

X Seminario de la Red Muni

“Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”

13 y 14 de agosto de 2009. Universidad de La Matanza

Panel: “El Programa Auditoría Ciudadana: claves y resultados de su implementación”
Ponencia: “Trato al ciudadano: mejorando la calidad de nuestra democracia”¹

Autora: Florencia Azubel

Responsable de la Región Sur del Programa Auditoría Ciudadana, Subsecretaría para La Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

azubelf@jgm.gov.ar

1. El Programa Auditoría Ciudadana

El Programa Auditoría Ciudadana (PAC) surge en el año 2003, como iniciativa de la Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, dependiente de la Jefatura de Ministros de la Nación² y se desarrolla en el marco de la misión de la Subsecretaría: *“fortalecer la relación entre la sociedad civil y estado, con el fin de promover reformas institucionales que permitan una democracia gobernable, legítima, transparente y eficiente”*.

El PAC implementado desde el gobierno nacional³, evalúa junto a las comunidades locales, la calidad de las prácticas democráticas en los municipios.

El PAC propone evaluar la calidad de democracia tomando como eje cuatro temas: cultura cívica democrática, participación ciudadana en políticas públicas, trato al ciudadano y rendición de cuentas. La metodología que utiliza el PAC, consiste en

¹ Se presentó una versión preliminar de este trabajo en el 5to Congreso Argentino de Administración Pública, “Administración Pública y la Cuestión Federal: La red Nación, Provincias y Municipios” en la ciudad de San Juan en mayo de 2009 en el marco del panel: “El Programa Auditoría Ciudadana en clave federal”.

² La Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia se encuentra a cargo de la Dra. Marta Oyhanarte, quien es, a su vez Directora Nacional del PAC.

³ Para que sea posible la implementación del PAC, éste debe contar con el apoyo del gobierno local, siendo éste último quien solicita participar. La Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia no elige “a priori” ni determina en que localidad se desarrollará el PAC.

contrastar los anhelos o deseos de una comunidad, con la realidad de la misma, observando la distancia que pudiera existir entre ambos⁴.

Los actores del Programa:

- PNUD: El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, auspicia, financia, administra y provee asistencia técnica.
- Unidad Ejecutora: es la Subsecretaría, constituida por un equipo técnico de profesionales que tiene a su cargo la implementación directa del Programa en los municipios.
- Consejo Asesor: Es un órgano de consulta que reúne a diferentes académicos de universidades públicas y privadas especializados en los temas que evalúa el Programa e integrantes de organizaciones de la sociedad civil que trabajan la temática de la construcción de ciudadanía. Tiene como función realizar aportes y sugerencias al PAC, contribuir a su difusión y monitorear el rigor metodológico de su ejercicio.
- Foros Cívicos Locales: son espacios abiertos y flexibles de participación ciudadana. Se integran con ciudadanos, ciudadanas y representantes de organizaciones e instituciones públicas y privadas. Su función es identificar las preocupaciones relevantes de la comunidad, en relación a los cuatro ejes temáticos del PAC, validando las aspiraciones que propone el programa. Asimismo desarrollan proyectos alrededor de estas temáticas.

La implementación del PAC implica distintos momentos:

- a. Contactos preliminares de los gobiernos municipales interesados con la Unidad Ejecutora. La posterior firma de carta de intención, de adhesión y convenio de implementación.
- b. Sensibilización
- c. Lanzamiento y Constitución de Foro Cívico Local

⁴ Los participantes de los Foros Cívicos que se constituyen en el marco del PAC acuerdan nueve **aspiraciones** asociadas a cada uno de los cuatro temas (**Cultura cívica democrática, Participación ciudadana en las políticas públicas, Trato al ciudadano, Rendición de cuentas**) y establecen las situaciones ideales que los ciudadanos desearían construir colectivamente. Asimismo, y para evaluar el grado de cumplimiento de cada una de las aspiraciones acordadas, definen treinta y ocho **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. La recolección de información se realiza a través de los siguientes métodos: **Grupos focales, Encuesta domiciliaria, Entrevistas a referentes de la comunidad, Cuestionarios a docentes y alumnos, Recopilación y análisis de registros administrativos y documentación del Municipio**. Véase “Informes de Auditoría Ciudadana. Calidad de las prácticas democráticas en municipios” Primera Parte. www.auditoriaciudadana.gov.ar

- d. Trabajo de campo y trabajo del Foro Cívico
- e. Elaboración de Informes de la Calidad de las Prácticas Democráticas Municipales
- f. Realización de Audiencia Pública

La **sensibilización** tiene como objetivo:

1. Establecer los contactos iniciales entre el Gobierno Local y la Unidad Ejecutora, para explicar y difundir los objetivos fundamentales del PAC, su desarrollo e importancia.
2. Dar a conocer y difundir el PAC en la comunidad local
3. Publicitar a fecha del acto de Lanzamiento del PAC y constitución de los Talleres de Foro Cívico.

El contacto con las autoridades del gobierno local se realiza a través de reuniones, tanto con el Intendente como con su equipo de gobierno, transmitiendo la importancia que tiene para el buen desarrollo del Programa que todos los funcionarios municipales conozcan y se comprometan con las actividades del PAC.

Para alcanzar el 2do objetivo de esta etapa, se organizan reuniones con los diferentes actores sociales de la comunidad⁵. En estas se explica detalladamente las actividades que componen el programa, comprometiéndoles para que participen del Foro Cívico Local.

La etapa de sensibilización, toma relevancia en función del eje temático que se analizará en el presente documento, que es el “trato al ciudadano”. El acabado conocimiento que tengan los funcionarios públicos de los programas, áreas y temáticas de su propia administración, redundará en la calidad de la interacción que planteen con la comunidad.

Este trabajo analizará los resultados obtenidos por el Programa Auditoría Ciudadana específicamente en el tema “trato al ciudadano”, en los municipios que participaron del mismo.

