás grupos tienden a evaluarlo como bueno/ muy bueno en su conjunto:

- *"A mí me atendieron bien, esperé mucho pero me atendieron bien"*. Varón y Mujeres - Mayores 36 años, NES Bajo.
- *"Yo he ido a pagar un montón de cosas […] a buscar un recibo, y me atienden bien. He ido al mostrador del Concejo Deliberante por un sellado y voy y me atienden bien"*. Varón, Menores 36 años, NES Alto.

No obstante se mencionan algunas dependencias municipales (como tránsito y habilitaciones) en las que el trato no es satisfactorio, situación que es percibida fundamentalmente por los participantes de nivel socioeconómico medio-alto:

- *"Yo me acuerdo que cuando fui a sacar el carnet de conducir me re maltrataron […] No saludan, te maltratan, te sobran, la gran mayoría, no digo todos"*.
- *"Tránsito deja mucho que desear"*. Mujeres y varones, Menores 36, NES Alto.
- *"La oficina de habilitación es un lugar que deja mucho que desear. En el mes de octubre de 2002 planteé el cambio de firma de un negocio. Los funcionarios demoraron hasta mediados de marzo de 2003 para expedirse"*. Mujeres y varones - Mayores 36 NES Alto.

Indicador 6.2

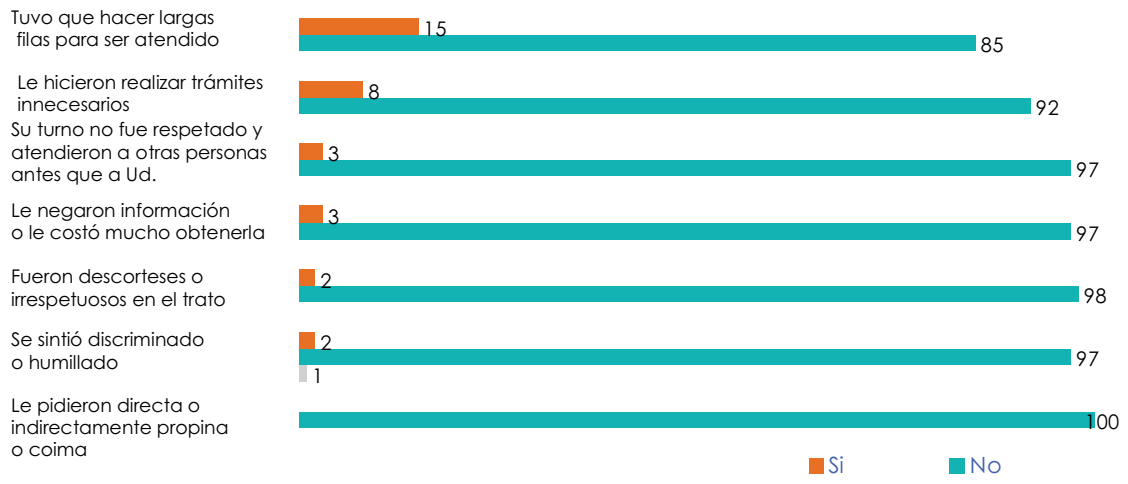
Existencia de registros de denuncias por tratos inapropiados y/o irrespetuosos de los derechos ciudadanos por parte de los funcionarios públicos municipales (Departamento Ejecutivo y Concejo Deliberante) y resultados de las mismas.

Información Recolectada

Este indicador muestra la opinión de los ciudadanos con respecto al tipo de trato que reciben cuando realizan una gestión ante las instituciones municipales y permite verificar si efectúan quejas o denuncias en caso de no estar conformes con el trato recibido. Asimismo, también indica si la Municipalidad dispone de algún espacio u oficina que reciba tales reclamos.

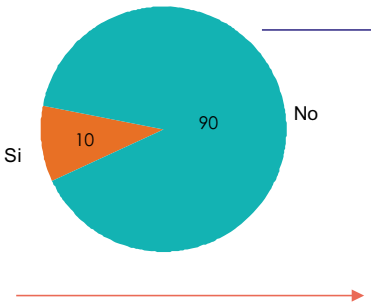
Del 31% de los entrevistados que acudió al Municipio para hacer alguna gestión, el 23% señaló algunos inconvenientes para realizarla, tales como largas filas para ser atendido (15%) y trámites innecesarios (8%).

Pregunta: "Por favor dígame si…?."



De los gualeguaychuenses que expresaron haber tenido alguno de los inconvenientes citados, sólo el 10% realizó alguna queja o reclamo, dirigida a "La Municipalidad", al personal de entrada de la misma, a empleados o asistentes, a la Secretaría de Obras Públicas o de Acción Social. Entre los argumentos brindados por el 90% que no realizó una queja, figura el hecho de que no fue necesario hacerla o se la consideró una pérdida de tiempo.

Pregunta: (A los que contestaron que sí tuvieron algún problema) "¿Realizó alguna queja o reclamo?"



RAZONES

Pregunta: "¿Por qué no hizo ninguna queja o reclamo?"

•No fue necesario	44
• Pérdida de tiempo / es inútil	19
• No hay a quien quejarse	11
•Por costumbre / falta de costumbre	11
• Temor a represalias / temor en general	11
• Falta de tiempo / no tenía tiempo	7

RESPONSABLE

Pregunta: "(a los que respondieron que sí) ¿A quién le presentó la queja o reclamo?"

- "Secretaría de Acción Social"
- "A Martinelli, el dirigente municipal que se encarga de los rellenos de los terrenos"
- "A la Dirección de tránsito"
- "Secretaría de Desarrollo Social"

Pregunta: "La respuesta que obtuvo fue…"

Muy satisfactoria	1 caso
Bastante satisfactoria	1 caso
Ni satisfactoria ni insatisfactoria	2 casos

El gobierno municipal no dispone de una oficina específica para realizar quejas por tratos inapropiados ni un registro especial para asentar las denuncias. Sin embargo, la Dirección de Gestión Comunitaria recibe distintos tipos de reclamos, que fundamentalmente están referidos a obras públicas, limpieza y control de plagas y animales. Fuentes municipales señalaron que hubo casos de quejas por deficiencia en el trato en "términos generales", pero ninguna denuncia escrita que hiciera referencia a un funcionario o empleado municipal en particular.

GRUPOS FOCALES

Ante la disconformidad con el trato recibido en dependencias municipales, los participantes manifiestan tener poca información sobre cómo proceder para realizar quejas y reclamos:

El principal recurso mencionado espontáneamente para efectuar reclamos es el libro de quejas, aunque la efectividad de este medio es evaluada negativamente:

- *"Yo me quejé, le dije, `¿me podés dar el libro de quejas?´ (…). Para mí es un chiste más. Lo abrís y tiene un montón de quejas. Es como si fuera un recordatorio"*. Mujeres y Varones - Menores 36 años, NES Bajo.

Profundizando más en la discusión, los medios de comunicación periodísticos surgen como los más efectivos para hacer escuchar y difundir reclamos ciudadanos:

- *"La mayoría de la gente llama a la radio porque [el que está] ahí en la radio opina y les dice si esto si, en el diario es distinto, vos tenés que esperar la opinión"*. Varones y Mujeres – Mayores 36 años, NES Bajo.
- *"Cuando nos desvalijaron la casa y mi papá [estaba] desesperado porque la policía no venía porque no tenía nafta […] Llamó al cable y vino en vivo […] Todo Gualeguaychú se enteró, fue la única forma. Ir al diario y que te vea la gente, que la gente se entere"*. Mujer – Menores 36 años, NES Alto.

Indicador 6.3

Existencia de entidades públicas de funcionamiento autónomo, encargadas de procesar reclamos ciudadanos realizados contra las instituciones públicas municipales.

Información Recolectada

Este indicador permite visualizar si existen entidades públicas que actúen con independencia del gobierno municipal en la recepción y procesamiento de reclamos de los ciudadanos.

La Constitución de la Provincia de Entre Ríos no contempla la figura del Defensor del Pueblo. En este sentido, en dos oportunidades un ciudadano particular presentó un proyecto al Concejo Deliberante (por medio de la Banca Abierta) para crear la figura del Defensor del Pueblo Municipal, solicitud que fue rechazada en ambas oportunidades. Los argumentos utilizados para rechazar estos proyectos figuran en el Decreto 1/2002, que establece que el Municipio dispone de varios mecanismos de participación, motivo por el cual no es indispensable la creación del Defensor del Pueblo Municipal.

Por su parte, mediante la Ordenanza N° 10467/2000, el Concejo Deliberante declara de Interés Municipal la firma del Convenio de Cooperación Técnica suscripto entre el Defensor del Pueblo de la Nación, el Presidente Municipal y el Presidente del Concejo Deliberante de Gualeguaychú, protocolizado bajo el número 114/2000 de la Defensoría del Pueblo de la Nación. Dicho Convenio dispone que la cooperación técnica debe ser coordinada por el Secretario General del Defensor del Pueblo de la Nación y por el Presidente del Concejo Deliberante de Gualeguaychú, quedando la decisión en la esfera del Defensor del Pueblo Nacional. El convenio incluye objetivos tales como: realizar acciones de asistencia técnica recíproca (promoviendo el intercambio de información y documentación), implementar un programa de visitas, pasantías y actividades de capacitación para personal de la Municipalidad de Gualeguaychú y organizar actividades de promoción de la institución.

El Convenio utiliza un lenguaje claro y preciso para estipular esta suerte de proceso de intermediación entre la Municipalidad y el Defensor del Pueblo de la Nación. En el mismo sentido delega en la figura del Secretario del Concejo Deliberante la responsabilidad de dar cumplimiento a lo establecido en el Convenio de Cooperación, siempre bajo la supervisión del Presidente del Concejo Deliberante.

