



Planes y Programas de Metas como innovaciones en los procesos de rendición de cuentas en el nivel local

Experiencias en el marco de la Red Latinoamericana por Ciudades Justas, Democráticas y Sustentables

Pamela Cáceres

América Latina urbana, rica y desigual: una realidad para el debate crítico y las prácticas innovadoras

América Latina podría ser descrita por algunas de sus características distintivas: constituye una región cuya población está fuertemente concentrada en espacios urbanos —el 80% de las personas viven en ciudades; las actividades económicas basadas en lo urbano representan

más del 80% del producto bruto en los países más urbanizados de América Latina; su territorio es uno de los mejor dotados de recursos naturales del planeta y es el continente que presenta la mayor desigualdad social en el mundo —el 10% más rico concentra casi el 40% de la riqueza mientras que el 40% más pobre recibe un 14% del total. En las ciudades se concentra el poder, la riqueza, la comunicación, la ciencia, la tecnología, pero también los peores índices de marginalidad y exclusión, deterioro ambiental, e inseguridad. La realidad latinoamericana es diversa pero presenta también elementos comunes que permiten afirmar: América Latina es urbana, rica y desigual¹.

Si estos indicadores presentados se analizaran a la luz de una perspectiva de la ciudad como construcción social podemos constatar que la dinámica sociopolítica sobre la que se construyó el proyecto urbano en la región ha sido históricamente excluyente (Cáceres, 2010). Desde una postura crítica y con objetivos de transformación, esta realidad expresa que es necesario atender no sólo a los resultados problemáticos que muestran los datos, sino también a los procesos sociopolíticos que subyacen como causas estructurales de los mismos. Parece evidente que los problemas en la región tienen mucho que ver con la forma en que se hacen las cosas, en que se coordinan las acciones y se toman las decisiones que afectan al conjunto de las sociedades. Pensar en el desarrollo sustentable en Latinoamérica obliga a considerar necesariamente los mecanismos de gobernanza existentes, que conllevan una determinada distribución y ejercicio del poder, determinados mecanismos de toma de decisión, de asignación de recursos y de representación de intereses.

Los resultados de los procesos de gobernanza que han tenido lugar en los 200 años de historia política en los países y ciudades del continente, habilitan la proposición de que no es posible pensar en un desarrollo urbano sustentable sin atender a la cuestión de la democratización. En estos contextos la democracia local constituye, simultáneamente, un objetivo y un medio para la construcción de sociedades más justas, inclusivas y sustentables. La posibilidad de mayor o menor inclusión y representatividad de las decisiones públicas es dependiente del mayor o menor grado de participación de la sociedad civil y la ciudadanía en dichos procesos de decisión, y la participación, a su vez, es fuertemente condicionada por la posibilidad efectiva que

tienen los ciudadanos de informarse sobre los procesos sociales, sobre los criterios que orientan las decisiones y sobre las acciones llevadas a cabo por los agentes estatales.

En consonancia con algunas de estas realidades y posturas descriptas, en la última década América Latina ha captado, de manera creciente, la atención de reflexiones teóricas e investigaciones en el mundo académico y ha motivado la emergencia de prácticas innovadoras tanto desde el estado como la sociedad civil en numerosos centros urbanos latinoamericanos. El presente trabajo describe algunas de estas exploraciones conceptuales y refiere a algunas de las más de 50 experiencias locales que integran la denominada Red Latinoamericana por Ciudades y Territorios Justos, Democráticos y Sustentables (en adelante RLCTJDS). La característica común de éstas iniciativas —que presentan grados disímiles de desarrollo— es que han desarrollado estrategias tendientes a ampliar las posibilidades efectivas de la ciudadanía para ejercer su derecho a participar e informarse respecto del estado de situación de los temas trascendentales en sus respectivas ciudades, monitorear la acción estatal e incidir en la agenda del estado. Además de reivindicar el derecho a participar de las cuestiones de interés público, focalizan su accionar en la construcción de poder social orientado a generar “mejores condiciones para” y “mayor eficacia de” la participación ciudadana.

Algunas de las características comunes que identifican a las experiencias ciudadanas que integran la RLCTJDS, además de un objetivo político común —“Ciudades y Territorios Justos, Democráticos y Sustentables”, son las estrategias elegidas para alcanzar dicho objetivo. Pueden identificarse entre sus líneas de acción más importantes:

- *“Monitorear el estado de situación de las ciudades en lo que respecta a la calidad de vida, la justicia social, la democracia y la sustentabilidad;*
- *Promover la participación ciudadana y una ciudadanía activa;*
- *Hacer seguimiento e incidir en las políticas públicas;*
- *Promover espacios para el diálogo entre la sociedad civil, actores privados y la interlocución permanente con los poderes del Estado.*

- *Socializar información y conocimiento para que se promueva una participación informada de la ciudadanía en los procesos de toma de decisión*". (RLCTJDS, 2011)

Estas iniciativas de la sociedad civil contribuyen en gran medida a reivindicar y poner en valor la información pública tanto su disponibilidad y accesibilidad como su democratización, entendiendo aquella no sólo como un derecho humano sino también como una condición para la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública y para la participación ciudadana efectiva. Sostienen en mayor o menor medida, según el caso, que la participación, la articulación de redes de acción colectiva y la construcción de consensos y posicionamientos frente a la realidad urbana constituye un mecanismo que puede promover las transformaciones necesarias en las instituciones públicas. Entienden que sólo a partir del fortalecimiento de una opinión pública crítico-reflexiva es posible propiciar una ciudadanía activa que se reapropie de la política. Reivindican la incidencia pública de la sociedad civil como una forma de participación política legítima y como modo de hacer la democracia representativa más participativa y deliberativa.

Las experiencias de la RLCTJDS comparten metodologías, adoptan modos de accionar particulares, innovan y aprenden unas de otras. Como espacio de acción en el nivel regional han logrado constituir una masa crítica significativa con posibilidades de impacto en la movilización y articulación de capital social, en la generación de capacidades para la incidencia en las políticas urbanas y en la construcción de una nueva cultura política. A partir de esas consideraciones, este trabajo sostiene que es necesario reflexionar sobre los alcances y limitaciones de éstas prácticas con el fin de analizar su potencial para la construcción de un nuevo proyecto urbano en América Latina. Para ello se presenta aquí el resultado de un estudio comparado de casos en 7 ciudades —cuatro ciudades argentinas y 3 brasileras— focalizando en una innovación institucional promovida por iniciativas de la RLCTJDS, los Planes o Programas de Metas.