Se busca por un lado poner de manifiesto las percepciones que tiene la ciudadanía sobre el tema y por otro lado, destacar aquellos elementos que contribuyen a mejorar la calidad

⁵ Las reuniones se organizan con representantes de organizaciones de la sociedad civil, asociaciones vecinales, colegios de profesionales, representantes de sectores económicos, comunidad educativa, medios de comunicación, congregaciones religiosas y representantes sociales de esa localidad.

de las interacciones entre ciudadanos y funcionarios públicos, como también los que obstaculizan de alguna manera esa relación.

Los Municipios bajo análisis fueron seleccionados del conjunto de los que participaron en el PAC y en los cuales ya se realizaron las Audiencias Públicas correspondientes a la presentación de los Resultados del Programa⁶.

A los efectos de esta presentación, los criterios de selección para la muestra de municipios fueron los siguientes:

- a. Municipios con poblaciones que ascienden a los 50.000 habitantes que representan a aquellos denominados, pequeños a medianos.
- b. Municipios que puedan dar cuenta de la diversidad regional del país y de la federalización de la experiencia PAC.

En consecuencia los municipios que integran la muestra son:

1. Curuzú Cuatiá (Provincia de Corrientes)
2. Diamante (Provincia de Entre Ríos)
3. Lavalle (Provincia de Mendoza),
4. Olavarría (Provincia de Buenos Aires)
5. Palpalá (Provincia de Jujuy)
6. San Fernando del Valle de Catamarca (Provincia de Catamarca)
7. Villa General Belgrano (Provincia de Córdoba)
8. Villa La Angostura (Provincia del Neuquén)

Cada “tema” del PAC exhibe información desde diferentes perspectivas. Por un lado, pone de manifiesto la visión de los ciudadanos sobre la temática (percepción) y, por otro, presenta la documentación o recursos que ofrecen los gobiernos a sus comunidades

⁶ Municipios que realizaron Audiencias Públicas en el marco del PAC: Rafaela (Santa Fe), Pergamino (Buenos Aires), General Pico (La Pampa), Gualeguaychú (Entre Ríos), Junín (Buenos Aires), Luján de Cuyo (Mendoza), Morón (Buenos Aires), Olavarría (Buenos Aires), Palpalá (Jujuy), Sáenz Peña (Chaco), San Martín de los Andes (Neuquén), Yerba Buena (Tucumán), Monte Caseros (Corrientes), Concepción del Uruguay (Entre Ríos), Crespo (Entre Ríos), San Fernando del Valle de Catamarca (Catamarca), San Luis (San Luis), Villa La Angostura (Neuquén), Villa General Belgrano (Córdoba), Bragado (Buenos Aires), Firmat (Santa Fe), Diamante (Entre Ríos), Lavalle (Mendoza), Villaguay (Entre Ríos), Curuzú Cuatiá (Corrientes), Rosario (Santa Fe), Coronel Moldes (Salta), Las Rosas (Santa Fe), El Trébol (Santa Fe), Cerrito (Entre Ríos).

respecto de los temas específicos. De esta manera es posible poner en relación dos miradas: la experiencia ciudadana que genera opinión y los datos oficiales que surgen de la normativa, circuitos, espacios e institutos que el gobierno pone a disposición de la comunidad.

2. Trato al ciudadano, definición:

La definición de trato al ciudadano utilizada es la siguiente: “el trato al ciudadano es el modo que adquiere la interacción entre funcionarios y ciudadanos y refleja la capacitación de los agentes públicos y el respeto a la dignidad de las personas⁷.

Este trato, no debería definirse como bueno o malo, sino como *trato democrático*⁸. Esto significa que esta interacción, debe reunir dos condiciones: que esté sujeta a un marco legal y administrativo aprobado mediante normas democráticas y que reconozca y respete la dignidad de todas las personas⁹.”

La actividad del conjunto de instituciones que conforman el gobierno y la administración pública, insume la mayor parte del presupuesto público y emplea a una buena parte de la población económicamente activa¹⁰. Los 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. Están cotidianamente presentes en la vida de toda la población y es a través de sus agentes, de sus funcionarios y de sus decisiones que los ciudadanos palpan y evalúan los aspectos centrales del funcionamiento de la democracia.¹¹

El trato que los agentes públicos dispensan a la ciudadanía, depende de la organización que se da al interior de los organismos públicos. Así, los modos de **selección de personal, su capacitación y la evaluación del desempeño de los agentes públicos**

⁷ Debe aclararse especialmente que el concepto de trato ciudadano que se utiliza no refiere a la eficacia y eficiencia institucional, es decir a la *diligencia*, sino a la *dignidad* con que se trata a las personas.

⁸ 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.

⁹ 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

¹⁰ Los empleados públicos de todo el país- nacionales, provinciales y municipales - representan el 14,4% de la PEA ocupada asalariada. SIEMPRO-INDEC 2002.

¹¹ “Informes Auditoria Ciudadana. Calidad de las prácticas democráticas en municipios” Segunda Parte. Tema Trato al Ciudadano, www.auditoriaciudadana.gov.ar

caracterizan, por una parte, el funcionamiento de cada institución y, por otra, impacta en la relación que tienen con los ciudadanos.

Una vez presentada la operacionalización metodológica, se analizará en detalle los resultados obtenidos en cada uno de los municipios seleccionados.

2. Acerca del trato que las instituciones públicas municipales proporcionan a la ciudadanía¹²

En este apartado se examinará la opinión que tienen los ciudadanos del municipio sobre el trato que reciben de parte de las instituciones públicas municipales, la actitud que toman frente a los tratos inadecuados y las instancias que utilizan para efectuar reclamos¹³.

Las percepciones: experiencias de interacción

De los datos recopilados en la mayoría de los municipios estudiados se observa, en líneas generales, que las percepciones producto de las experiencias de interacción entre ciudadanos e instituciones municipales resultan positivas.