Oficina Municipal de Información al Consumidor (OMIC)

La Oficina de Defensa del Consumidor, creada mediante el Decreto 946/2002 bajo la órbita de la Secretaría de Gobierno Municipal, tiene por principal objetivo defender a los consumidores y usuarios frente a incumplimientos diversos en los productos y servicios adquiridos en el mercado.

La función de la OMIC es aplicar el primer tramo de la Ley Nacional 24.240, a la que el Municipio adhirió mediante la Ordenanza N° 10211/96. La ordenanza crea el Área Municipal de Defensa del Consumidor (dependiente del Poder Ejecutivo Municipal) y el Consejo Consultivo de Defensa del Consumidor, integrado por representantes del gobierno municipal y de diversas organizaciones de la sociedad civil local.

Por último, el Departamento Ejecutivo está autorizado a celebrar un convenio con la Dirección General de Comercio Interior y Defensa del Consumidor de la Provincia –autoridad de aplicación de la ley- para que se deleguen en el Área Municipal de Defensa del Consumidor las facultades de la Ley Provincial N° 8979/95. Através de ella la Provincia de Entre Ríos adhirió a la Ley N° 24.240 y puede gestionar ante las dependencias públicas y privadas la delegación de facultades necesarias para la aplicación de las normas mencionadas. Las cuestiones irresueltas en el nivel municipal son remitidas a la Provincia para que ésta disponga las sanciones correspondientes. Asimismo, cabe mencionar que el titular de la Oficina presta sus servicios en forma ad honorem.

Además de las denuncias por problemas con productos o servicios contratados en el mercado, la OMIC recibe también solicitudes de asesoramiento de vecinos que se encuentran realizando trámites ante organismos públicos de los tres niveles de gobierno y que no reciben respuesta. A pesar de que este tipo de asistencia no está contemplada en las funciones de la OMIC, su personal suele tomar la consulta y derivar al solicitante al organismo público indicado (Fuente: Gobierno Municipal).

La OMIC comenzó a funcionar en 2002. En el primer año recibió 382 reclamos, y sólo en los meses de agosto y septiembre de 2004 ingresaron 600 más. Actualmente, atiende más de 1.250 denuncias y 300 consultas y, de ese total, el 90% corresponde a reclamos contra bancos. Es para destacar la labor realizada ante 800 denuncias radicadas por el cobro compulsivo de un seguro contra robo de cajeros automáticos de la Tarjeta Maestro (sobre un total de 90.000 cobros realizados en toda la provincia), que culminó con una conciliación exitosa para el 95% de los casos. Según fuentes del gobierno municipal, las principales fortalezas del organismo son la rapidez de la resolución de las denuncias (un promedio de 20 días) y el buen trato que se les brinda a los ciudadanos. Entre las debilidades, se señala la imposibilidad de especializarse en todas las cuestiones legales que llegan al organismo.

Trato al Ciudadano

Aspiración

Que el Municipio de Gualeguaychú garantice el acceso 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 municipal pone a disposición de la ciudadanía la información que genera y los servicios que brinda a través de varios medios (partes de prensa, Boletín Oficial, campañas públicas) aunque no tiene una política sistemática de difusión de información. El 60% de los encuestados considera que dicha información es suficiente, el 49% cree que es cierta e idéntico porcentaje no responde a la pregunta. En este mismo sentido, el 49% de los consultados no responde a la pregunta sobre si la información que brinda el Municipio es completa. En consecuencia, todas las acciones que el gobierno lleve a la práctica para mejorar su comunicación probablemente serán recibidas con gran interés por parte de la comunidad local.

Con respecto a la existencia de prácticas clientelísticas, el 25% de los consultados no cree que los habitantes del Municipio deba "hacer algo" para lograr una respuesta por parte del Municipio, al tiempo que el 59% no responde a la pregunta. En cuanto a la percepción acerca de la existencia de prácticas corruptas, también el 26% no cree que los gualeguaychuenses tengan que hacer pagos irregulares para lograr lo que necesitan y un 65% no responde a la pregunta. Consultados acerca de sus experiencias personales con respecto al clientelismo, el 7% dijo haber vivido alguna, el 59% lo negó y un 34% no respondió a la pregunta.

Aspiración

Que el Municipio de Gualeguaychú seleccione a su personal mediante sistemas de concurso, provea capacitación y realice evaluaciones periódicas de su desempeño.

El Municipio dispone de un Estatuto del Empleado Municipal del año 1975, que regula la contratación y evaluación de los empleados municipales. Dicha norma no es aplicada y se está estudiando su modificación. Si bien el gobierno municipal desarrolla algunas iniciativas para capacitar a sus empleados, no existe política sistemática ni regulación específica que establezca la capacitación del personal.

No obstante, el 29% de los entrevistados considera que el Municipio contrata a su personal mediante procedimientos ecuánimes de selección y una amplia mayoría de los gualeguaychuenses consultados (73%) opina que el desempeño de los empleados municipales es bueno o muy bueno.

Aspiración

Que las instituciones públicas municipales de Gualeguaychú proporcionen un trato digno a la ciudadanía.

El 31% de los encuestados dijo haber concurrido al Municipio para realizar alguna diligencia y, de ese total, el 84% evalúa como buena o muy buena la atención brindada por los empleados municipales. Sin embargo, el 15% señaló haber tenido que hacer largas filas para ser atendido y el 8% sostuvo que debió hacer trámites innecesarios. Frente a estos inconvenientes, el 90% afirmó no haber realizado queja alguna.

Se hace evidente la necesidad de que los reclamos sean puestos de manifiesto por los ciudadanos, ya que de esta forma el gobierno podrá tomar conocimiento de tales problemas y se verá en la obligación de corregirlos. De todos modos, es pertinente destacar que los inconvenientes mencionados por los gualeguaychuenses consultados no son necesariamente entendidos como trato no digno.

SEGUNDA PARTE

Rendición de cuentas

Rendición de cuentas

Rendir cuentas es dar explicaciones, justificar, someter al escrutinio público y al examen y revisión de la ciudadanía, las decisiones y las actuaciones de los funcionarios. Incluye, tanto las acciones que realiza el gobierno para informar a la ciudadanía sobre la marcha y los resultados de la gestión pública, como así también el grado en que la ciudadanía exige esa información.

Constitucionalmente, los funcionarios públicos están al servicio del Estado y de la comunidad. La rendición de cuentas a la ciudadanía tiene como propósito posibilitar mejores condiciones de transparencia, generar confianza entre gobernantes y gobernados y facilitar el control social. Comprende el conjunto de acciones que realiza el Estado a través de su gobierno para informar y dar explicaciones a los ciudadanos sobre los planes, procesos y resultados de su gestión administrativa, financiera y política, así como sobre la prestación de los servicios a su cargo. Esta rendición puede estar promovida por el cumplimiento de una norma, por iniciativa propia o ante el requerimiento de un ciudadano o grupo de ciudadanos.

El control ciudadano no se limita al acto electoral. Los ciudadanos pueden exigir la rendición de cuentas de los funcionarios públicos a través de diferentes acciones individuales y colectivas. En este sentido, el acceso a la información pública juega un papel clave, ya que no es posible avanzar en el control por parte de la ciudadanía sobre los actos gubernamentales, si la información sobre éstos y sus razones está restringida o si la difusión de la información queda sujeta a la discrecionalidad del funcionario de turno.

La transparencia en los actos de gobierno crea oportunidades para la formación democrática de opinión pública y posibilita que la sociedad -apelando a los medios de comunicación o incluso a las movilizaciones- ejerza al menos un control posterior sobre el Estado, bajo la forma de presión social. Más aún, si la información se encuentra disponible a la hora de tomar las decisiones y de diseñar las políticas, se abren más oportunidades de deliberación pública y de control preventivo por parte de la sociedad. De esta manera, el control se ejerce no sólo en los resultados de las acciones sino también en la formación de las decisiones sobre los asuntos públicos.

El Programa Auditoría Ciudadana sostiene que una gestión pública transparente y abierta a la participación ciudadana permite mejorar la calidad del servicio que se presta e incrementar la eficacia de las políticas públicas que se implementan, aumentando la legitimidad de los gobiernos y previniendo la corrupción al interior del Estado.

¿Está el Gobierno del Municipio de Gualeguaychú abierto al control de los gualeguaychenses 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 Gualeguaychú 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 exigirlas.

Información Recolectada

Mediante este indicador se verifica la existencia de normativa provincial o municipal que obligue a los funcionarios a efectuar una rendición cuentas de su gestión.

Según Fuentes del Gobierno Municipal, no existen reglamentaciones que dispongan la difusión del presupuesto y de los balances, aunque se realizan algunas acciones en este sentido (ver indicador 7.2). Tampoco existe normativa que disponga la presentación de balances de gestión de los funcionarios.

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, periodicidad y claridad de la misma.

La información del presupuesto se entrega anualmente a los periodistas locales, quienes suelen publicar artículos especiales (por ejemplo, en la edición del 21 de octubre de 2004 en el diario El Día). Sin embargo, no existe una normativa provincial o municipal que estipule la obligación de publicar el presupuesto en forma periódica en los medios de comunicación (como en el caso de las licitaciones).

Consultado acerca de la complejidad de la información del presupuesto, un referente del gobierno municipal comentó: *"La publicación del presupuesto no es completa. Se dice, por ejemplo: `en obras públicas se va a gastar tanto y las obras que se van a hacer son tales´. La información de lo sancionado no llega a toda la ciudadanía, y es inentendible cuando sale en el diario. No es transmitido como para que la gente pueda entender: no es didáctico".*

Publicación con difusión generalizada sobre compras, contrataciones y licitaciones del Municipio.