Estas herramientas que obligan a los alcaldes, prefectos e intendentes a presentar, al iniciar sus gestiones, sus programas de gobiernos expresados en metas mensurables y a rendir cuentas periódicamente por el estado de avance de las mismas presentan un gran potencial para la democratización en la medida que genera mejores condiciones

para procesos de rendición de cuentas mas interactivos, dialógicos y argumentativos, favorece la interacción entre gobernantes y ciudadanos, disponibiliza mejor información para el monitoreo, la evaluación de las políticas públicas y la construcción de una opinión pública informada y facilita el involucramiento y la participación ciudadana en los procesos políticos en el nivel local.

Sin embargo, el alcance que pueda tener la implementación de estas nuevas prácticas dependerá del contexto y dinámica sociopolítica que caracteriza a cada sociedad local, del enfoque y prácticas de gestión de los gobiernos municipales, de las características de la sociedad civil y las formas de interacción entre ambos. La implementación de los Planes y Programas de Metas son contingentes de estos factores, pero también los actores a partir de sus estrategias y acciones pueden ampliar o restringir, cambiar y o reproducir antiguos modos de proceder. De la comprensión que tengan de la herramienta tanto actores estatales como de la sociedad civil, de la interpretación de los constreñimientos y posibilidades que enfrentan y de la voluntad de asumir el desafío de transformación dependerá cuanto pueda avanzarse con esta innovación institucional y su potencial democratizador.

Este trabajo presenta en primer lugar algunos desarrollos conceptuales que fundamentan la importancia de los procedimientos y procesos de rendición de cuentas para la profundización de la democracia en América Latina. Estos elementos permitirán, a su vez, plantear algunas dimensiones relevantes para analizar las experiencias en vistas a aquel objetivo. En la segunda parte se describirán algunas conclusiones resultantes de la aplicación de esas matrices a casos concretos, entendiéndose que las mismas son susceptibles de ser utilizadas también en otros contextos y experiencias.

Democratización y Accountability: reflexiones y propuestas

Los conceptos, diseños institucionales y prácticas democráticas están siendo objeto de análisis crítico en todo el mundo, pero en América Latina principalmente a partir de los impactos de los procesos de democratización que confluyeron con la neoliberalización de

las sociedades en la región con sus consecuencias en términos de exclusión social y corrupción. La constatación del fracaso de las políticas de reforma llevadas a cabo durante la última década del siglo XX pusieron en evidencia, con más claridad aún en los principales centros urbanos del continente, que la ola democratizadora no tuvo como consecuencia regímenes ni más eficientes, ni más inclusivos. Por el contrario, la restitución del derecho al voto y la libertad de expresión pusieron de manifiesto la contradicción entre la vigencia de estos derechos junto a profundos déficits democráticos dados por el incremento de la exclusión y la desigualdad social, la inseguridad, la crisis de representación, la degradación y/o privatización de los bienes públicos, entre otros.

Esta “confluencia perversa entre democracia y neoliberalismo” —en términos de Olvera e Isunza, a la vez que generó serios obstáculos para el ejercicio democrático, puso a su vez en el tapete nuevos discursos y prácticas tendientes a reflexionar y repensar los regímenes realmente existentes en la región y considerar la participación ciudadana en la definición, control y evaluación de las políticas públicas como propuesta para la creación de nuevas posibilidades para la democratización en América Latina (Olvera e Isunza, 2004).

Otros autores (Strasser, 2000, Oxhorn, 2003, Fleury, 2004), han destacado el impacto de la desigualdad en las “democracias reales” del siglo XXI en el continente y, algunos de ellos como Oxhorn, han recuperando el concepto de esfera pública y su vinculación con la teoría democrática, destacando la necesidad de analizar las transformaciones que ha sufrido aquella a partir de la restitución de los derechos políticos en Latinoamérica. Oxhorn, sostiene que el retorno de gobiernos civiles electos ha instalado un modo neopluralista de inclusión política basado en el mercado que asigna valor fundamental al interés individual, con marcados rasgos autoritarios a partir de los cuales el poder político tiende a impermeabilizarse no sólo respecto a la participación democrática más allá del voto, sino también al control e inspección pública. A partir de la descripción de este fenómeno afirma que, a pesar de no estar ya formalmente restringida, “en la práctica la esfera pública en las democracias latinoamericanas es limitada en formas que contribuyen a una creciente distancia entre una elite política y la gente que ella supuestamente representa” (Oxhorn, 2003: 132). Para

el autor la esfera pública puede y debe ser evaluada en relación con la calidad de los regímenes y por tanto "...puede ser caracterizada de acuerdo a su inclusividad en términos de los actores que pueden participar activamente en ella y la capacidad de esos actores para alterar patrones de integración o el total ejercicio del poder a través de tal participación (Calhoun, 1993:278). En otras palabras, la esfera pública debe ser evaluada de acuerdo a quién es incluido en ella (y quién no), así como del significado de esa inclusión en términos de la habilidad de esos actores para conseguir sus propios intereses autodefinidos" (Oxhorn, 2003: 133-134).

En general los debates que se dan en lo que Gaventa denomina el campo de la "profundización democrática" (deepening democracy field), focalizan cada vez más en "el proyecto político de desarrollar y sostener una cada vez más sustantiva y empoderada participación ciudadana en el proceso democrático" (Gaventa, 2006: 7) que complementa a la democracia representativa. En este campo el autor identifica cuatro enfoques propositivos, no excluyentes sino complementarios, respecto a qué estrategias utilizar para profundizar la democracia: el enfoque de la democracia de la sociedad civil, el de la democracia participativa, el de la democracia deliberativa y el de la gobernanza participativa empoderada (empowered participatory governance). Estos desarrollos comparten la concepción que la democracia no constituye sólo un conjunto de normas, procedimientos y diseños institucionales, tampoco se limita a la competencia electoral, sino por el contrario, es o debe ser el proceso por el que los ciudadanos ejercitan el control de las decisiones que afecta sus vidas, y como tal permite materializar el principio del autogobierno que la democracia lleva implícito (Gaventa, 2006).

Estas propuestas que ponen el acento en el potencial del capital social, la participación y la deliberación destacan, a su vez, la necesidad de ampliar las formulaciones conceptuales y empíricas de la participación política como así también de desarrollar nuevas formas de comprensión de los procesos políticos y de las posibles estrategias para profundizar su democratización. Recuperan un *enfoque relacional* de los fenómenos políticos cuyo propósito es analizar las interfaces entre la esfera política y la de la sociedad civil que incluya la consideración del poder en las dinámicas de construcción social y de gobierno de las decisiones que

atravesan el sistema político. Democratizar, desde esta perspectiva, implica visibilizar la verdadera dinámica de los procesos de decisión de modo de romper los patrones que impiden ampliar e incluir voces, sobre todos las estructuralmente excluidas.