En estos municipios los principales motivos por los cuales la ciudadanía concurre a alguna dependencia municipal son: en primer lugar a realizar trámites, en segundo lugar solicitar información y en tercer lugar a presentar reclamos. Producto de esta concurrencia en la mayoría de los casos los ciudadanos califican como *buena o muy buena*,¹⁴ la

¹² Los datos utilizados en los tres apartados de este trabajo fueron extraídos de los “Informes de Auditoría Ciudadana. Calidad de las Prácticas Democráticas en Municipios” Segunda Parte. Tema Trato al Ciudadano, www.auditoriaciudadana.gov.ar Municipios de Curuzú Cuatiá Provincia de Corrientes, Diamante Provincia de Entre Ríos, Lavalle Provincia de Mendoza, Olavarría Provincia de Buenos Aires, Palpalá Provincia de Jujuy, San Fernando del Valle de Catamarca Provincia de Catamarca, Villa General Belgrano Provincia de Córdoba, Villa La Angostura Provincia del Neuquén.

¹³ Aspiración “Que las instituciones públicas municipales proporcionen un trato digno a la ciudadanía. Indicadores: 5.1 “Percepción ciudadana acerca de la relación de la ciudadanía con las instituciones públicas municipales”. 5.2 “Existencia de registros de denuncias por tratos y/o procedimientos inapropiados o irrespetuosos hacia los ciudadanos por parte de los funcionarios y empleados públicos municipales y resultados de las mismas”. 5.3 “Existencia de entidades públicas de funcionamiento autónomo, encargadas de procesar reclamos de ciudadanos por ineficiencias o irregularidades de las instituciones públicas municipales” . “Informe de Auditoría Ciudadana. Calidad de las prácticas democráticas en municipios” Segunda Parte. Tema Trato al Ciudadano, www.auditoriaciudadana.gov.ar

¹⁴ Las categorías de respuesta utilizadas por el PAC son las siguientes: buena, muy buena, ni buena ni mala, mala, muy mala, no sabe, no contesta.

atención recibida de parte de los funcionarios, como también el funcionamiento de las instituciones públicas.

Así, en el Municipio de Lavalle el 65% de los ciudadanos evalúa como buena o muy buena la atención recibida y el 40% sostiene lo mismo sobre el funcionamiento de las instituciones públicas municipales. Algo similar ocurre en Villa General Belgrano donde esta calificación aparece en el 64% y en el 42% de los consultados respectivamente. Los datos en los municipios de Curuzú Cuatiá (70%y 46%), Palpalá (45%), San Fernando del Valle de Catamarca (71% y 44%), Diamante (43% y 43%), Olavarría (73% y 60%), Villa La Angostura (58% y 41 %) presentan una tendencia análoga en esta dirección.

Si se observan los datos sobre el desempeño de los empleados públicos, la tendencia parecería mantenerse, los ciudadanos califican de manera positiva su desempeño. La percepción del desempeño de los empleados públicos municipales en las categorías bueno y muy bueno presenta las siguientes cifras: Curuzú Cuatiá 62%, Villa General Belgrano 51%, Villa la Angostura 45%, Lavalle 50%, Olavarría 59%, Palpalá 21%, Catamarca 62%.

A su vez, cuando se analizan los datos relativos al trato recibido en las mismas dependencias municipales, la evaluación vuelve a ser positiva. En este sentido, en el Municipio de Lavalle del 52% de entrevistados que acudieron en los últimos doce meses a alguna dependencia municipal el 91% dijo que su turno fue respetado, el 88% manifestó que no fueron descorteses e irrespetuosos, el 87% no se sintió discriminado o humillado y el 82% señaló que no tuvo que hacer largas filas para ser atendido. Sin embargo, el 20% afirmó que le hicieron hacer trámites innecesarios y la misma proporción dijo que le negaron o le costó mucho obtener información.

De aquellos que manifestaron no haber recibido un trato digno, el 30% dice haber realizado una queja, mientras que el 70% sostuvo que no se quejó ni reclamó porque lo consideró inútil (39%), no tuvo tiempo (15%) o cree que puede haber represalias (10%).

De quienes tuvieron la iniciativa de concretar una queja, el 44% la realizó en alguna dependencia municipal, el 36% recurrió directamente al intendente y el 8% lo hizo en el Concejo Deliberante o a otros funcionarios. No obstante, gran parte de estos ciudadanos

consideró que la respuesta no fue satisfactoria (64% mencionó que fue poco o nada satisfactoria).

En consecuencia, se pueden relacionar las percepciones sobre el trato, las experiencias de interacción y los espacios destinados a recibir estas demandas que ofrece la administración. Más adelante se mostrarán algunas conclusiones de esa relación.

Por ejemplo en **Lavalle** no existe una oficina municipal específica destinada a la recepción y tramitación de quejas y/o reclamos por tratos inapropiados. Sin embargo, en el año 2006 se implementó el Registro de Sugerencias y Reclamos¹⁵. Esta herramienta creada para recolectar sugerencias, quejas o denuncias funciona en la recepción del edificio municipal. Los ciudadanos llaman por teléfono al municipio o concurren personalmente y dejan asentado los reclamos en forma escrita. Diariamente, son elevados al Secretario de Gobierno, quien deriva los reclamos a las áreas correspondientes para que sean resueltos. Sin embargo, la resolución de los reclamos no se asienta en registro alguno, ni existe un sistema de seguimiento de los mismos.

En el Municipio de **San Fernando del Valle de Catamarca** sólo el 14% de los consultados afirma haber recibido un trato no digno, manifestando que no efectuó queja alguna por no tener tiempo, o considerarla inútil e innecesaria. Quienes sí presentaron quejas lo hicieron ante la mesa de entradas de la Municipalidad en la dependencia correspondiente. En este municipio la Oficina encargada de recibir y derivar las denuncias por tratos inapropiados y/o irrespetuosos de los derechos ciudadanos u otro tipo de quejas es la Dirección de Atención al Vecino. Esta Dirección cuenta con una línea telefónica para que el ciudadano efectúe la denuncia, formule el reclamo correspondiente o pida información sobre algún trámite. Las quejas o reclamos se registran y se derivan al área correspondiente para su resolución.