Las licitaciones públicas se difunden obligatoriamente durante tres días seguidos en los diarios locales, al igual que los concursos y cotejos de precios y el alquiler de maquinarias. Por ejemplo, el 15 de diciembre de 2004 se publicó un llamado a licitación para adquirir materiales para el ensanchamiento de la calle Urquiza, el 16 de diciembre para comprar insumos para redes de agua y cloacas, el 20 de enero de 2004 para comprar 70.000 litros de gas oil, y el mismo día también se publicó un concurso de precios para adquirir un servidor de computadora. Las mismas fuentes comentaron que para las compras directas se le consulta a 4 ó 5 proveedores del rubro, y se hace un cotejo de precios. Los concursos de precios se publicitan en los diarios y, si los proveedores no se enteran, se los invita a presentarse con un llamado telefónico. Para las licitaciones se hacen publicaciones dos o tres veces en el año. Asimismo, las licitaciones y las consultas de precios se publican en el sitio de Internet del Municipio (Fuente: Gobierno Municipal).

Con respecto a los montos de las **obras presupuestadas y ejecutadas**, el gobierno municipal los hace públicos a través de Informes de Prensa que detallan las características técnicas y los montos de todas las obras ejecutadas. Por ejemplo, el del 13 de enero de 2005 se titula "Funcionarios municipales recibieron a representantes de la empresa que realizará las obras de Infraestructura privada a ejecutarse en Pueblo Nuevo", y el del 21 de febrero reza que "La empresa adjudicataria lleva ejecutada un 50% de las obras en el Autódromo Ciudad de Gualeguaychú". Ambos partes de prensa fueron publicados en los diarios El Día y El Argentino.

Por último, hay que agregar que en la cartelera oficial de las obras se indica el monto y los plazos de ejecución de las mismas, a la vez que los medios de comunicación suelen realizar entrevistas a los funcionarios responsables de las mismas.

Sin embargo, es necesario puntualizar que hay ocasiones en que la efectiva publicación de los partes de prensa suele quedar librado a la voluntad del medio de comunicación: fuentes del gobierno local manifestaron que si bien *"Diariamente hay una gacetilla de prensa que se manda a todos los medios, estos también tienen limitaciones para levantar alguna información de acuerdo a la importancia que tiene para la comunidad"*.

Publicación con difusión generalizada sobre compras, contrataciones y licitaciones del Municipio.

El Municipio no publica la información con respecto a los sueldos de los funcionarios ni de los empleados municipales. Sin embargo, fuentes del gobierno local señalaron que cualquier ciudadano los puede solicitar en la Municipalidad y se entrega en el momento.

GRUPOS FOCALES

Para los participantes de los grupos, el concepto de rendición de cuentas está estrechamente asociado a la información sobre el presupuesto municipal y su ejecución, antes que a una noción más amplia que incluya la justificación de las decisiones políticas que se toman:

- "*Justamente, cuál fue el dinero que llegó al municipio o sea lo que entró y lo que salió, así clarito*". Menores 36 años, NES Alto.

En los grupos parece primar el desconocimiento acerca de los medios para solicitar la rendición de cuentas en general y del presupuesto en particular. A su vez, algunos participantes manifiestan que el Municipio publica el presupuesto en los diarios una vez por año, mientras los mayores de 36 años de nivel socioeconómico medio alto hacen referencia a la existencia del Boletín Oficial:

- *"Ha salido en los diarios"*.
- *"A fin de año te lo dan"*. Varones y Mujeres - Mayores 36 años, NES Bajo.
- *"En el presupuesto está desglosado lo que va para un área y para otra"*.
- *"En el Boletín Oficial"*. Varones - Mayores 36 NES Alto.

Indicador 7.3

Difusión de actividades municipales en los medios de información locales.

Información Recolectada

Las actividades que impulsa el gobierno municipal se dan a conocer mediante Informes de Prensa destinados a los medios masivos de comunicación locales que incluyen noticias, declaraciones, entrevistas, estadísticas y fotos. Esa información suele ser publicada en notas periodísticas entre cuatro y cinco veces por semana en los diarios El Día y El Argentino (con una tirada de 3000 y 6000 ejemplares respectivamente).

El Municipio utiliza folletos, especialmente para la difusión de actividades culturales y turísticas. Estas cuentan, a su vez, con un completo sitio de Internet (www.gualeguaychuturismo.com) a través del cual se pueden acceder a todas las opciones turísticas de Gualeguaychú (al respecto, ver la reseña del Consejo Mixto de Turismo en el indicador 2.2). Asimismo, según fuentes del Gobierno Municipal, se realizan también campañas puntuales (medio ambiente, prevención sanitaria, tercera edad) por medio de folletos enviados, junto con las tasas municipales que llegan a 20.000 casas, y se constituyen en el medio más masivo del que dispone el Municipio.

Por otra parte, el gobierno municipal cuenta con un sitio de Internet (www.gualeguaychu.gov.ar) de fácil navegación y con un orden claro de exposición y acceso a la información. A través del sitio oficial se pueden consultar el Informe de Prensa, el Digesto Municipal, el Boletín Oficial, el compendio de legislación impositiva y el buscador de ordenanzas.

Según fuentes del Gobierno Municipal, en Gualeguaychú no existe una política de publicidad sistemática y permanente, y no hay publicidad masiva de actividades y servicios. Al referirse al tema de la comunicación, un referente de la sociedad civil dijo que si bien *"no está oculta la información [y] hay canales como para ir a buscarla, hay una gran falencia en la comunicación […] No hay una estrategia de comunicación continua, hoy por las hoy las instituciones oficiales y no oficiales no tenemos una comunicación con una llegada diferente"*.

En términos generales, los medios utilizados por el gobierno para comunicar los servicios que brinda coinciden con los que utilizan los gualeguaychuenses para informarse sobre este tipo de acciones. No obstante, el énfasis puesto por el gobierno en los diarios locales no parece verificarse entre los encuestados: un 71% de los gualeguaychuenses dice utilizar las radios locales, un 58% las señales de TV local e idéntico porcentaje opta por los diarios locales. Asimismo, estos medios son señalados como los más eficaces por los ciudadanos de Gualeguaychú.

Pregunta: "¿A través de qué medios o canales se informa usted de los servicios que brinda el Municipio? (Respuesta múltiple) ¿Y cuál de todos estos canales o medios cree usted que es el mejor o más eficaz para informarse sobre los servicios y actos de gobierno del Municipio? "

	Medio utilizado	Medio más eficaz
Información de radios locales	71	35
Información en señales de TV local	58	17
Información en diarios locales	58	26
Publicidad del Municipio en diario / radio / TV / vía pública	48	8
Campañas electorales	35	-
Por lo que observa cotidianamente en su Municipio	34	2
Informalmente por amigos / conocidos que trabajan en el Municipio	23	-
Comisiones barriales	15	2
Publicaciones periódicas del Municipio / Boletines	11	9
Concurre directamente al Municipio y ahí le informan	9	-
Sitio web del Municipio	2	-
Otros (Televisión independiente, folletos informativos elaborados por las escuelas, periodistas nacionales, , vía pública, etc.)	3	1

Indicador 7.4

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

Información Recolectada

Son varias las campañas que, según fuentes del gobierno municipal, se han difundido a través de distintos medios de comunicación (radio, televisión, medios gráficos, folletería, rodantes, volantes, charlas con estudiantes, jornadas de sensibilización permanente y encuestas que llegan junto con las tasas municipales). Podemos citar las siguientes:

- Morosidad fiscal
- Buen contribuyente
- Ahorro de agua y energía
- Concientización turística
- Cuidado del medio ambiente
- Calendarios de pagos de tasas
- Recolección de residuos
- Información al consumidor

Casi un 30% de los entrevistados recuerda al menos una campaña de comunicación y/ o información sobre servicios públicos, sobre todo las destinadas a las remodelaciones del Canal Claverino (repetida en distintas menciones) y del Parque Urquiza, el arreglo de algunas calles del Barrio Nuevo y las campañas sobre cooperativas de vivienda, cloacas y pavimento. Del total de encuestados que recuerdan alguna campaña, el 80% considera que le resultaron muy o bastante útiles.

Cabe destacar que una parte importante de las campañas mencionadas por los consultados son comunicaciones de ejecuciones de obras públicas más que campañas destinadas a generar aprendizajes en distintos temas, con la excepción de la campaña municipal sobre reciclado de basura y recolección diferenciada de desechos orgánicos e inorgánicos.

Pregunta: "¿Qué campañas de comunicación y/o información sobre servicios públicos que brinda recuerda Ud. que haya realizado el Municipio en los últimos 6 meses?"

- "Canal Clavarino y Avenida Urquiza"
- "Remodelación del canal Clavarino, remodelación del parque Urquiza, arreglo de calles en el Barrio Nuevo"
- "Sobre cooperativas de vivienda, cloacas y pavimento"
- "Reciclado de la basura"
- "Entubamiento del Clavarino"
- "Pavimentación de varias calles"
- "Canel Claverino, pavimentos, laguna sanitaria"
- "Asfaltado de calles y cloacas"
- "Pavimentación de calles en varias zonas"

Pregunta (A quienes recordaban una campaña/s): "¿Esas campañas le resultaron a Usted...?"