Desde una perspectiva relacional como la descripta, en la que se incluye la consideración del poder en el análisis de las posibilidades de transformación social el gran interrogante es ¿es posible democratizar en condiciones sociopolíticas de exclusión social y política como las que predominan en el continente? Si se trata de democratizar el poder pero el poder se encuentra fuertemente concentrado y no es público en su lógica de reproducción y de participación en los procesos decisivos que afectan los intereses y bienes sociales, la democracia no sólo aparece como fin en sí mismo sino como el medio necesario para romper la circularidad perversa que se establece en las relaciones estado-sociedad y el modo en que se define la esfera pública. La ruptura de estos patrones no se dará de manera espontánea sino por el contrario a partir de procesos conscientes y deliberados de construcción de nuevas formas de gobernanza de lo público que den cuenta de las contradicciones de los regímenes actuales y reivindiquen la necesidad de nuevas fuentes de legitimidad del poder, pero ¿cómo construir entonces un nuevo equilibrio de poder capaz de llevar a cabo estas transformaciones?

Es a la luz de estos interrogantes que comienza a perfilarse una nueva agenda de reflexión y acción que atrae la labor del mundo académico y la emergencia de nuevas prácticas de actores sociales y políticos. Los desafíos parecen centrarse en la necesidad de una reflexión crítica que permita reconocer y comprender los obstáculos existentes, su inserción y particularismos en diferentes contextos sociopolíticos, la identificación de potenciales estrategias de transformación en los intersticios de los regímenes actualmente existentes y el desarrollo de innovaciones creativas capaces de proponer alternativas, complementar y fortalecer las instituciones tradicionales de la democracia representativa.

Entre estas propuestas reflexivas, analíticas y prácticas se insertan los trabajos que desatacan las características y potencialidades de los mecanismos de rendición de cuentas (o accountability) en las sociedades contemporáneas en general y en las latinoamericanas en particular. Autores como Schedler, Fox, Ackerman y Olvera e Izunza plantean la rendición de cuentas como proceso que involucra a los

agentes estatales y actores sociales en una dinámica que permite poner límites al poder y su ejercicio, mejorar la transparencia y la legitimidad de las decisiones y acciones del Estado y mejora también las condiciones para la participación en la medida que dispone información abierta a la evaluación crítica de la opinión pública (Olvera, A. y Isunza Vera, E., 2004; Ackerman, J., 2005; Fox, J., 2006; Schedler, A., 2008).

Para estos autores la Rendición de Cuentas (RdC) es un conjunto de normas, procedimientos y prácticas que obligan a los agentes públicos a “*informar sobre sus decisiones y a justificarlas en público (answerability)*”, implica el derecho de los ciudadanos de exigir que el poder se abra a la inspección pública y “*la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso que hayan violado sus deberes públicos*” (Schedler, A.; 2008: 12, 13). La RdC puede darse a través de mecanismos institucionales o de accountability horizontal y vertical -sistema de separación de poderes, de frenos y contrapesos, elecciones periódicas y competitivas- (O`Donnell, G.; 2001) o mediante controles extrainstitucionales por los que “*los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil en la esfera pública pueden cuestionar determinadas decisiones o políticas públicas, denunciar comportamientos ilegales de los funcionarios públicos, o tematizar nuevos problemas o asuntos*” (Peruzzotti 2006: 47). En este último caso el control es de tipo informal e indirecto en la medida que el objetivo es influir en la opinión pública y/o activar los mecanismos institucionales formales establecidos y se la denomina “accountability social”.

Para quienes se interesan por estos mecanismos institucionales y prácticas informales, el fortalecimiento de los procesos de RdC —más allá del voto— es entendido como un requisito fundamental para reducir los riesgos que provienen de la delegación del poder y los déficits democráticos en América Latina. Así, al valorar la RdC, destacan algunas dimensiones que resultan relevantes para pensar la consolidación de la democracia en las sociedades actuales:

1. La RdC tiene una *dimensión relacional*: dado que los agentes públicos rinden cuentas ante alguien, la ciudadanía, de manera directa (en las instancias electorales, o en la comunicación directa con la ciudadanía) o indirecta (a través de las instancias institucionales representativas previstas como los órganos legislativos y de control horizontal). Los ciudadanos también,

directa o indirectamente ejercen el derecho y la responsabilidad de controlar y exigir la rendición de cuentas a los agentes públicos, directamente por medio del ejercicio del derecho a la información pública, la participación en institutos de democracia directa, etc. e indirectamente a partir de la influencia en la opinión pública y la activación de los actores e instancias institucionales vinculados al control del poder político. Las características que adquieren los procesos de RdC en una sociedad determinada dan cuenta del vínculo existente entre estado y sociedad, entre representantes y representado, ampliando la perspectiva —que las concepciones estadocéntricas de los procesos políticos restringen— y permitiendo cualificar la democracia desde este punto de vista.

2. La RdC tiene una *dimensión informativa*, al hacer públicas decisiones y acciones la información, su publicidad y accesibilidad es puesta en valor. Constituye ésta un insumo fundamental para comunicar las decisiones y para realizar evaluaciones respecto de las mismas. La información que producen las agencias estatales no constituye sólo un recurso administrativo y de gestión sino un bien público que sirve de base no sólo a la información de los actos de gobierno, sino también a las acciones de control y evaluación crítica de aquellos por parte tanto de agencias estatales como por las organizaciones sociales y los ciudadanos.
3. La RdC tiene una *dimensión argumentativa y dialógica* en la medida que obliga a, explicar y fundamentar las decisiones y los criterios de las elecciones y establece un diálogo entre quienes exigen y quienes rinden cuentas. El potencial deliberativo de los procesos de RdC radica en que el mismo aporta la posibilidad de justificación necesaria para dotar a las decisiones no sólo de legalidad (en consonancia con las reglas de la democracia representativa) sino también de legitimidad social, la cual sólo puede estar dada por la búsqueda del consenso y acuerdo social en torno a los fines colectivos y los medios para alcanzarlos. La ciudadanía, directa o indirectamente a través de sus representantes, no sólo son receptores de la información por la que se comunican las elecciones y acciones de los gobiernos

y agentes estatales, sino que pedir explicaciones y fundamentos de tales decisiones e incluso expresar disenso argumentado.