En **Palpalá**, la oficina encargada de recibir las denuncias es la Dirección General de Intendencia. Esta oficina depende directamente del Intendente. La recepción y tramitación de quejas, denuncias y/o reclamos se realiza a través de siete urnas colocadas en dependencias municipales. Las denuncias y quejas depositadas en las urnas son leídas y

¹⁵ Resolución del Intendente N° 1835/06. Ver Informe Municipio de Lavalle, op.cit.

resueltas por el Intendente, no habiendo registro de las denuncias depositadas ni, por lo tanto, de las respuestas ofrecidas. El 80% de los palpaleños no realizó quejas ante problemas en el municipio. Las principales razones esgrimidas fueron: la pérdida de tiempo y el no tener o no saber a quien dirigirse.

En **Olavarría** no existe una oficina específica destinada a la recepción y tramitación de quejas y/o reclamos por tratos inapropiados. Toda denuncia de este tipo se canaliza a través de la mesa de Entradas del Departamento Ejecutivo que cuenta con un libro de quejas. Quienes mencionan haber recibido un trato inapropiado, señalan haber tenido que hacer largas filas para ser atendidos (33%), realizar trámites innecesarios (15%) y haber enfrentado una negativa o dificultad para obtener información (14%). El 73% no realizó queja alguna por considerarla una pérdida de tiempo o inútil.

En el Municipio de **Villa General Belgrano** el 11% de los que acudieron a las dependencias municipales dice que tuvo que hacer largas colas para ser atendido, el 9% que le hicieron hacer trámites innecesarios, el 8% que su turno no fue respetado y el 5% manifiesta que le negaron información o le costó mucho obtenerla. A su vez, del 19% que concurrió a las dependencias municipales y no recibió un trato digno, el 14% no se quejó ni reclamó por considerarlo inútil.

La Ley de Municipios y Comunas de la Provincia de Córdoba prevé la existencia de una Oficina Municipal de Reclamos (art. 181)¹⁶. La creación de esta oficina depende del Concejo Deliberante y al momento de la realización del informe del PAC no había sido creada. Sin embargo, existe una línea telefónica (127) a través de la cual se reciben los reclamos y se implementa un sistema de seguimiento de reclamos coordinado desde la Mesa de Entradas de la Municipalidad.

En **Villa La Angostura**, Provincia de Neuquén del 53% de entrevistados que acudió en los últimos doce meses a alguna dependencia municipal, el 79% manifestó que no le hicieron realizar trámites innecesarios y el 80% dijo que no fueron descorteses o irrespetuosos en el trato. El 17% dijo que se sintió discriminado o humillado, también al 17% le negaron o le costó mucho obtener información y el 9% afirmó haber tenido que

¹⁶ *“para la defensa de la vecindad, de la eficiencia en la prestación de los servicios municipales y de la vigencia del orden jurídico local o para corregir arbitrariedades, desviaciones del poder o errores administrativos, en el ámbito territorial del Municipio”.* La Ley de Municipios y Comunas de la Provincia de Córdoba, Art. 181.

hacer largas filas para ser atendido. Del 21% que concurrió a las dependencias municipales y no recibió un trato digno, el 36% manifestó haber realizado una queja, mientras que el 62% sostuvo que no se quejó ni reclamó por considerarlo inútil.

En este Municipio no hay una oficina municipal específica destinada a la recepción y tramitación de quejas ni, por lo tanto, un registro de los mismos. Toda denuncia de este tipo se canaliza a través de la Mesa de Entradas del Departamento Ejecutivo, que las deriva a la dependencia correspondiente.

En el Municipio de **Curuzú Cuatiá**, Provincia de Corrientes, la Ordenanza N° 80/98 y la Resolución N° 52/06 disponen la creación de un Libro de Quejas y Sugerencias, habilitado en la sede de la Contaduría Municipal. Cabe destacar, la vigencia en Curuzú Cuatiá del Código de Ética en el Ejercicio de la Administración de la Función Pública, Resolución N° 80/98 que establece el trato digno y respetuoso a los ciudadanos por parte de los funcionarios y empleados municipales. Además, en la sede de cada Secretaría existe la “Caja de la Municipalidad”, conjuntamente con un libro de reclamos, donde los vecinos pueden dejar notas, reclamos, sugerencias.

El 35% de los curuzucuateños reconoce haber tenido que hacer largas filas para ser atendido, el 23% dice que le hicieron realizar trámites innecesarios y el 22% que su turno no fue respetado. El 22% manifiesta que le negaron información o que le costó mucho obtenerla. El 16% dice que recibió un trato descortés e irrespetuoso y un 14% menciona que alguna vez se sintió discriminado o humillado en una dependencia municipal. Entre quienes reconocen haber tenido inconvenientes en alguna dependencia municipal, el 12% manifiesta haber realizado una queja o reclamo. Las razones que esgrimieron los entrevistados para justificar no haber realizado quejas o reclamos fueron: el acostumbramiento a los inconvenientes, la inutilidad de esta o que a ningún funcionario le interesa.

En el Municipio de **Diamante**, Provincia de Entre Ríos, existe la Oficina de Reclamos (Ordenanza N° 381/97 (art 2)) que dispone de buzones y formularios para que los ciudadanos tengan la posibilidad de efectuar reclamos y sugerencias respecto de la atención y servicios solicitados y/o recibidos. La misma norma también dispone la puesta en marcha de un número telefónico de reclamos y sugerencias (08004442024). Los reclamos realizados a través del buzón (existe uno sólo en la Oficina de Reclamos) y en la línea telefónica son clasificados y girados al Centro de Cómputos del Municipio y

enviados, en forma mensual, al Departamento Ejecutivo o al Concejo Deliberante, según corresponda, para su tratamiento.

3. Acerca de la selección del personal, su capacitación y evaluación

Desde la perspectiva de las instituciones públicas es posible analizar también, la manera en que el personal es contratado, si reciben capacitaciones periódicas y adecuadas a las funciones que desempeñan, como también si son objetivamente evaluados por su desempeño. Esto permitiría realizar un diagnóstico de las características del personal que reviste en la administración y cuáles son sus fortalezas y debilidades, sus necesidades¹⁷.

De los procedimientos de contratación de empleados públicos

La Constitución Nacional garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo público- en su artículo 16- donde establece que todos los habitantes *“son iguales ante la ley y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad”*.