	Total
Muy útiles + bastante útiles	81
Poco útiles + nada útiles	11
Ns/Nc	8

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

La Ordenanza N° 10221/1996 crea el Registro de Declaraciones Juradas Patrimoniales del Personal de la Administración Pública de Gualeguaychú en el ámbito del Poder Ejecutivo local (específicamente en la Dirección de Contaduría de la Secretaría de Hacienda y Economía). Este organismo tiene a su cargo la inscripción, custodia y contralor de las Declaraciones Juradas. La norma establece que el Concejo Deliberante, en la primera sesión ordinaria de cada período, debe designar un Concejal por cada Bloque a fin de constituir una Comisión que, juntamente con el Secretario del Concejo, tiene a su cargo la inscripción, custodia y contralor de las declaraciones juradas mediante la organización del respectivo Registro. La norma abarca a los funcionarios electos y políticos (como los Secretarios, Directores Políticos, Contador, Tesorero y Secretario del Concejo) y habilita que su alcance pueda ser extendido a otros funcionarios. Las declaraciones se presentan al momento de asumir el cargo y el acto es cubierto por la prensa. Según fuentes del Gobierno Municipal, esta normativa se cumple en la práctica y las declaraciones juradas pueden ser solicitadas en la Secretaría del Concejo Deliberante.

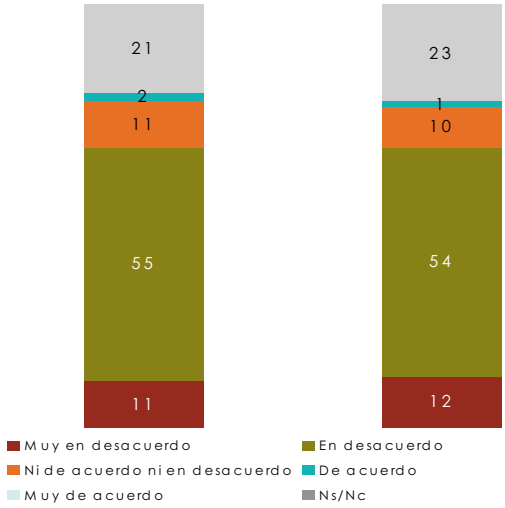
Indicador 7.6

Percepción ciudadana sobre la existencia de casos de censura en los medios masivos de comunicación por parte del gobierno local.

Información Recolectada

El 66% de los encuestados en Gualeguaychú opina que no existen casos de censura en los medios masivos de comunicación de nivel nacional, mientras que idéntico porcentaje piensa lo mismo con respecto a medios del Municipio.

Pregunta: "¿Cuan de acuerdo está usted con la siguiente afirmación? En este país hay censura a la prensa / En Gualeguaychú hay censura a la prensa"



Indicador 7.7

Existencia de un órgano auditor externo de la gestión de gobierno municipal.

Información Recolectada

El Municipio de Gualeguaychú no dispone de un órgano específico encargado de controlar y auditar la gestión que realiza el gobierno local.

¿Cuánto exigen los gualeguaychuenses 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 Gualeguaychú exija la rendición de cuentas al gobierno local y a sus funcionarios.

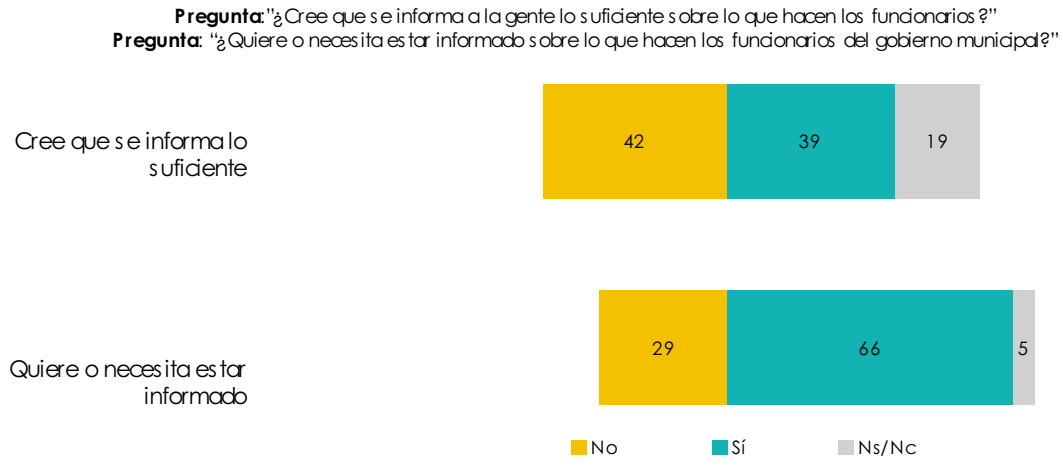
Indicador 8.1

Percepción ciudadana sobre la utilidad de la rendición de cuentas y los tiempos en que se realiza.

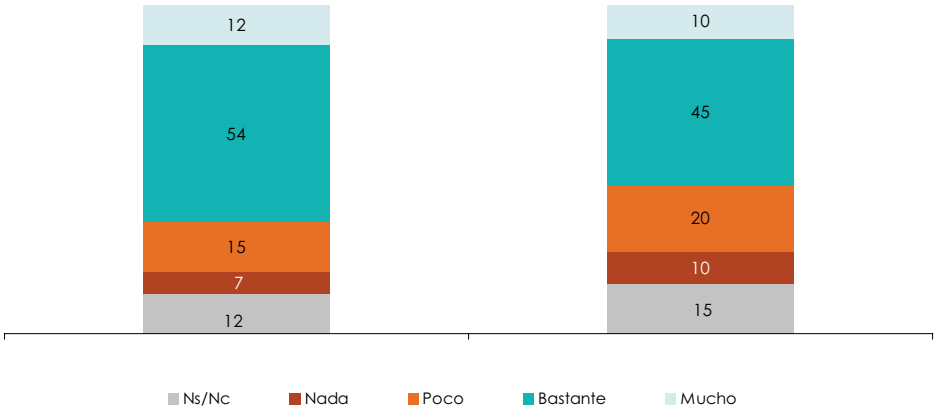
Información Recolectada

En Gualeguaychú es importante la valoración asignada a la rendición de cuentas: el 66% de los encuestados manifiesta que quiere o necesita estar informado de lo que hacen los funcionarios del gobierno municipal. Asimismo, el 66% confía en que tener información sobre el trabajo que realizan los funcionarios les ayudaría a controlar que éstos hagan mejor su tarea. Sin embargo, el 42% de los gualeguaychuenses considera que el Municipio no informa lo suficiente sobre la gestión de los funcionarios.

Por último, las expectativas sobre la atención que le prestan los funcionarios a la evaluación que los ciudadanos hacen de su desempeño son altas: el 55% cree que la misma es tenida bastante o muy en cuenta por quienes integran el gobierno local.



Pregunta: "¿En qué medida considera que tener información sobre lo que hacen los funcionarios del gobierno municipal le permitirá a usted controlar que estos hagan bien su trabajo?"



Pregunta: "¿Cuán importante diría que les resulta a los funcionarios la evaluación que gente como usted pueda hacer sobre su desempeño laboral?"

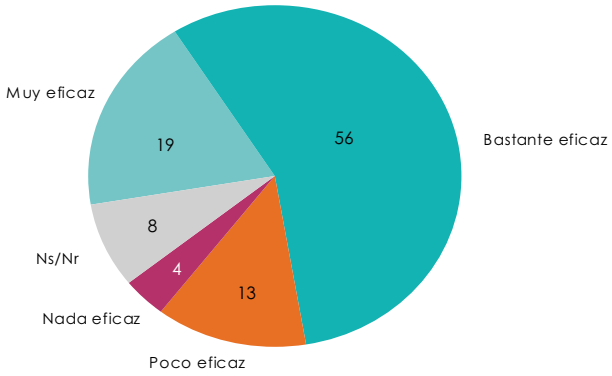
Indicador 8.2

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

Información Recolectada

En cuanto al voto como mecanismo de rendición de cuentas, el 75% de los encuestados señaló que es un mecanismo bastante o muy eficaz para lograr que los funcionarios rindan cuentas de sus decisiones y actos de gobierno.

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?"



GRUPOS FOCALES

La percepción del voto como recurso para evaluar la gestión del gobierno no es unánime ente los participantes de los grupos. Para algunos, el voto sólo constituye un mecanismo para aprobar o reprobar el desempeño de una determinada gestión:

- *"Me parece que está haciendo una buena gestión, por algo lo votó [el pueblo] de nuevo porque había hecho una buena gestión me parece"*.
- *"Yo las veces que he ido a votar castigando al gobierno actual, es mi forma..."*. Varones - Menores 36 años, NES Alto.

GRUPOS FOCALES *(Cont.)*

Cabe señalar que se reconoce la necesidad de informarse de manera apropiada sobre las propuestas de cada candidato, de forma tal que el voto no termine resultando sólo un mecanismo de premio o castigo sino un modo proactivo y eficaz de elección de un determinado plan de gobierno:

- *"No sé, me parece a mí que tendríamos [que elegir un plan de gobierno] cuando votamos también. Tenemos que votar al partido, la plataforma, ver un poco todo eso, yo esta vez creo que voté a conciencia"*. Mujer - Mayores 36 años, NES Bajo.

No obstante, varios entrevistados se refieren al voto con desconfianza. Para estos participantes, constituye un vehículo para engañar a la población, dado que las promesas de campaña, en general, no son cumplidas:

- *"Porque prefiero que me agarre el juzgado y me mande a limpiar baños antes que darle un voto a un político"*.
- "*Votan a los que le dice que le van a dar 4 masitas y un vasito de agua y resulta que cuando asumen te dicen no, el agua no se las podemos dar y las masitas son la mitad de lo que eran. Entonces uno se va quemando con leche y va viendo vacas y va llorando"*. Varones - Mayores 36 años, NES Alto.
- "*Y todos te mienten"*. Varónes y Mujeres – Mayores 36 años, NES Bajo.