En este sentido la RdC pone en tensión la tendencia delegativa de la democracia representativa (O`Donnell, G.; 2009) y genera condiciones para el ejercicio de la dimensión activa de la ciudadanía supeditando el poder no sólo al imperio de la ley, sino también al imperio de la razón al considerar que el poder puede y debe someterse al escrutinio público más allá del proceso electoral. Esto es así en la medida que el ejercicio del poder en los regímenes democráticos lleva implícito esta dimensión relacional a partir de la cual resulta incongruente sostener concepciones verticalistas y unidireccionales de las decisiones públicas. *“En el corazón de la rendición de cuentas está el diálogo crítico. No se trata de un juego de un sólo tiro sino de un juego iterativo, un ir y venir de preguntas y respuestas, de argumentos y contrargumentos”* (Schedler, A.; 2008: 15).

Por otra parte es necesario reconocer que la RdC, como proceso, excede al sistema político e involucra a otros actores sociales. Las condiciones para fortalecer políticas de RdC que favorezcan las dimensiones interactiva, informativa, argumentativa y dialógica residen tanto en los actores estatales como en los de la sociedad civil y en los procesos que se dan en la interfase de ambas esferas. Estas condiciones no necesariamente existen o están dadas de antemano, no surgen espontáneamente sino que sólo resultan del esfuerzo consciente, deliberado y permanente por construirlas. Por el contrario en situaciones sociopolíticas concretas ocurre que:

- a. *No siempre existen situaciones ideales de separación y autonomía de los poderes estatales para el efectivo control y balance horizontal. En muchos casos en los que, por ejemplo, en los que prima la lógica cuantitativa en los poderes legislativos con mayoría oficialista es difícil el control de éstos sobre el ejecutivo dado que este último descansa preferente en el voto como regla de decisión que en la deliberación o el intercambio argumentado de razones. Por su parte los bloques opositores en las cámaras no siempre están dispuestos al ejercicio del control en toda su amplitud, al menos en los términos y diferentes dimensiones que plantean los procesos de RdC, en la medida que las estrategias opositoras, a veces, tienden a ser también contrarias al intercambio de argumentos.*

- b. *Los agentes de los tres poderes del Estado no siempre son receptivos de las opiniones y conocimientos de los actores de la sociedad civil.* El marco normativo, los procedimientos y prácticas del estado y sus agentes pueden facilitar u obstaculizar procesos de RdC (horizontales y verticales). Dependerá del enfoque político y de gestión de la cuestión pública que predomine en determinado momento, el que determinará la predisposición al cambio, la apertura y la interacción que los gobiernos tengan. También de cuán problematizada esté la opinión pública respecto de las temáticas que son objeto de decisión, RdC y control.

- c. *La sociedad civil no siempre tiene capacidad de incidencia para crear y activar agencias de rendición de cuentas y hacer visibles situaciones problemáticas.* El grado de eficacia de la sociedad civil y la ciudadanía depende en gran medida de la *cultura política predominante* (la pasividad, la delegación y el individualismo son contrarios a la posibilidad de existencia de ciudadanía activa), *del stock de capital social existente* (la fragmentación y desconfianza en la sociedad civil hacen dificultad para la acción colectiva necesaria para lograr incidir), *de la disponibilidad, accesibilidad y difusión de la información* (sin la cual se ven limitadas las posibilidades de presentar evidencias, de dar cuenta de los problemas, de formar un juicio crítico, de argumentar y fundamentar posiciones).

Es por estas consideraciones que el estudio sistemático de procesos de RdC y también los esfuerzos para formular estrategias de fortalecimiento de los mismos, requieren del análisis de los alcances de las instituciones, espacios, procedimientos y prácticas de Rdc que involucran a actores estatales y de la sociedad civil, reconociendo su impacto y potencialidad en la democratización de los procesos de decisión en las democracias contemporáneas.

El estudio debe considerar las distintas dimensiones de la RdC, entenderla como proceso inserto en un determinado contexto sociopolítico (particulares desafíos, lógicas de poder y posibilidades estratégicas dada por su conocimiento), en su dimensión relacional y evaluados en su contribución a la democratización.

Planes de metas como innovación institucional orientada a mejorar la RdC: alcances y condicionantes

En febrero de 2008 la Cámara Municipal de San Pablo aprobó la enmienda número 30 a la Ley Orgánica Municipal instituyendo en su artículo 69 la obligación de los prefectos de presentar a los noventa días del inicio de su mandato un Programa de Metas en el que se detallan las prioridades de su gestión expresadas en acciones estratégicas, indicadores y metas cuantitativas. Esta obligación conlleva, asimismo, la necesidad de considerar las promesas electorales, la amplia divulgación del Programa de Gobierno, la realización de debates y audiencias públicas generales, temáticas y regionales para la participación de la ciudadanía y la potencial incorporación de modificaciones al Programa original, la divulgación semestral de indicadores de desempeño y la rendición de cuentas anual del estado de avance del plan.

Con esta enmienda promovida desde la Red Nossa Sao Paulo, una de las iniciativas que integran la RLCTJDS, se crea un nuevo instituto de planificación y rendición de cuentas con elementos que, en sí mismo y a partir de los procesos sociopolíticos que desencadena, generan nuevas condiciones y oportunidades para un nuevo tipo de vínculo entre gobernantes y ciudadanía. Esta iniciativa, inspiró a otras similares en Brasil y en Argentina². Hasta el momento 36 ciudades brasileras³ y 4 ciudades argentinas⁴ ya cuentan con normativas de Programas o Planes de Metas (PM) y en numerosas otras ciudades en distintos países de la región, actores de la sociedad civil procuran incidir para contar también con esta innovación institucional en el nivel local.

Los planes o programa de metas constituyen mecanismos de rendición de cuentas instituidos por normas promovidas por actores de la sociedad civil en ciudades brasileras y argentinas. Constituyen un nuevo tipo de RdC de tipo mixto, vertical por un lado ya que, a diferencia de la RdC electoral, establece un proceso interactivo entre Ejecutivo y Sociedad tendiente a instrumentar acciones informativas, argumentativas y dialógicas que facilitan el monitoreo y la participación ciudadana. Incluye también elementos de la RdC horizontal dado que en mayor o menor medida – según el caso- participa el poder legislativo en el control del cumplimiento de este nuevo mecanismo.