A su vez, las Constituciones Provinciales, las Cartas Orgánicas Municipales, como los Estatutos disponen los sistemas jurídicos y administrativos mediante los cuáles este acceso se institucionaliza.

Sin embargo, más allá de cuáles sean los procedimientos de contratación de personal establecidos previamente -sistemas de concursos públicos, concursos de antecedentes y oposición y demás instrumentos específicos que intentan garantizar el acceso de personas idóneas- las percepciones de la ciudadanía sobre este tema varían.

En cuanto a la percepción que tienen los ciudadanos de **Villa La Angostura** respecto de la modalidad de contratación de los empleados públicos municipales, establecida según la Ordenanza N° 1609/5 en función de la experiencia y/o capacidades para desarrollar la

¹⁷ Aspiración: *“Que el Municipio de municipio seleccione a su personal mediante sistemas de concurso público, provea capacitación y realice evaluaciones periódicas de su desempeño”*. Indicadores 6.1 Existencia de procedimientos de contratación de empleados públicos basados en reglas técnicas, abiertas al conocimiento público y publicación del trámite y sus resultados. 6.2 Existencia de programas de capacitación para funcionarios y empleados municipales con difusión de contenidos y destinatarios de los mismos. 6.3 Existencia de mecanismos específicos de evaluación de desempeño del personal municipal. “Informe de Auditoria Ciudadana. Calidad de las prácticas democráticas en municipios” Segunda Parte. Tema Trato al Ciudadano, www.auditoriaciudadana.gov.ar

tarea asignada, el 52% sostiene que estos requisitos no se respetan nunca o casi nunca. En este punto, los consultados opinan que, en los nombramientos de los agentes y funcionarios municipales suele incidir siempre o casi siempre la influencia política (61%) o las relaciones de parentesco (51%).

En la **Municipalidad de Olavarría** rige la Ley Provincial (de la Provincia de Bs. As.) N° 11.757. De acuerdo a esta ley, el ingreso a la función pública debe aprobarse mediante concurso o procedimiento especial de selección, debiendo acreditarse el cumplimiento de los requisitos que para el desempeño del cargo se establezcan. Según surge de las encuestas realizadas entre los ciudadanos de este municipio, predomina la idea de que las contrataciones de empleados públicos no necesariamente se realizan en base a procedimientos ecuanímenes: el 45% considera que el municipio raramente contrata a sus empleados en función de la experiencia y/o de las capacidades que demuestren para las tareas que deben realizar. El 66% de los ciudadanos de Olavarría sostiene que siempre o casi siempre los nombramientos de empleados y funcionarios municipales son producto de la influencia política, el 59% cree que responden a relaciones de parentesco, el 28% a la presión de algún sindicato y el 27% a la presión de alguna empresa.

En la Provincia de Jujuy la Ley Provincial N° 3161/74 reglamenta el empleo municipal y se establece que el requisito para acceder a un cargo público es la idoneidad. La Carta Orgánica de **Palpalá**, garantiza las contrataciones bajo reglas técnicas y examen de competencia¹⁸. En cuanto a la percepción que tienen los palpaleños respecto de la contratación de los empleados y funcionarios públicos municipales, el 65% de los encuestados opina que pocas veces o nunca el municipio contrata a sus empleados en función de la experiencia y/o las capacidades para el cargo. En este sentido, los palpaleños atribuyen el nombramiento de empleados y funcionarios municipales siempre o casi siempre a la influencia política (87%), a las relaciones de parentesco (83%); a la presión de algunos sindicatos (39%); a la presión de algunas empresas (20%).

La Constitución de la **Provincia de Córdoba** establece que el ingreso a la Administración Pública debe regirse “por idoneidad, por criterio objetivo, en base a concurso público de

¹⁸ Sin embargo, no existe normativa que obligue a publicar las convocatorias para acceder a los cargos públicos municipales. Por otra parte, en Palpalá existe un Reglamento Interno para el Personal Municipal (Decreto 367/91, que modifica al Decreto 057/8736). Informe Municipio de Palpalá op. cit.

los aspirantes, que asegure la igualdad de oportunidades”. Por su parte, el Régimen de Municipios y Comunas de la Provincia de Córdoba establece que el Concejo Deliberante de cada Municipio tiene la atribución de sancionar ordenanzas que aseguren el ingreso por concurso a la Administración Pública y garanticen la estabilidad en el empleo y la promoción profesional en la carrera administrativa del personal municipal. En el **Municipio de Villa General Belgrano** no existe ordenanza que regule el ingreso de los agentes de la administración pública¹⁹.

En cuanto a la percepción que tienen los ciudadanos de Villa General Belgrano respecto a la contratación de los empleados públicos municipales, el 54% de los entrevistados sostiene que esto no se respeta nunca o casi nunca. En este punto, los ciudadanos consultados opinan que, en los nombramientos de los agentes y funcionarios municipales, suele incidir siempre o casi siempre, la influencia política (64%) o las relaciones de parentesco (59%).

La Constitución de la Provincia de Catamarca establece que todos los empleados públicos deben ser designados por concurso de antecedentes y oposición y dispone que todos los habitantes de la provincia sean admisibles para ocupar cargos públicos sin otra condición que la idoneidad. La Carta Orgánica del **Municipio de San Fernando del Valle de Catamarca** dispone que el ingreso a la administración pública municipal debe realizarse por concurso público basado en reglas técnicas abiertas, sólo para los niveles superiores de la administración.

Sin embargo, el 62% de los ciudadanos de San Fernando del Valle de Catamarca opina que la contratación de los empleados públicos municipales nunca, casi nunca o pocas veces se realiza en función de la experiencia y/o capacidades para desarrollar la tarea asignada. Según los ciudadanos consultados, en los nombramientos de los agentes y funcionarios municipales suelen incidir siempre o casi siempre la influencia política (94%), las relaciones de parentesco (81%), la presión de algunos sindicatos (34%) y la presión de alguna/s empresa/s (34%).