Por último, entre los participantes de nivel socioeconómico medio-bajo, la viabilidad del voto como mecanismo de evaluación también es cuestionada en función de la falta de educación de la población y de las prácticas clientelísticas. En este sentido, los participantes señalan que mientras los candidatos estén en condiciones de especular con las necesidades de la población más vulnerable, la confiabilidad del voto es limitada:

- *"[A cambio del voto los políticos entregan] Mercadería"*.
- *"Mercadería, colchones"*.
- *"Y porque para eso que los instruyan, que les digan qué es lo que tienen que ver para votar"*. Varones y Mujeres - Menores 36 años, NES Alto.

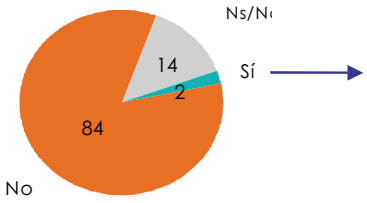
Indicador 8.3

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 Deliberante).

Información Recolectada

En Gualeguaychú el 84% de los encuestados desconoce otras maneras –además del voto- de exigirle a los funcionarios que rindan cuentas de sus actos de gobierno. Sólo el 2% dijo conocer otros mecanismos.

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



Pregunta: (**a los que contestaron afirmativamente en pregunta anterior**) "¿qué otras formas o procedimientos para exigir la rendicion de cuentas conoce?

- "A través del Concejo Deliberante, citando al funcionario para que explique qué hizo o lo que va a hacer"
- "El Concejo Deliberante debe ser más protagonista en su tarea de control"
- "Peticionar ante el Concejo, hacer una interpelación"
- "Manifestando, protestando como sea posible, no pagando los impuestos"
- "A través de medios de comunicación, radio por ejemplo"
- "La presión popular para que con hechos gobiernen para el pueblo"
- "Ir a la Municipalidad y exigir el folleto. Pedir información sobre lo que uno quiere saber"

GRUPOS FOCALES

Los participantes de los grupos conocen pocos mecanismos para evaluar al gobierno municipal. Además, algunas de las enumeradas tienen que ver con formas de evaluación que los participantes imaginan como posibles más que con experiencias concretas de utilización de los mismos: solicitar una audiencia con el intendente (para exigir explicaciones sobre temas puntuales), acercarse a las sesiones del Concejo Deliberante y solicitar información, además de obtener información a través de canales informales (empleados municipales conocidos u amigos).

No obstante, la forma de evaluación más importante y valorada por los consultados es aquélla que permite verificar el trabajo del municipio que "está a la vista" y que se constata de manera directa:

- *"No hay otra evaluación que lo que nuestros propios ojos ven, porque yo te puedo engañar a través de un diario a vos, ponerte lo que a mi se me antoja (...) - Es mejor ver con los propios (ojos)"*. Varón y Mujer - Mayores 36 años, NES Bajo.
- *"Evaluás mediante lo que ves, por ejemplo terminaron el corsódromo"*. Mujer - Menores 36 años, NES Bajo.
- *"Sí, porque es lo que yo te digo, vos salís de tu casa y lo ves"*. Varón y Mujer – Menores de 36 años, NES Alta.

Indicador 8.4

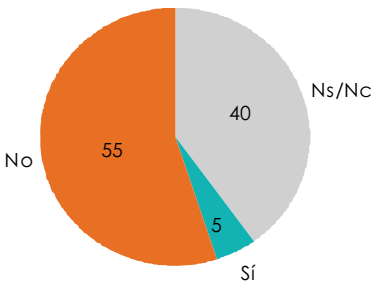
Existencia de iniciativas ciudadanas orientadas a promover la rendición de cuentas de los funcionarios y las instituciones municipales.

Información Recolectada

En Gualeguaychú no existen iniciativas ciudadanas que promuevan la rendición de cuentas (Fuente: Gobierno Municipal). Según declaró un referente del gobierno local: *"la gente cuando quiere algo busca directamente al funcionario, generalmente al concejal que es el que está más cerca. Pero iniciativas con un proyecto mejorador de una situación no he visto"*. En este sentido, un referente de la sociedad civil comentó: *"La gente no se interesa por exigir una rendición de cuentas, no hay demandas de la ciudadanía"*.

En esta misma línea de razonamiento, el 55% de los consultados afirma que no existen en Gualeguaychú organizaciones que se dediquen a explicar a la gente cómo hacer para lograr que los funcionarios del Municipio informen sobre qué temas estuvieron trabajando y qué hicieron por la comunidad, al tiempo que un 40% de los entrevistados dijo desconocer la respuesta.

Pregunta: "Existe aquí alguna organización que se dedique a explicar a la gente como hacer para lograr que los funcionarios del Municipio informen sobre que temas estuvieron trabajando y qué hicieron por la comunidad?"



Pregunta: "¿Cuál o cuáles conoce?"

- "Una que se hace en mi barrio"
- "Yrigoyen"
- "Algunas de las que se organizan en todos los barrios más carenciados"
- "Mafico"
- "Las organizaciones barriales, las que hacen reuniones en las casas y en los dispensarios"
- "No recuerdo, pero sé que hay"
- "Una especie de ONG como Poder Ciudadano"
- "Las reuniones que hacen en las casas de la gente para informar sobre planes de vivienda"
- "La Municipalidad hace reuniones en las casas para informar sobre sus obras"
- "La cooperativa de viviendas Cervantes"
- "Las reuniones barriales en las que informan lo que están haciendo"

GRUPOS FOCALES

Es importante notar que entre los participantes menores de 36 años de sectores socioeconómicos medio-bajos, también surge el tema de la falta de interés y de demanda por parte de los ciudadanos:

- "Yo me voy a informar si quiero o busco la información."
- "Sí, pero también hay que generar interés por la información".
- "Es más fácil mirar una novela que mirar un informativo. El noticiero de acá es aburrido". Mujeres - Menores 36 años, NES Bajo.

Por otra parte, la escasa demanda de una rendición de cuentas al gobierno local aparece asociada a una gestión municipal que, en términos generales, es percibida como satisfactoria. La evaluación del desempeño gubernamental en función de aquello que "está a la vista" – y que generalmente es percibido de manera positiva- es central para los entrevistados:

- "El municipio se mueve bien. Mujer y Varón - Menores 36 años, NES Bajo.
- "Me parece que está haciendo una buena gestión". Varón - Menores 36 años, NES Alto.
- "Y el gobierno que está, está haciendo bien ahora". Varón y Mujeres - Mayores 36 años, NES Bajo.

Rendición de Cuentas

Aspiración

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

La rendición de cuentas del gobierno de Gualeguaychú se lleva a cabo a través de acciones tales como la publicación, en los medios de comunicación, de información relativa a algunos aspectos del presupuesto, las compras, contrataciones y licitaciones que realiza el Municipio. A su vez, también se difunden las obras públicas y sus montos mediante los Partes de Prensa, que usualmente son publicados por los medios locales. Asimismo, el Municipio dispone de un registro de declaraciones juradas patrimoniales del personal en el ámbito del Departamento Ejecutivo local y del Concejo Deliberante establecido por una norma que obliga a presentar declaraciones juradas a todos los representantes electos y funcionarios políticos. La normativa se cumple en la práctica y la información que resulta de su cumplimiento es de libre acceso para la ciudadanía.

Sin embargo, la información que se publica sobre el presupuesto es incompleta y de difícil comprensión para la población. En el mismo sentido, el 42% de los encuestados considera que el Municipio no informa lo suficiente sobre lo que hacen los funcionarios municipales. Por lo tanto, todas las acciones que realice el Municipio destinadas a la difusión de las tareas que realizan los funcionarios, encontrarán buena acogida entre los gualeguaychuenses.

Aspiración

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

La rendición de cuentas es positivamente valorada por los gualeguaychuenses: el 66% de los encuestados declara que quiere o necesita estar informado sobre lo que hacen los funcionarios del gobierno municipal y que tener información sobre este tema sería útil para controlar que éstos hagan mejor su trabajo. En este sentido, el 55% de los consultados cree que la evaluación que los ciudadanos puedan hacer sobre el desempeño de los funcionarios es tenida bastante o muy en cuenta por quienes integran el gobierno local.

La función del voto como mecanismo de rendición de cuentas es considerada eficaz por más del 75% de los encuestados. Por otro lado el 84% de los gualeguaychuenses desconoce otras maneras de exigirle a los funcionarios que rindan cuentas sobre su gestión.

Debido a que la rendición de cuentas resulta un tema de interés para la ciudadanía, probablemente el gobierno encontrará un importante eco de los gualeguaychuenses en caso de realizar más acciones destinadas a difundir las tareas que llevan a cabo los funcionarios durante su gestión.

TERCERA PARTE

AUDIENCIA PÚBLICA

RESULTADOS Y PROPUESTAS DE LA AUDITORÍA CIUDADANA CALIDAD DE LAS PRÁCTICAS DEMOCRÁTICAS EN GUALEGUAYCHÚ

Desarrollo de la Audiencia Pública

Intervenciones y propuestas del Foro Cívico de Gualeguaychú

Gobierno Local

Organizaciones de la Sociedad Civil

TERCERA PARTE

Audiencia Pública

Audiencia Pública

Resultados y Propuestas de la Auditoría Ciudadana de la Calidad de las Prácticas Democráticas en Gualeguaychú

La Audiencia Pública es un mecanismo de participación ciudadana, incorporado a nuestra Constitución Nacional por la reforma de 1994, que habilita a los ciudadanos o instituciones a expresar su opinión sobre una cuestión determinada que los involucra, ante los responsables de tomar decisiones administrativas o legislativas. La Audiencia Pública se realiza a partir de una invitación o convocatoria que efectúan las autoridades de un gobierno para escuchar propuestas ciudadanas, si bien éstas no son vinculantes. Esto significa que el Gobierno no está obligado a decidir en el sentido ciudadano expresado en la Audiencia, aunque sí debe fundamentar por qué ha decidido de otro modo, en caso de hacerlo.