Las normas aprobadas en el nivel municipal difieren en su alcance pero también en su implementación y en las características de las prácticas desarrolladas por los actores locales. El análisis comparado de estos mecanismos y procesos de RdC puede resultar relevante en la medida que se trata de experiencias de innovación que surgen de la sociedad civil —a partir de estrategias de incidencia— que plantean sistemas mixtos de RdC, es decir activan las instituciones formales de RdC horizontal entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, pero también establecen mecanismos de participación ciudadana y de rendición de cuentas del Poder Ejecutivo hacia la ciudadanía de manera directa. En general el surgimiento de estas propuestas tiene anclaje en situaciones de insatisfacción con las gestiones democráticas en ciudades latinoamericanas y en la procura de mejorar, ampliar y transparentar los procesos de toma de decisión, definición y evaluación de las políticas públicas a la vez que incluyen en su concepción las dimensiones relacional, informativa y dialógica de la RdC. Su institucionalización formal y trayectoria como así también las particularidades que cada experiencia transita en su singular contexto puede contribuir con reflexiones y proposiciones conceptuales y prácticas. Para ello se requiere la adopción de un enfoque que considere las **particularidades del contexto sociopolítico** en el que cada proceso se inserta y una **perspectiva relacional** del mismo que reconozca la importancia tanto de los factores *político-institucionales* como los de la *base social*, los cuales están relacionados en una dinámica interactiva que es “condicionada por” y a la vez “influye en” la realidad local.

En consonancia con las premisas resaltadas este trabajo presenta avances de un proyecto de investigación en curso⁵. En el mismo se analizan de manera comparada 7 casos, tres iniciativas surgidas en ciudades brasileras (San Pablo, Río e Ilhabela) y cuatro iniciativas argentinas (Córdoba, Mendoza, Maipú y San Martín de los Andes). En esta primera etapa se seleccionaron experiencias que pertenecen a ciudades argentinas y brasileras —los dos países en donde, hasta el momento, se han producido el mayor número de avances en la existencia de leyes u ordenanzas de Planes/Programas de Metas-, teniendo en cuenta la diversidad desde el punto de vista del tamaño de las ciudades y las características de las iniciativas de la sociedad civil que promovieron las reformas institucionales.

En cada caso se analizaron:

- a. Las características y alcances de las normativas que instituyen Planes o Programas de Metas como nuevo mecanismo de RdC en ciudades latinoamericanas.
- b. Las características particulares de las iniciativas de la sociedad civil que los promueven y el contexto y proceso en el que los Planes o Programas de Metas surgen.
- c. Las características de su implementación.

A continuación algunas de las cuestiones identificadas.

1. *Características y alcances de las normativas que instituyen Planes o Programas de Metas como nuevo mecanismo de RdC en ciudades latinoamericanas*

El análisis comparado de las normativas que instituyen los Planes/ Programas de Metas permite identificar similitudes y diferencias ilustrativas no sólo de los alcances de este nuevo mecanismo en cada ciudad, sino también del proceso que dio lugar a su aprobación. A pesar que todas las experiencias se inspiraron en el caso de la ciudad de San Pablo, existen particularidades significativas entre las iniciativas argentinas y las brasileras y entre las ciudades argentinas entre sí. Es interesante el hecho que los textos normativos brasileros estudiados (emiendas a las leyes orgánicas municipales) son prácticamente iguales en todos los casos.

Las diferencias entre los dos países tienen como fundamento en primer lugar los diferentes regímenes jurídicos y procedimentales de Brasil y Argentina. Esto explica, por ejemplo, que los Programas de Metas en Brasil, se hayan institucionalizado por enmiendas a las leyes orgánicas municipales (procedimiento muy habitual en ese país) y en Argentina mediante ordenanzas municipales y en consecuencia la diferente jerarquía de las normas en uno y otro caso. Pero más allá de ello, podemos decir que estas normas, como toda institución, constituyen un marco que habilitará o restringirá en mayor o menor medida, según el caso, las posibilidades y alcances de los procesos de RdC que instituyen y regulan.

En vista de este último criterio de análisis puede decirse que:

- Existe mucha similitud en las enmiendas a las leyes orgánicas brasileras, cuyos textos son prácticamente iguales, con un cambio de nombre (de Programa de Metas a Plan Estratégico) en y en el plazo de presentación (90 a 180 días) en la ciudad de Rio de Janeiro.
- Los casos argentinos presentan diferencias entre sí, en general todas como resultante de las particularidades del proceso durante el que fueron promovidas, debatidas y aprobadas —que veremos más adelante.
- Sólo los casos de Córdoba y San Martín de los Andes (SMA) explicitan en el propio texto de la norma una definición del Plan de Metas (PM), como “instrumento de planificación e información ciudadana”, poniendo así de relieve el PM como mecanismo de RdC vertical (del Poder Ejecutivo hacia los ciudadanos), aunque no explicita que se trata de un instituto de RdC, y dejando fuera la dimensión dialógico argumentativa, al enfatizar la unidireccionalidad del proceso en el que el Ejecutivo planifica e informa a la ciudadanía.
- Las normas en Brasil y Argentina son muy similares en la especificación de los aspectos metodológicos (metas, indicadores, desagregación geográfica) y plazos que se deben observar. Las normas brasileras y la de la ciudad de Maipú (Argentina) presentan, además, la particularidad que especifican criterios normativos y principios en los que debe encuadrarse el PM (ej: Desarrollo ambientalmente sustentable, inclusión social, universalidad en la atención y provisión de los servicios públicos, promoción y cumplimiento de la función social de la propiedad, etc.). Las ordenanzas y leyes tienen algunas diferencias en los plazos exigidos para la presentación de los Planes y Programas (entre 90 y 180 días) pero en todos los casos se plantea la obligación de difundirlos y publicarlos. Además la mayoría explicita la posibilidad de introducir modificaciones, debidamente justificadas, fundamentadas y difundidas.