¹⁹ No obstante ello, se ha recurrido al Concurso Público de antecedentes para la selección de Inspector General y en el año 2005, se ha sancionado la Ordenanza N° 1353 en la que se designa al Juez Municipal de Faltas, seleccionado conforme al sistema de concurso público de antecedentes. Informe sobre la Calidad de las Prácticas Democráticas de Villa General Belgrano Provincia de Córdoba República Argentina. Segunda Parte. Tema Trato al Ciudadano, www.auditoriaciudadana.gov.ar

En el **Municipio de Lavalle**, la contratación de personal se efectúa conforme al marco legal que provee la Ley Provincial N° 5892, denominada *Estatuto Escalafón Municipalidades Personal Organismos Entes Autárquicos*. Esta ley regula el procedimiento de contratación de empleados públicos de las municipalidades de Mendoza. Para ingresar a la administración pública, el Estatuto pauta los procesos de selección y dispone la publicación de los resultados. Sin embargo, no contiene una disposición general que establezca concursos de oposición y antecedentes para el acceso al empleo público.

En cuanto a la percepción que tienen los ciudadanos de Lavalle respecto de la modalidad de contratación de los empleados públicos municipales, en función de la experiencia y/o capacidades para desarrollar la tarea asignada, el 28% sostiene que estos requisitos no se respetan nunca o casi nunca y el 40% cree que se consideran pocas veces. En este punto, los consultados opinan que, en los nombramientos de los agentes y funcionarios municipales suelen incidir siempre o casi siempre la influencia política (81%) o las relaciones de parentesco (62%).

La Carta Orgánica de **Curuzú Cuatiá**, establece lineamientos sobre deberes y derechos de los agentes municipales: a) acceso a la función pública mediante concurso que contemple la idoneidad, fijando las incompatibilidades; b) establecimiento de un escalafón; c) regulación de la estabilidad del empleo público, d) capacitación, e) creación de un régimen disciplinario. El principio general es la convocatoria a concursos, los cuales serán evaluados por un Jurado conformado a tal fin. Sin embargo, la reglamentación general no establece sistemas de ingreso mediante concursos, sino que relega a la convocatoria particular los requisitos específicos para cada grupo ocupacional, según lo expone el artículo 13 de la misma norma²⁰.

El 48% de ciudadanos de Curuzú Cuatiá considera que pocas veces, casi nunca o nunca, el Municipio contrata a sus empleados en función de su experiencia y/o capacidades. En este sentido, los ciudadanos consideran que en la contratación inciden la influencia política (69%) y las relaciones de parentesco (60%).

²⁰ Informe PAC del Municipio de Curuzú Cuatiá Provincia de Corrientes, op.cit.

En el Municipio de **Diamante**, la Ordenanza N° 149/75 establece un sistema de selección, ascenso y evaluación del personal municipal con excepción de aquellos funcionarios que desempeñen cargos electivos. Además se creó la Junta de Admisión, Calificación y Disciplina. A su vez, la misma Ordenanza establece la obligatoriedad de convocar previo examen, a concurso de todas las categorías²¹. La misma norma impone la obligación de efectuar mediante concursos abiertos todo ingreso a la administración municipal. Para el caso de los ascensos, se convocará a concurso cerrado²². Actualmente la forma de ingreso de los agentes públicos es por contratación directa o por ingreso al escalafón, aunque se concursaron algunos cargos jerárquicos.

De la capacitación

¿Proveen los municipios capacitación periódica destinada a sus empleados y funcionarios? ¿Quién y cómo define y establece las necesidades en materia de capacitación? ¿Cuál es la normativa que rige al respecto?

En el Municipio de **Curuzú Cuatiá** la Ordenanza N° 610/89 establece el derecho a la capacitación de los empleados públicos municipales. Los cursos de capacitación son organizados en función de las necesidades de las áreas y sus competencias dándose la posibilidad de que en casos específicos el municipio cubra los gastos de estos cursos.

El 41% de los curuzucuateños considera que el municipio capacita a sus empleados, sin embargo el 33% responde que no lo hace, mientras que el 26% manifiesta no tener conocimiento al respecto.

²¹ Existen dos tipos de concursos para el ingreso a la función pública: **Según su extensión:** a) **Cerrados:** cuando únicamente participan agentes de la administración. b) **Abiertos:** cuando intervienen candidatos en general. **Según los elementos a cotejar:** a) **De antecedentes:** cuando se cotejan títulos, diplomas, antigüedad, cargos y demás antecedentes. B) **de oposición:** cuando se evalúen conocimientos y aptitudes profesionales, mediante exámenes escritos y/u orales. C) **De antecedentes y oposición:** cuando sean indagados ambos elementos. Informe Municipio de Diamante Provincia de Entre Ríos, op. cit.

²² Asimismo, la norma dispone ciertas prioridades especiales para el ingreso. En igualdad de condiciones, tienen prioridad: los aprendices o cadetes, transitorios o jornaleros, cuando se encuentren trabajando para la administración Municipal; los que tienen mayor antigüedad por servicios anteriores prestados en el Municipio, en forma temporaria o como personal efectivo y siempre que la misma sea superior a seis meses; el cónyuge o hijo de agente municipal fallecido, incapacitado o jubilado; el que tenga mayor número de hijos o familiares a cargo; aquellos que tengan mejores títulos habilitantes o educación superior. En todos los casos, se incorporan en el cargo más bajo del escalafón. Informe PAC del Municipio de Diamante Provincia de Entre Ríos, op. cit.

En **Diamante**, la Ley Orgánica de las Corporaciones Municipales, a través de la reforma introducida por la Ley N° 9728 establece dentro de las facultades y deberes de los Municipios, la capacitación y perfeccionamiento del personal municipal. El Municipio de Diamante no posee normativa que establezca un sistema de capacitación ni la obligatoriedad de desarrollar programas de capacitación para funcionarios y empleados municipales.

Algo similar ocurre en **San Fernando del Valle de Catamarca**, donde el Estatuto para el personal garantiza el derecho a la capacitación de los empleados y agentes municipales y garantiza la participación de estos en cursos de perfeccionamiento. De los consultados, el 29% cree que el Municipio no capacita a sus empleados para que desarrollen mejor sus tareas y el 51% no sabe si es así.