La Audiencia Pública celebrada en Gualeguaychú fue convocada por el gobierno municipal y las organizaciones que integraron el Foro Cívico. Difundida a través de los medios locales (prensa, radio) y por medio de la distribución, en lugares públicos e instituciones del Municipio, de un cuadernillo con un resumen de los Resultados de la Auditoría Ciudadana en Gualeguaychú.

La realización de una Audiencia Pública debe ajustarse a un reglamento.

Reglamento de la Audiencia Pública[32]

CONVOCATORIA

La **convocatoria** a la Audiencia Pública se realiza a través de la prensa gráfica, radial y televisiva locales y de un cuadernillo con información básica sobre el proceso realizado y los principales resultados obtenidos –provisto por el Programa-. El texto de la convocatoria debe incluir fecha, hora, lugar donde se llevará a cabo la Audiencia Pública, el objeto de la misma y la indicación precisa (dirección, teléfono, correo electrónico) de dónde dirigirse para consultar la versión completa del Informe de la Auditoría Ciudadana e inscribirse como participante.

ORGANISMOS CONVOCANTES

Los **organismos convocantes** de la Audiencia Pública son el Gobierno local y las Organizaciones que participaron de las actividades y talleres del Foro Cívico del Municipio.

ORGANISMO COORDINADOR

La **coordinación** de la Audiencia Pública está a cargo de la **Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia**, que inicia el acto, presenta el tema a considerar, expone los motivos y objetivos de la convocatoria y explica el procedimiento de la Audiencia Pública.

REGISTRO DE PARTICIPANTES

Las personas interesadas en ser oradores en la Audiencia deben inscribirse en un registro especial para la Audiencia a través del **formulario**.

ORDEN DE LAS EXPOSICIONES

Una vez iniciado el acto, la **Subsecretaría** cede la palabra al **Gobierno local** y a las **Organizaciones que participaron del Foro Cívico**, quienes dan a conocer sus opiniones y propuestas sobre el Informe de Resultados de la Auditoría Ciudadana de la Calidad de las Prácticas Democráticas en el Municipio. El Gobierno local participa a través del Intendente o de quien éste designe a tal efecto. Las Organizaciones pueden: a) nombrar a un solo representante para ser vocero; b) agruparse y nombrar a un representante en común; c) cada una nombrar un representante.

32. Este Reglamento le fue enviado a los integrantes del Foro Cívico de Gualeguaychú junto con el Informe Preliminar de Resultados por correo electrónico, y a su vez entregado en mano a los ciudadanos que se inscribieron como participantes en la Audiencia Pública.

Posteriormente, realizan sus exposiciones orales el **resto de los participantes**, que son las personas con domicilio real en la ciudad que se hayan inscripto previamente para participar de la Audiencia Pública.

TIEMPO DE LAS EXPOSICIONES

El **tiempo de exposición** previsto para el **Gobierno local** es de quince (15) minutos. Si las **Organizaciones** eligieran la *opción a*, el tiempo de exposición será de quince (15) minutos; si seleccionaran la *opción b* o la *opción c* será de diez (10) minutos cada uno.
El resto de los participantes tiene un tiempo máximo de cinco (5) minutos para realizar su exposición oral. Si se tratara de una exposición más extensa, puede presentarse por escrito o en soporte magnético al coordinador de la Audiencia.

PREGUNTAS

Finalizadas las intervenciones de los participantes, la Subsecretaría responde las preguntas que el **público** realice por escrito, o cede la palabra a los organismos convocantes para responderlas si correspondiere.

CIERRE DE LA AUDIENCIA

Luego de respondidas las preguntas, la Subsecretaría cierra la Audiencia Pública con el compromiso de entregar a las organizaciones del Foro Cívico el Informe de la Audiencia Pública en un plazo de quince (15) días a partir de su realización.

INFORME DE LA AUDIENCIA PUBLICA

El **Informe de la Audiencia Pública** contiene la siguiente información:

a) Objeto de la Audiencia;
b) Fecha en que se realizó;
c) Funcionarios del Gobierno Local presentes;
d) Organizaciones de la Sociedad Civil local presentes;
e) Invitados especiales presentes;
f) Listado de participantes;
g) Resumen de las exposiciones orales de los participantes;
h) Conclusiones y Propuestas de Agenda de los Organismos Convocantes.

TERCERA PARTE

Desarrollo de la Audiencia Pública

Desarrollo de la Audiencia Pública

La Audiencia Pública se desarrolló en el Salón de la Cooperativa Eléctrica (Calle 25 de Mayo 881) en la ciudad de Gualeguaychú, el martes 3 de mayo de 2005 entre las 19.30 hs. y las 21:30 hs. Contó con la presencia de aproximadamente 60 personas entre representantes del gobierno local, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos. Se encontraban presentes la Subsecretaria para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia de la Nación, Dra. Marta Oyhanarte, el Sr. Intendente Municipal, Sr. José Daniel Irigoyen, la Lic. Pamela Niilus, Coordinadora Nacional del PAC, el Lic. Pablo Yoder, Responsable de la Región Centro del PAC, la Lic. Noemí Pulido y la Lic. Valeria González, integrantes del equipo técnico del PAC, el Sr. Alejandro Gaydon, funcionario del Ministerio del Interior, funcionarios del equipo de gobierno municipal: Sr. Diego Chichizola, Vice Intendente Municipal, Sr. Sergio Delcanto, Secretario de Gobierno, Sr. Héctor de la Fuente, Presidente del Concejo Deliberante, Sra. María Isabel Romano, Secretaria de Planeamiento Municipal, Ing. Sebastián Bell, Presidente del Ente Mixto de Turismo, Sra. Marta Giudici, Concejal NEE, Sr. Hernán Rossi, Responsable Área de Prensa, Sr. Pablo Olcese, Secretaría de Desarrollo Social, Sr. Víctor Ingold, Secretario del Concejo Deliberante, Sra. Susana Gogorza y Sra. Olga Isola, Área de Adolescencia y Familia, Sr. Fernando Stockli, Responsable Área de Medio Ambiente, Sr. Carlos Arellano, Responsable Área de Emprendimientos, y Sr. Eduardo Chichizola, Responsable Oficina de Gestión Comunitaria.

Participaron de la Audiencia Pública, ciudadanos particulares, integrantes del gobierno local y representantes de organizaciones e instituciones, según el siguiente deatlle:

Área de Desarrollo Infantil del Municipio
Asociación Trabajadores del Estado
Ateneo Gualeguaychú
Bloque de Concejales Partido CRECER
Bomberos Voluntarios
Catastro Municipal
Centro Comercial Gualeguaychú
Centro de Actividades Juveniles
Centro de Formación Profesional
Centro Estudiantil ENOVA
Colegio “Las Victorias”, Escuela N° 4 “G. Méndez”
Colegio N° 155 “Pablo Haedo”
Consejo de Ciencias Económicas
Consejo Mixto de Turismo
Cooperativa Eléctrica
Corporación del Desarrollo
Dirección de Salud Municipal
Escuela “Soldado Mosto”
Escuela N° 8 “Rosendo Fraga”
Foro de ONG
Gendarmería Nacional
Instituto de Formación Docente “María Inés Elizalde”
Instituto Magnasco
Mesa del Diálogo Gualeguaychuense
Oficina de Turismo Municipal
Oficina Municipal de Información al Consumidor (OMIC)
Partido Recrear
Prefectura Naval Argentina

Secretaría de Cultura Municipal
Secretaría de Desarrollo Social
Senaduría Provincial

La apertura de la Audiencia estuvo a cargo de la Sra. Subsecretaria para la Reforma Institucional y Fortalecimiento la Democracia, Dra. Marta Oyhanarte, quien agradeció la presencia de los ciudadanos, comentó brevemente el desarrollo del Programa en Gualeguaychú y explicó el reglamento que se utilizaría para el desarrollo de la Audiencia Pública. El objetivo de la misma es lograr, a partir del análisis del Informe Preliminar, la presentación de propuestas que ayuden a mejorar la calidad de vida de los gualeguaychuenses. Debido al escaso tiempo disponible para cada uno de los oradores, se les solicitó que trataran de centrarse en las propuestas y que, si así lo deseaban, entregaran un detalle más amplio, por escrito.

De acuerdo al reglamento establecido, se inscribieron cinco participantes de diferentes organizaciones: funcionarios del gobierno municipal, representantes de ONGs y ciudadanos a título personal.

A continuación, se resumen las principales propuestas de cada participante.

Pablo Recchia (Foro de ONGs de Gualeguaychú)

"La primer página del folleto (tríptico de difusión del PAC) habla de acordar, destacar, detectar y participar; para eso se está haciendo la Auditoría Ciudadana en Gualeguaychú, y coincido plenamente.

El informe sostiene que para mejorar la democracia, un punto importante es la Cultura Democrática. En Gualeguaychú estos valores son: el 73% de las personas de Gualeguaychú está a favor de la democracia y el 68% se muestra en desacuerdo con los gobiernos autoritarios, lo cual es muy bueno. A su vez, el 72% está satisfecho con el desarrollo de la democracia. En lo particular, considero que estas cifras son muy alentadoras.

El Programa sostiene que el régimen democrático mejora la calidad de vida; nosotros pensamos, desde el Foro, que este pensamiento colabora con el desarrollo de la sociedad civil. Un mayor capital social por parte de la sociedad civil contribuye a la sinergia que promueve la aceptación de la democracia como estilo de vida, y explica la riqueza y fortaleza de la sociedad civil. Todo esto nos conduce a un alto valor democrático, en el concepto y en la práctica, ya que por un lado se profundiza la convicción de la necesidad de una democracia de calidad y por el otro lo trabajamos con el sector público y las organizaciones sociales. Esta convicción, más la experiencia, nos conduce a una mayor conciencia.