- Desde la perspectiva de la RdC como proceso, las normativas difieren en tres temas clave: la definición y alcance de la participación, el rol que se le asigna al legislativo y la previsión de mecanismos de sanción:
 - La **definición y alcance de la participación**: En este aspecto los casos argentinos y brasileros presentan una gran diversidad. Aunque en todos los casos implícita o explícitamente se establece que el intendente o prefecto debe presentar el plan en el concejo deliberante o cámara municipal, las normas brasileras dejan claro que el instrumento debe ser *objeto de debate por medio de audiencias públicas generales, temáticas y regionales*. La ciudad de Río de Janeiro se expresa, incluso, que este debate tiene el objetivo de “promover y profundizar la democracia participativa”. Los casos argentinos, en cambio, si bien plantean en todos los casos —menos en el de Mendoza en donde lo deja abierto a la consideración del ejecutivo— la obligación de realizar audiencias públicas las mismas tienen el *carácter de informativas o de consulta* no de diálogo ni debate, excluyendo así la dimensión argumentativa y dialógica de la rendición de cuentas. En ninguna de las experiencias estudiadas las audiencias públicas y las instancias de participación ciudadana son vinculantes ni obligan —explícitamente— a la contrargumentación de los criterios que fundan las decisiones. Así el marco jurídico deja completamente librado a la voluntad y discreción del ejecutivo el grado de apertura y receptividad que quiera otorgar a la participación tanto en la definición como en el monitoreo y evaluación del PM.
 - El **rol que se asigna al legislativo** también presenta significativas diferencias. En ninguna de las ciudades brasileras ni en las ciudades mendocinas se especifica un rol determinado para el poder legislativo más allá que el de *receptores del plan* presentado por el ejecutivo. En los casos de Córdoba y SMA, en cambio, se especifica como competencia de este poder el control por el cumplimiento

de las obligaciones y responsabilidades instituidas en las ordenanzas, verificar el cumplimiento de la presentación en tiempo y forma del plan y los informes anuales, de los contenidos mínimos, la claridad en la formulación, formular propuestas o recomendaciones, solicitar informes ampliatorios y aclaratorios y sugerir medidas para mejorar el proceso de evaluación y cumplimiento del Plan, hacer efectiva la responsabilidad política que pudiera corresponder en caso de incumplimiento. El caso Córdoba, además, asigna al legislativo la competencia primordial en la difusión del plan y la convocatoria de las audiencias públicas. Estas diferencias tienen impacto importante en el proceso de RdC en la medida que vincula la RdC vertical con el rol tradicional de control horizontal que el legislativo tiene sobre el ejecutivo, promueve una dinámica de interlocución más amplia y sobre todo rescata el rol deliberativo fundamental de las instancias legislativa. Como se verá más adelante, durante el debate de las normas se puso mucho énfasis en resguardar las competencias de control del legislativo, por dos razones principales: constituyen una salvaguarda formal que permite poner en marcha mecanismos de sanción por incumplimiento, pero también resguarda el equilibrio de poderes en sociedades con tendencia claramente presidencialista. La participación del legislativo en este nuevo mecanismo de RdC favorece, a su vez el vínculo entre aquel y la sociedad civil, al asignarle un papel de medidor, y facilitador de la deliberación.

- La **previsión de mecanismos de sanción**: en estrecha relación con el punto anterior, sólo las ordenanza de Córdoba y SMA explicitan que el incumplimiento de la presentación del PM, en su debido tiempo y forma, de los informes anuales (y el informe final en el caso de SMA) y la falta de realización de las audiencias Públicas, configuran una seria irregularidad asignando al legislativo la competencia exclusiva en su control y sanción. La inclusión de este componente en la normativa fortalece el instrumento de RdC al incorporar elementos que

resguardan la observancia (enforcement) de la ley. El resto de las ciudades, aunque sus cartas o leyes orgánicas reconocen las competencias de control que tiene el legislativo sobre los actos del ejecutivo en general, no especifica procedimiento específico para este instituto.

2. *Características de las iniciativas de la sociedad civil promotoras de los Planes o Programas de Metas y de los contextos y procesos en los que surgen.*

Las iniciativas de la sociedad civil que impulsaron la creación de los PM en el nivel local son diferentes desde el punto de vista de la conformación organizativa, objetivos y estrategias que han definido y además desde los enfoques que subyacentes que los sustentan. Más allá de los elementos comunes que presentan las experiencias que integran la RLCTJDS que se describieran más arriba, podemos decir que coexisten entre ellas dos modelos de iniciativas sociales: por un lado aquellas que configuran organizaciones limitadas en el número de miembros con membresía restringida y predominio de perspectivas y propósitos eminentemente técnicos y aquellas otras con carácter más movimientista, de red abierta y enfoque de tipo político y de advocacy (Romanutti, 2012). Entre los primeros pueden incluirse a Río Cómo Vamos y Nuestra Mendoza y entre los segundos a la Red Nossa Sao Paulo, la Red Nuestra Córdoba y a San Martín de los Andes Cómo Vamos.

La forma organizativa adoptada no sólo implica una forma de comprender y asumir el desafío que las problemáticas urbanas presentan, sino que la estructura organizacional, que cada experiencia ha elegido, también condiciona los objetivos y acciones que se llevan a cabo, definiendo la impronta en cada caso y sus alcances y limitaciones. Las experiencias que se configuran como *organizaciones* explicitan objetivos principalmente vinculados a la producción de información y al monitoreo ciudadano de la calidad de vida. Sus estrategias y programas de acción están orientados fundamentalmente al cabildeo e interlocución directa de quienes integran y lideran la organización con los agentes estatales municipales con el fin de acercar recomendaciones técnicas para las políticas públicas. Su efectividad e incidencia en las decisiones públicas se basa principalmente en el prestigio, legitimidad

técnica y reconocimiento que los liderazgos de la organización detentan en la sociedad en la que se insertan. En relación a la participación ciudadana, estas iniciativas asumen un rol de apoyo y aporte indirecto a través de la información que producen y la educación y las campañas de concientización que implementan.

En los casos definidos como *redes abiertas* la preocupación por sumar al espacio ciudadano nuevos liderazgos y organizaciones provenientes de distintos sectores, constituye un objetivo estratégico en la búsqueda de construcción de capital social con capacidad de incidencia política. En ellos la producción de información acompaña a aquel objetivo, pero su presencia en diferentes temáticas y su capacidad de incidencia en distintas áreas de políticas públicas se basa fuertemente en la movilización social de diversos sectores y la capacidad de reunir actores relevantes en cada esfera problematizada socialmente. Su objetivo es la construcción de ciudadanía, la politización del debate público y la incidencia pública como una forma legítima, democrática y democratizadora para la transformación social.

Ambos modelos de iniciativas han logrado incidir en las gestiones públicas locales de diferentes maneras y en diferentes temas estratégicos. Sin embargo la agenda de incidencia y las estrategias —incluso las discursivas y argumentativas— para lograrlo están claramente influenciadas por el enfoque y tipo de acción colectiva que cada caso ha definido. En unos el énfasis está puesto más en la procura de mayor eficiencia, racionalidad y profesionalismo en la gestión, en otros, en el objetivo de instalar temáticas en la agenda estatal y de la sociedad.