En la Provincia de Jujuy la Ley N° 3161/74 dispone que “todo agente tiene derecho a capacitarse y a la carrera administrativa”. La Carta Orgánica de **Palpalá** garantiza este derecho aunque no existen normas específicas. El 30% de los palpaleños considera que los empleados municipales no reciben capacitación para desarrollar mejor sus tareas, mientras el 46% no responde y un 24% manifiesta que sí se capacita a los agentes públicos.

En **Mendoza** la Ley Provincial N° 5892 establece que los empleados municipales tienen derecho a la capacitación y autoriza a cada municipalidad a establecer sistemas destinados a lograr una mejor preparación de los empleados. Sin embargo, en **Lavalle**, no existe una reglamentación específica ni programas preestablecidos para garantizar la capacitación de los empleados y funcionarios.

De los ciudadanos consultados, el 39% opina que la capacitación no se lleva a cabo, el 36% no sabe si el Municipio capacita o no a sus empleados para que puedan desarrollar mejor sus tareas y sólo el 25% manifiesta tener conocimiento sobre esta capacitación.

La Ley de Municipios y Comunas de la **Provincia de Córdoba**, crea el Instituto Provincial de Capacitación Municipal²³. Este Instituto implementó en el año 2003 y 2006 el Programa

²³ Este organismo tiene como objetivos: a) el estudio e investigación de temas municipales, b) la organización de cursos permanentes y transitorios de perfeccionamiento del personal municipal, c) la organización de congresos municipales y, d) toda otra actividad que tienda al afianzamiento del Régimen

de “**Capacitación en Gestión Estratégica Local (GEL)**”, dirigido a autoridades políticas y funcionarios públicos de las administraciones municipales y contempló la realización de cursos, sobre cuatro temáticas específicas: Gestión Estratégica, Gestión Organizacional, Gestión de Recursos Humanos y Gestión de Políticas Públicas. Funcionarios del Gobierno de Villa General Belgrano, participaron de estos cursos, concurriendo también al curso de Diplomatura en Gestión Pública.

El 37% de los consultados en Villa General Belgrano considera que el municipio no capacita a sus empleados, mientras que el 16% supone que sí lo hace y un 47% responde que no lo sabe.

En la **Provincia de Buenos Aires** la Ley provincial N° 11.757 reconoce la capacitación como un derecho del agente municipal. Asimismo, establece que “la carrera del agente se regirá por las disposiciones del escalafón, sobre la base del régimen de evaluaciones y aptitudes, antecedentes, capacitación, concurso y demás requisitos que en la reglamentación local se determine” (art.25). En el **Municipio de Olavarría**, la capacitación no responde a un diagnóstico previo sobre el tema, ni forma parte de programas preestablecidos; sin embargo, existen algunos antecedentes específicos en el área Salud. Las encuestas realizadas en Olavarría, muestran que el 27% de los ciudadanos manifiesta conocer que el Municipio capacita a sus empleados para que puedan desarrollar mejor sus tareas, mientras que un 37% desconoce si el Municipio lo hace y un 36% considera que los empleados municipales no son capacitados.

El Estatuto del Personal Municipal de **Villa La Angostura** (Ordenanza N° 1609/05) dispone que “debe estimularse la capacitación permanente de los trabajadores” y, para tal fin, la Municipalidad -en colaboración con la asociación sindical- debe encargarse de organizar periódicamente cursos para el mejoramiento y la especialización en las distintas áreas de trabajo (art. 110). “El reglamento que regula las atribuciones de la Junta de Admisión, Calificación, Ascenso y Disciplina debe establecer los modos en que todos los estudios y cursos realizados por el trabajador obtengan un puntaje relevante para su calificación o admisión”²⁴. Según la información brindada por el Municipio, se realizan

Municipal. Informe sobre la Calidad de las Prácticas Democráticas de Villa General Belgrano Provincia de Córdoba República Argentina. Segunda Parte. Tema Trato al Ciudadano, www.auditoriaciudadana.gov.ar, Pág. 93.

²⁴ La Municipalidad destina a estos fines como mínimo, un cero veinticinco (0,25) por ciento del total de los egresos del Presupuesto Anual. Asimismo, el Reglamento de las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo

varias actividades de capacitación, aunque no tienen desarrollado aún un plan específico. El 39% no sabe si el Municipio capacita o no a sus empleados para que puedan desarrollar mejor sus tareas, el 33% opina que la capacitación no se lleva a cabo y el 28% sí manifiesta tener conocimiento sobre capacitación a empleados municipales.

De los mecanismos de evaluación

La evaluación del desempeño del personal público local reviste importancia a los fines de monitorear la calidad del servicio prestado, como también permite fundar el sistema de promoción, ascensos y sanciones en el escalafón municipal.

En Mendoza la Ley Provincial N° 5892 (Orgánica de municipalidades) dispone que los empleados deben ser calificados en el marco de la carrera administrativa, sin embargo en el **Municipio de Lavalle**, no existe reglamentación específica ni programas pre establecidos para evaluación de empleados y funcionarios.

En la Constitución de la Provincia de Córdoba y en la Ley N° 8102 no se establece la convivencia de implementar mecanismos de evaluación de desempeño, como tampoco se pudo obtener información de estas regulaciones en el **Municipio de Villa General Belgrano**.

El **Municipio de Olavarría** no cuenta con mecanismos específicos de evaluación de desempeño del personal. El Estatuto para el Personal de las Municipalidades (Ley Provincial N° 11.757) en su art. 26 hace referencia a la evaluación del personal, delegando los aspectos operativos a la reglamentación que cada comuna dicte. No se detallan los métodos ni la relación entre éstos y la carrera administrativa.

En el **Municipio de Diamante** la Ordenanza N° 149/75 en su art.123 establece un régimen de evaluación de los empleados municipales, que debe ser aplicado en forma anual por la Junta de Admisión, Calificación y Disciplina. Este procedimiento no se cumple en la actualidad.