Otro punto importante es el de la participación ciudadana en políticas públicas, donde el gobierno de Gualeguaychú cuenta con mecanismos que son aceptados por la comunidad y asegura la participación ciudadana. Mecanismos como la consulta popular, la banca abierta y la audiencia pública, sobre los cuales hemos tenido algunos ejemplos en Gualeguaychú. El gobierno municipal también promueve espacios participativos como el Consejo Consultivo, el Consejo de Seguridad, el Plan Estratégico de Gualeguaychú, el Diálogo de Gualeguaychú, y acompaña espacios como la Corporación del Desarrollo o el Foro de las ONG. Sobre este punto tenemos un ejemplo de hace poco tiempo atrás, cuando el país estallaba: gracias a esta forma participativa que tiene Gualeguaychú entre el sector público y la sociedad civil, el Municipio fue uno de los pocos lugares del país donde se pudo contener la crisis social.

El Foro de las ONG toma los datos del prediagnóstico del Plan Estratégico de Gualeguaychú, donde se observa que hay 480 entidades inscriptas, aunque en la actualidad debe haber un poco menos. Si bien esto es una gran fortaleza, pensamos que hay que dar un salto cualitativo. Es por ello que el Foro propone capacitación, promoción del voluntariado, articulación entre organizaciones, calidad de gestión, calidad de financiamiento y calidad de comunicación. Estos son espacios de acuerdo y también de articulación con el sector público. De los porcentajes del informe, Gualeguaychú tiene alrededor de 12.000 personas

que están activas en organizaciones sociales, y también deducimos por estos porcentajes que alrededor de 4.000 personas estarían dispuestas a trabajar en ONGs.

El Foro asume esta realidad como un desafío. Un desafío de proponer y comprometerse para crear mayor capital social, para dar este salto de calidad que estábamos mencionando. Creemos que tenemos que trabajar en ese sentido, formando redes, unificando criterios, optimizando recursos y evitando las superposiciones. Debemos crear verdaderas políticas articuladas con el Estado en pos de la comunidad y no de intereses particulares o político-partidarios. Este tipo de espacios que se brindan en nuestras comunidades están creados para participar, debatir y exponer nuestros pensamientos. Lo único que esperan es ser ocupados. Éstas son las herramientas con que contamos hoy para acompañar el proceso democrático de nuestra comunidad.

Me gustaría terminar con una frase: para tener una verdadera ciudad inclusiva promovamos el capital social, seamos responsables socialmente y, en definitiva, pensemos en una comunidad y en un país para todos".

Pablo Luciano (Oficina Municipal de Información al Consumidor, y Foro de ONGs de Gualeguaychú)

"Hace años que trabajamos juntos con Pablo Recchia y, como nuestras ideas son afines, quisiera intentar completar lo ya expuesto por él. Primero, voy a rescatar el indicador que realmente explica por qué Gualeguaychú es diferente a otras ciudades: la aceptación de la democracia como un estilo de vida. Este indicador da tan alto no solamente en esto. Por ejemplo, cuando un estudio del Centro de Estudios Locales (que se hizo en colegios secundarios) dio que más del 60% de los estudiantes de Gualeguaychú de 5° año decían que si se juntaban entre ellos y si se asociaban al Estado también podían mejorar la calidad de vida.

Esta cultura es una cuestión muy especial que por ahí en Gualeguaychú se encuentra afirmada con mayor énfasis. Ello nos plantea el desafío de seguir manteniéndola porque, por ejemplo, hoy se puede observar que quedan pocos centros de estudiantes en los colegios secundarios dado que es una práctica que se está perdiendo y habría que recuperarla.

Por otro lado, cada vez se hace más dificultoso para las organizaciones de la sociedad civil poder seguir desarrollando sus actividades. Entonces básicamente se nos plantea el doble desafío de mantener altos niveles de cultura democrática y, a su vez, de dar un salto de calidad en el trabajo de las ONG, en el trabajo del Estado y en la gestión de trabajo entre ambos. Hoy, la mayoría de las instituciones debemos pensar en las oportunidades que nos podemos llegar a perder con el potencial que tiene Gualeguaychú. Entonces esta Auditoria viene a dar respuesta a lo que la mayoría de las personas que trabajamos en Gualeguaychú intuíamos, pero también nos plantea el desafío, como decía Pablo, de la calidad, aumentar el capital social y tratar de preservar los valores que tiene Gualeguaychú".

Mirta Harispe (vecina de Gualeguaychú).

"Tengo la intención de decir algunas palabras con respecto al tema de la no participación. He leído el Informe completo y me parece que es un corte de la situación de la actual participación institucional, de la representación y del estado de conciencia de la comunidad. Hubiera sido para nosotros más interesante un comparativo en dos momentos diferentes, para decir con relación a qué es así, cómo fue antes y cómo podría ser.

He tenido el privilegio de vivir en seis ciudades de Entre Ríos, todas democráticas, ninguna más que otra, pero sé reconocer las diferencias. Gualeguaychú es una ciudad que siempre ha tenido muchas organizaciones sociales al margen del Estado, que ha sabido perseverar frente a la crisis, gracias a una continuidad de la gestión pública, y a un grupo que determinó una estrategia, frente a la misma mediante una calidad importante de la vida democrática.

Ese fue el objetivo del Comité de Crisis, que nos muestra que se convocó ampliamente y que se discutieron claramente las cosas que eran prioritarias, manteniendo la acción social frente a la crisis para los más necesitados, golpeados por el desempleo y por la situación provincial también. La actual gestión planteó el modelo de inclusión como una cuestión ideológica, que ojalá se transforme en una propuesta política de toda la ciudadanía porque, en los hechos, la cantidad de instituciones que hay en Gualeguaychú, lo demuestra el Informe, no son indicadoras de una participación democrática.

Digo esto porque participé en unas cuantas organizaciones, en algunas por un largo tiempo, y considero que están muy permeadas por un problema, que quizás tenemos como comunidad y que venimos arrastrando como fruto de la dictadura. Quizás esto le resta gente a las instituciones, porque trae aparejado la indiferencia y la depositación: cuanto más deposito menos responsabilidad tengo, más responsabilidad tiene el otro en el que delego la soberanía. Esto se parece mucho al voto como castigo, sin otras formas de querer participar.

Quiero agregar también que los grupos de pertenencia son cada vez más minoritarios en lo social, producto de los modelos sociales neoliberales, porque la confianza se deposita en unos pocos que son iguales a mí y no en la comunidad. Eso ha congelado fracturas sociales que antes no existían, y eso es lo que hay que romper.

En ese sentido, yo rescato este criterio de poner en el orden de las prioridades las cuestiones de la inclusión social, de ciudadanizar, de dar valor a aquel que no tiene derecho, que se le dé para que pueda aspirar a demandarlos. Porque la gente que está en situación de quiebre de trabajo, familiar, social y del entorno, no puede ser ciudadana de derechos si no tiene las mínimas condiciones. Considero que de eso es muy conciente la autoridad municipal.

Sin embargo, hay algo histórico en Gualeguaychú, porque como dice el dicho "muchos en el canto, pocos en el campo". Siendo yo estudiante, participaba de actividades y veía a mucha gente participar en acciones públicas (algo que quizás tenga que ver con esto de la exposición, la tele, las nuevas formas de participación multitudinarias) y no del trabajo cerrado, quieto, tranquilo, todos los días, como lo tienen muchos de los grupos que yo conozco. Ese trabajo de las batallas secretas de todos los días, que son las que realmente construyen las redes sociales y de sostén. Hay mucha gente dispuesta a participar en las cenas de colaboración, en los cantos, en los bailes, en los festejos del día del niño. Pero a la hora del trabajo quedan pocos.

Es por ello que a mí me parece que el Informe es muy real y expresa realmente el estado de participación en Gualeguaychú, que por supuesto es muy buena en relación con otras comunidades".

Oscar Ávila (Mesa del Diálogo Gualeguaychuense)

"Institucionalmente no tuvimos suficiente tiempo para tratar al informe por completo. Lo hicimos solamente en la mesa ejecutiva, dos personas, y por eso voy a expresar algo muy sintético. Entendemos que va a servir mucho a Gualeguaychú la metodología con la que se recabaron todos los datos, porque son muy precisos y porque, como ya lo expresaron otras personas que pasaron por este micrófono, refleja fielmente lo que en Gualeguaychú tenemos, lo que somos como sociedad. Aunque también opinamos que los números que se plantean en la encuesta no son del todo absolutos.

En cuanto a las propuestas entendemos que habría que conservar al Foro Cívico y los datos que se estaban obteniendo ahí, como para que el Foro siga haciendo un seguimiento de la utilización de los datos para la transformación de cuestiones puntuales.

Por otro lado, queremos comentar que hay mucha participación, pero habría que profundizar la participación en la decisión, que en algunas cuestiones no se ve muy concreta y que, quizás, muchos entes que están garantizados por el Municipio para participar, de última, no reflejan las decisiones que se toman.

No digo que no haya modos de participar: entendemos que existen, pero tenemos que profundizarla de alguna manera. Es lo que aparece inclusive en el Informe, que dice que no existe posibilidad en este momento en Gualeguaychú de participar de lo que es la conformación en el presupuesto, y que existen otras experiencias en Latinoamérica de llevar adelante un presupuesto participativo con mucha intervención de la gente".