La capacidad de incidencia de las experiencias, ha sido potenciada por el acompañamiento de medios de comunicación. En algunos casos estas organizaciones de medios forman parte de las iniciativas de la RLCTJDS, en otros estas últimas han logrado incidir en su agenda o han establecido alianzas con aquellas. La utilización del poder amplificador de los medios de comunicación parece constituir una condición determinante de la eficacia de los objetivos y estrategias en todos los casos.

Sin embargo cuando se analizan los procesos a partir de los cuales se promovieron y aprobaron los PM en distintas ciudades, se puede

observar que, según el contexto sociopolítico, otros factores jugaron un papel fundamental. Tal es el caso, por ejemplo, de la tendencia presidencialista tanto de los marcos institucionales como de las prácticas políticas en nuestros países latinoamericanos, que se ven reproducidas en el nivel local. Por lo general existe una subordinación o al menos predominio de los ejecutivos municipales en los legislativos —Concejos deliberantes o Cámaras municipales Argentina y Brasil respectivamente. Este hecho explica que en casi todos los casos la viabilidad de normativas que instituyeron los PM dependió fundamentalmente de la voluntad y acuerdo de los intendentes o prefectos con la propuesta. Las excepciones se dieron en casos que por situaciones de fragmentación o rupturas políticas, el ejecutivo perdió su predominio en el legislativo (como fueron los casos de Córdoba y San Martín de los Andes) y en los que esta realidad permitió la posibilidad que el proceso de debate e incidencia pudiera focalizarse en los legislativos al menos en la instancia de aprobación de las normas.

Como se verá más adelante, el grado de visibilidad pública del proceso de incidencia y de debate que tuvieron las leyes y ordenanzas de PM, tuvo mucho impacto también en la posterior implementación de los mismos. Por ahora basta decir que en los casos analizados, a pesar que las iniciativas de la sociedad civil propusieron proyectos de normas de PM muy similares, el desarrollo posterior de la discusión y los factores que viabilizaron la aprobación difirieron en cada experiencia en particular y que esto condicionó el resultado no sólo en relación a la norma resultante sino también en la apropiación social y política de la herramienta.

En este sentido es notorio como en los casos de las ciudades brasileras, las normas de PM resultantes no sólo son muy similares sino que el debate en los legislativos se circunscribió a la definición de posturas a favor o en contra del instrumento. Es decir, no hubo grandes modificaciones entre la propuesta que inicialmente acercaron las iniciativas de la RLCTJDS y la norma finalmente aprobada. En los casos argentinos, en cambio, sobre todo en Córdoba, hubo un extenso debate, entre otras cosas, en relación al rol del Concejo Deliberante en el proceso, y las normas resultantes fueron el claro reflejo de esas deliberaciones.

Características de la implementación de los Planes o Programas de Metas

Si se considera que el proceso más antiguo comenzó en 2008 y los más recientes en 2011 puede decirse que no ha transcurrido tiempo suficiente para afirmaciones concluyentes respecto de los impactos efectivos de los PM en la democratización de los procesos decisorios en ciudades latinoamericana. Sin embargo, sí es posible decir que con distinto alcance y limitaciones han comenzado a sentarse las bases para nuevas prácticas de rendición de cuentas no sólo en los agentes e instituciones estatales sino también en los actores de la sociedad civil.

Los 7 casos analizados constituyen sólo una parte de las más de 40 experiencias que están teniendo lugar en la región. Sólo en una de las iniciativas estudiadas, Ilhabela, nunca fue implementada la enmienda que instituía el PM. El motivo fue, además de las resistencias generales que los agentes gubernamentales tienen en alguna medida, que el prefecto interpuso un recurso de inconstitucional al que la justicia dio a lugar, argumentando que el PM entraba en contradicción con la independencia de poderes y la autonomía administrativa del ejecutivo. Estas cuestiones que en casos como el de Córdoba aparecieron en el debate, fueron analizadas en profundidad, lo que llevó a lograr consensos y adecuar la norma para que contemplara estos principios.

	Ilhabela	Río de Janeiro	Sao Paulo	Mendoza	Maipú	SMA	Córdoba
Normativa	<i>Enmienda a la ley orgánica municipal N° 03, aprobada el 26/06/2008</i>	<i>Enmienda a la ley orgánica municipal N° 22, aprobada el 25/05/2011</i>	<i>Enmienda a la ley orgánica municipal N° 30, aprobada el 26/02/2008</i>	<i>Ordenanza N° 3794- Aprobada el 24/05/2011</i>	<i>Ordenanza N° 494- Aprobada el 19/05/2011</i>	<i>Ordenanza N° 9271. Aprobada el 01/12/2011</i>	<i>Ordenanza N° 11.942. Aprobada el 2/06/2011</i>
Iniciativas promotoras	Movimiento Nossa Ilha mais Bela	Río cómo Vamos	Nossa Sao Paulo	Fundación Nuestra	Nuestra Mendoza	Red ciudadana San Martin de los Andes Cómo Vamos	Red ciudadana Nuestra Córdoba
Gestiones locales que implementaron la nueva normativa	2009-2012, Toninho Colucci, Partido Popular Socialista NO SE IMPLEMENTÓ	2009-2012, Eduardo Paes, Partido do Movimento Democrático Brasileiro . 2013-2016 Eduardo Paes	2009-2012, Gilberto Kassab, Partido Democrata 2013-2016 , Fernando Haddad, Partido de los Trabajadores.	2011-2015, Victor Fayad, Unión Cívica Radical	2011-2015, Alejandro Bermejo , Partido Justicialista	2011-2015, Juan Carlos Fernández, Partido Justicialista	2011-2015, Ramón J. Mestre, Unión Cívica Radical

Fuente: Elaboración propia

Las experiencias de RdC que tuvieron lugar a partir de la implementación de las normativas de PM en distintas ciudades de Argentina y Brasil fueron muy disímiles a la hora de ser puestos en práctica, aun cuando en muchos casos los contenidos de los textos legales fueron similares. Estas diferencias evidencian una serie de factores sociopolíticos presentes en el tipo de proceso de RdC que se establece y en el alcance y limitaciones que los mismos puedan tener.