(constituye el Anexo II del Estatuto de Personal Municipal), dispone que “la Municipalidad planifica e implementa permanentes y sistemáticas actividades de capacitación sobre los procedimientos operativos vigentes y futuros, en los que estén incorporadas las medidas de prevención de accidentes y enfermedades profesionales, así como también campañas destinadas a desarrollar actitudes positivas frente a los riesgos” (art.12).²⁴ Informe sobre la Calidad de las Prácticas Democráticas de Villa La Angostura Provincia del Neuquén República Argentina. Segunda Parte. Tema Trato al Ciudadano, www.auditoriaciudadana.gov.ar

En **Curuzú Cuatiá** la Ordenanza N° 610/89 establece que los empleados públicos municipales deben recibir obligatoriamente una calificación o evaluación al menos una vez al año. Sin embargo, no existe otra normativa al respecto que reglamente esta cuestión y no se encuentra establecido un mecanismo de evaluación determinado.

El Estatuto para el Personal del **Municipio de San Fernando del Valle de Catamarca** establece que todos los agentes deben ser evaluados anualmente conforme a las modalidades que establezca la reglamentación, pero en la práctica la re categorización de los empleados se realiza por antigüedad cada cuatro años.

El Estatuto del Personal Municipal de **Villa la Angostura** dispone la evaluación de los empleados municipales, realizándose la misma en forma anual y de acuerdo al procedimiento en establecido esa norma. Esta evaluación constituye un requisito para el ascenso en el escalafón municipal.

En la Provincia de Jujuy la Ley N° 3161/74 establece un sistema de calificación de empleados de planta permanente. El **Municipio de Palpalá**, mediante el Decreto N° 42/2001 implementó una reglamentación del sistema de calificación de personal que se aplica en forma anual.

4. Reflexiones Finales

Habiendo presentado de manera exhaustiva los datos detallados que involucran el tema del trato al ciudadano, se presentan algunas reflexiones finales, a modo de síntesis de los apartados desarrollados.

Uno de los principales roles del Estado es el de ser garante de los derechos ciudadanos y en este sentido, debe asegurar que los ciudadanos sean tratados con respeto y profesionalismo. Las relaciones entre los ciudadanos y las instituciones públicas son esenciales para el buen funcionamiento de la democracia.

En los municipios estudiados, la mayoría de los ciudadanos que han concurrido a dependencias municipales con el objetivo de realizar trámites o pedir información, se manifiestan conformes con el trato que reciben de parte de las instituciones públicas municipales, destacando que las experiencias de interacción fueron positivas.

La existencia de oficinas o espacios destinados a recibir quejas o reclamos cobra importancia en tanto brinden la posibilidad a los ciudadanos de acceder a sistemas o circuitos que contemplen procedimientos normados que los hagan previsibles, ofreciendo así la posibilidad de asentar los reclamos, sabiendo que tendrán respuesta, debido seguimiento y resolución. Se podría inferir que la sola existencia de oficinas dedicadas a recolectar quejas no es condición suficiente para que los ciudadanos presenten las mismas.

Ahora bien, los ciudadanos que concurren a las instituciones municipales tienden a calificar el trato en general como bueno, y en especial presentan una imagen positiva de los empleados municipales, sin embargo, sostienen que los empleados no tienen la capacitación adecuada y suficiente para desarrollar las tareas que cumplen. Tal vez, esto signifique que la existencia de buen trato no implica la resolución del problema y que posiblemente la calificación positiva tanto de la atención recibida como del funcionamiento institucional, sean emergentes de un tipo de relaciones sociales típicas de lo local y de la mayor informalidad en las relaciones.

En relación a los modos de contratación del personal, se ha detallado que tanto en las Constituciones Provinciales como en las Cartas Orgánicas municipales o en las Leyes Estatutos que rigen el desempeño de la Administración Pública Municipal, se han establecidos los procedimientos de contratación de empleados públicos basados en reglas técnicas, abiertas al conocimiento público. Sin embargo la ciudadanía considera que el hecho de que los procedimientos de contratación estén presentes en la normativa no implica que se lleven adelante de acuerdo a lo establecido. Es generalizada la percepción de que el nombramiento de empleados y funcionarios municipales no responde a los estándares de idoneidad y capacidad requerida para el cargo o función, sino que es atribuida a la influencia política, a las relaciones de parentesco y a la presión de algunos sindicatos o algunas empresas.

La ciudadanía manifiesta un alto grado de desconocimiento sobre la existencia específica de sistemas de capacitación. Por lo tanto, ¿cuáles serían las razones que llevan a la ciudadanía a considerar positivo el desempeño de los empleados municipales, si al mismo tiempo consideran que éstos no están lo suficientemente capacitados para el cargo o función que desempeñan?

Por último, al igual que la capacitación, la realización de evaluaciones se encuentra establecida en las leyes provinciales. Sin embargo la existencia de normativa provincial, como municipal tampoco garantizaría ni fomentaría la efectiva evaluación de los agentes municipales. De acuerdo a la información relevada, la mayoría de los municipios no realiza las evaluaciones de su personal, aún habiendo normativa que las exija. Por lo tanto, la existencia de sistemas formales de evaluación de desempeño que se asienten sobre bases imparciales e instrumental técnico orientados a garantizar la objetividad y calidad de la apreciación y la normativa que rija al respecto, continúa siendo un ideal a alcanzar en el ámbito municipal.

En función de lo analizado a lo largo del presente trabajo, sería interesante reflexionar sobre la gravitación o medida en que la cultura local moldea un tipo y una dinámica de relaciones sociales que enfatiza la informalidad en sus relaciones, es decir en el trato.

El derecho de todas las personas 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. El Programa Auditoría Ciudadana busca revertir las prácticas no-democráticas y pone énfasis en la promoción del acceso de los ciudadanos a las instituciones estatales.

En este sentido mediante la información que brinda el PAC es posible conocer las diferentes realidades locales e incidir en las mismas tendiendo a mejorar la calidad de las prácticas democráticas y por lo tanto la calidad de vida de todos los habitantes de esa localidad.