Carlos José Aloy (Concejal Partido Justicialista)[33]

"Gualeguaychú se caracteriza por la participación voluntaria y silenciosa de muchos de nuestros vecinos, quienes están presentes en Organizaciones no Gubernamentales, Comisiones Vecinales, Consorcios para obtener algún servicio esencial en su barrio o zona (agua, cloaca, alumbrado, cordón cuneta, asfalto, etc.), pero cada una de estas instituciones giran hacia un objetivo que lleva el espíritu material o solidario con que fueron creadas.

Muchas de estas organizaciones son las que perciben en más de una oportunidad las necesidades reales de los ciudadanos o los peligros potenciales de nuestro futuro, dependiendo de la voluntad política de los gobiernos de turno para concretar sus ideas o ser escuchados ante reclamos genuinos.

Por ello entiendo que un espacio para lograr una mayor participación ciudadana, donde la mayoría se sumará, donde se obtendrán respuestas y se representará el camino hacia una mejor democracia, es justamente la elaboración anual del presupuesto participativo, como un anexo al Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos Municipal.

Su elaboración respeta ciertas etapas que se pueden ir dando durante el año, teniendo en cuenta cada barrio, idiosincrasia, poblaciones barriales. La discusión se debe iniciar de una manera muy amplia y con el planteo de muchas problemáticas barriales, para llegar al final del proceso con la definición de prioridades de cada barrio. Estas prioridades deberán ser jerarquizadas por el Municipio en la realización de obras y la prestación de servicios del próximo año. Todo este proceso debe estar finalizado antes de la fecha que se establece legalmente para el tratamiento de la Ordenanza de Presupuesto de Gastos y Cálculo de Recursos por parte del Concejo Deliberante. Mediante este mecanismo se podría pensar en asignar entre el 8 y el 10% del total del Presupuesto Municipal de cada año.

En definitiva, con el presupuesto participativo se trata de satisfacer la demanda de que muchas veces no sólo se trata de obras de infraestructura, sino de inversión en el desarrollo productivo o en una red social."

La Dra Oyhanarte invitó al público a realizar preguntas. Al no haberlas, cedió la palabra al Sr. Intendente.

Sr. Daniel Irigoyen, Intendente de Gualeguaychú

"Para comenzar quiero expresarles que esperaba una mayor participación, mayores sugerencias o aportes. Sobre lo conversado, me resulta difícil tratar de hacer una síntesis, pero voy a intentarlo.

Considero que debemos darnos el trabajo de leer y reflexionar sobre el Informe, que es quizás lo que ha faltado para dar opiniones. Creo que es muy rico, lo he leído completo y da para reflexionar sobre nosotros mismos, en este "meterse" en nuestras vidas por parte de la gente de Auditoría Ciudadana. Tenemos la posibilidad de sacarle mucho más jugo, y podemos tomar los resultados del Informe como primeras conclusiones, ya que a medida que vayamos reflexionando vamos a ir teniendo una mejor radiografía de nosotros mismos a raíz de nuestros propios aportes.

Como ciudadano de esta ciudad, se me ocurren fundamentalmente dos cosas: la necesidad de crear un ámbito de debate frente a cosas muy concretas, porque lo que concita el debate y la participación es la reflexión sobre temas concretos que nos interesan. Esto tal vez tiene que ver con la sorpresa que nos produce ver tantas instituciones y, en comparación, la poca participación de la ciudadanía en esas ONG.

Habría que ver por qué se da esta situación, aunque no debemos apresurar un diagnóstico. A mí me da la sensación que muchas veces tiene que ver con la forma que tenemos de debatir las cosas, que si se refieren a problemas concretos nos interesan, nos atraen, y si son discusiones en el aire las esquivamos. Creo que es un dato a tener en cuenta.

Entonces, me parecería que establecer un ámbito de debate de esto es importante, ya que lo primero es tirar, debatir entre nosotros mismos, con mayor crítica y autocrítica, que nos digamos cosas que están

33. El orador no pudo estar presente en la Audiencia Pública, motivo por el que envió su exposición por escrito, titulada *"Propuesta para una mayor participación"*. Al igual que en el caso de las exposiciones, se sintetizan las principales reflexiones y propuestas.

insinuadas en el Informe, que indudablemente muchas veces el blanco somos nosotros porque estamos muy expuestos, y es bueno tenerlo en cuenta en la reflexión.

Nosotros siempre nos criticamos y nos critican que tendemos a no instrumentar adecuadamente la participación ciudadana. Es un tema de todos, pero muchas veces quienes circunstancialmente estamos a la cabeza de la comunidad, debemos propiciar las posibilidades del debate comunitario y de la participación. Aquí asumimos como crítica y autocrítica que por ahí vamos caminando muy rápido y damos escasa participación a la comunidad, y de ahí la poca difusión, la falta de información, el dar participación.

Por ahí desde el gobierno municipal, en el afán de hacer cosas y muchas rápidamente, vamos un poco más adelante y eso conspira, somos concientes, con el hecho de que esas cosas permanezcan en el tiempo. Nosotros estamos circunstancialmente cuatro años acá, y sabemos que es la mayor participación de la ciudadanía en los temas que llevamos adelante lo que hace que estos temas permanezcan en el tiempo.

La segunda cosa que se me ocurre para plantear y discutir, es la necesidad de asumir como comunidad el Plan Estratégico, para construir la ciudad a la que aspiramos. Creo que sería una herramienta valiosa para ubicarnos cada uno en un mismo lugar, para opinar y discutir. Si el Plan Estratégico fuera más explicitado y asumido por el conjunto de la comunidad y por el conjunto de las tantas instituciones intermedias, si nos centráramos más que nada en políticas estratégicas prácticas, por ahí cada uno encontraría un rol a desempeñar.

Sería bueno que un plan de desarrollo de la Ciudad fuera asumido por todos. Me da la sensación de que tal vez muchas instituciones intermedias se unirían. Si todos compartimos un mismo programa, un mismo plan, cada uno encuentra un rol dentro de la comunidad y no superponemos esfuerzos. Para eso sería bueno que descubramos entre todos qué rol cumple cada persona o cada grupo dentro de una meta que tenemos en común, más allá de las banderías políticas. Planteo esto para que tengamos algunas puntas para iniciar una discusión. Yo les propongo ponernos en un estado de asamblea y debate sobre estos temas de nosotros mismos... y elaborar estrategias para seguir adelante.

Creo que estamos en un momento muy importante para Gualeguaychú, estoy muy orgulloso de mi Ciudad, tenemos valores y los hechos recientes[34] *nos han demostrado que la comunidad asume cosas en conjunto y tiene la capacidad para ir hacia adelante. Entonces creo que esto para nosotros es importantísimo, que no sea un tema más. Para saber quiénes somos, cómo somos y para dónde vamos. Ya tenemos una cantidad de elementos y podemos ordenarlos y, como comunidad, caminar juntos de una manera mucho más ordenada, y ser mucho más eficientes y eficaces a la hora de cumplir con nuestros objetivos. El resto es agradecerles a ustedes infinitamente lo que han hecho por nosotros, y que "se sigan metiendo con nosotros". Muchísimas gracias."*

Cierre de la audiencia

La Subsecretaria para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Dra. Marta Oyhanarte, asumió ante los participantes y el público de la Audiencia Pública el compromiso de presentar un Informe de la misma en el 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 y agradeció la participación de la ciudadanía y del gobierno local.

34. Se refiere a la férrea oposición que asumió la comunidad frente a la instalación de una Planta Papelera en la margen uruguaya del río Uruguay.

TERCERA PARTE

Propuestas del Foro Cívico de Gualeguaychú

PROPUESTAS DEL FORO CIVICO GUALEGUAYCHÚ
Organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos particulares
FORO DE ONG DE GUALEGUAYCHÚ (Pablo Recchia)
• Capacitar a las organizaciones de la sociedad civil para mejorar la calidad de gestión, de comunicación y de financiamiento, fortaleciendo los espacios de acuerdo y articulación con el sector público. • Promover el voluntariado. • Formar redes con organizaciones de la sociedad civil y el Estado, unificando criterios, optimizando recursos y evitando superposiciones.
Mirta Arispe (vecina de Gualeguaychú)
• Transformar en una propuesta política para toda la ciudadanía el modelo de inclusión planteado por el gobierno local. • Priorizar iniciativas de inclusión social, ciudadanización y derechos para que los ciudadanos puedan aspirar a demandarlos.
Mesa del Diálogo Gualeguaychuense (Oscar Ávila)
• Conservar el Foro Cívico y los datos que allí se van obteniendo. • Realizar desde el Foro Cívico acciones de seguimiento sobre la utilización efectiva de los datos obtenidos para la transformación de cuestiones puntuales. • Profundizar la participación en la decisión de cuestiones concretas, por ejemplo, el Presupuesto Participativo.
Organismos del gobierno local
Oficina Municipal de Información al Consumidor (Pablo Luciano)
• Mejorar la articulación entre el Estado y las ONGs. • Desarrollar acciones concretas que permitan mantener los valores de los gualeguaychuenses, ya que hay prácticas que los sustentan que se están perdiendo (como el caso de los centros de estudiantes secundarios).
Carlos José Aloy (Concejal Partido Justicialista)
• Destinar entre el 8% y el 10% del Presupuesto General de Gastos y el Cálculo de Recursos Municipal a establecer prioridades mediante mecanismos de Presupuesto Participativo.
Intendente de Gualeguaychú, Sr. Daniel Irigoyen
• Leer y reflexionar sobre las conclusiones del Informe. • Enriquecer el Informe con los aportes de los propios ciudadanos de Gualeguaychú. • Crear un estado de debate y asamblea para abordar, en un espacio abierto y de forma crítica y autocrítica, cuestiones concretas referidas al “nosotros mismos” que surge del Informe. • Explicitar y asumir como comunidad el Plan Estratégico como una herramienta valiosa para que cada uno pueda encontrar su rol en la construcción de la Ciudad deseada.