En cada ciudad fueron gestiones de distinto signo político-partidario las que estuvieron a cargo de la implementación de los PM y, aunque es posible identificar en todas ellas algún tipo y grado de resistencia a los controles, la evaluación y especialmente a la obligación de dar cuenta de objetivos y metas para cuatro años, el nivel de apropiación política y técnica de la herramienta fue muy diferente en cada caso. Del estudio comparado de casos es posible identificar cuatro tipos de estrategias según el enfoque de gestión que cada ejecutivo municipal adopta:

- Estrategias de invalidación jurídica del instrumento. Este tipo de estrategias consiste principalmente en cuestionar jurídicamente la obligación del Ejecutivo Municipal de presentar el PM y realizar la rendición de cuentas periódica ante la ciudadanía. Los diseños institucionales y la cultura política fuertemente presidencialista y personalista en los países latinoamericanos evidencia el predominio de un enfoque de gestión y marcos normativos que atribuyen a los poderes ejecutivos facultades excluyentes en relación a la definición de programas de gobierno que en la práctica limitan los procesos de rendición de cuentas a la justificación ex-post —y siempre ante el poder legislativo, no de manera directa ante la ciudadanía— de las acciones y decisiones ya emprendidas. Existen experiencias, como la de Ithabela, en las que los titulares del poder ejecutivo en lugar de interpretar los desafíos actuales de las democracias y la necesidad de avanzar en formas más dialógicas y participativas de gestión de lo público, han optado por resguardarse en formas institucionales tradicionales que aún protegen a las concepciones y prácticas jerárquicas de ejercicio del poder. Los argumentos jurídicos de la “autonomía administrativa” del ejecutivo y el de la “separación de poderes”

constituirían los fundamentos que los eximiría de la necesidad de cualquier tipo de aprobación —legislativa o social— del programa de gobierno y con ello la posibilidad de cerrar el avance a nuevas formas de rendición de cuentas.

- Estrategias de cumplimiento formal —total o parcial— de la norma. Otra de las prácticas que es posible identificar es la de limitar el cumplimiento de las normas que instituyen los PM a lo estrictamente formal, reconociendo y cumpliendo —total o parcialmente— con los requerimientos de tiempos y formas que la misma establece sin afectar significativamente el proceso tradicional por el cual el programa de gobierno constituye una discusión interna del equipo ejecutivo poco permeable a la participación ciudadana y al diálogo. En este tipo de estrategias es posible observar que no existen instancias de participación promovidas por el municipio para la elaboración del PM y la recepción de propuestas ciudadanas, la difusión de pública del PM es muy limitada o nula y circunscripta al envío formal del PM al poder legislativo y no existe una clara preocupación por el contenido político y la solidez técnica de las metas e indicadores. El objetivo es dar cumplimiento formal a este requisito, sin poner en valor el instrumento ni a la opinión pública en relación al mismo. En estos casos encontramos que por lo general, en la práctica los principales lineamientos y decisiones fundamentales que la gestión adopta no son reflejados en el PM ni en los informes de avance, esto es así en la medida que la intención principal no es someter los planes y programas a la evaluación pública ni nutrirse de sus aportes, sino fundamentalmente dar cumplimiento a la norma.

Encontramos también experiencias que, aun cuando cumplen con la obligación de presentar sus PM, desconocen algunas de las disposiciones de la ley u ordenanza como por ejemplo la realización de la audiencia pública, o la presentación de informes de avance. Estos incumplimientos son posibles en la medida en que, en muchos casos, los instrumentos jurídicos que instituyen los PM no incluyen dispositivos de enforcement, frente a lo cual existen limitados dispositivos jurídicos para garantizar la observancia y la intervención de otros poderes del estado. En estas situaciones cobra mayor relevancia la necesidad de

fortalecer el control y la presión social para forzar no sólo la contemplación de los aspectos formales, sino de apertura y publicidad del proceso. Entre los que priorizan esta estrategia podemos encontrar con distinto grado de cumplimiento, a la mayoría de las iniciativas argentinas.

- *Estrategias de apropiación técnica del instrumento.* Algunos gobiernos locales han identificado en el PM un mecanismo que les permite desarrollar procesos internos, en el equipo de gestión, tendientes a planificar y coordinar mejor las acciones. En estos casos los PM resultantes reflejan una gran capacidad técnica para la planificación y elaboración de metas e indicadores muy útiles para la organización municipal pero en los que por lo general el proceso de definición del mismo queda limitado al equipo de la gestión, sin acciones de convocatoria a la participación ciudadana y tampoco de difusión del plan resultante a los fines de promover el seguimiento y evaluación pública del mismo. En estas experiencias la implementación del PM no difiere de otras herramientas de gestión y planificación ya utilizadas y por tanto, y a pesar que posibilita que los pocos ciudadanos que saben de su existencia puedan realizar un monitoreo del mismo, no institucionaliza nuevos procesos de rendición de cuentas ni de participación ciudadana. Sostienen y refuerzan una perspectiva de la gestión pública que entiende que la participación o aporte de la sociedad civil tiene un valor, en el mejor de los casos, al permitir ajustar el proceso de planificación —en términos de eficiencia— con información que maximice la elección de alternativas. La concepción de participación no incluye la incidencia en el contenido y dirección política del plan. Un ejemplo de este enfoque es el caso de la prefectura de Río de Janeiro, que durante la discusión de la ley se opuso a adoptar el nombre de Programa de Metas para el instrumento que se institucionalizaría —como se lo llama en todos los municipios brasileros que cuentan con el mismo— logrando imponer el de Plan Estratégico con el que se identificaron los procesos de planificación local en los años 90.
- Estrategias de apropiación política del instrumento, finalmente encontramos casos de gobiernos municipales que han interpretado al PM como un instrumento que permite, no

sólo implementar acciones de planificación y coordinación de acciones al interior de la gestión, sino fundamentalmente reconstruir la legitimidad de los gobiernos, generando espacios de interlocución entre estado y ciudadanía, construyendo consensos, y marcando lineamientos y metas compartidos, sobre los cuales sea posible que la sociedad se involucre en el seguimiento de los objetivos fijados y aportando propuestas para soluciones adaptadas a la complejidad de los problemas urbanos. En estas experiencias, el municipio no sólo se limita a dar cumplimiento formal a la ley del PM, sino que voluntariamente desarrolla mecanismos y estrategias que permitan canalizar eficazmente la participación ciudadana y comunicar claramente a la sociedad las posibilidades y limitaciones que en relación a las propuestas receptadas encuentra la gestión. Este enfoque de gestión municipal requiere, por supuesto, de ciertas experticias técnicas que permitan movilizar a la ciudadanía y facilitar el proceso participativo en ciudades de grandes dimensiones, como lo es por ejemplo el caso de la ciudad de San Pablo, a la vez que un esfuerzo interno para comprometer a todos los miembros de la gestión con una nueva forma de hacer y coordinar los esfuerzos en la administración municipal; pero claramente la condición para viabilizar estos cambios es una fuerte voluntad y decisión política anclada en fuertes consensos en la sociedad civil local respecto a la necesidad de los mismos.

Una característica que comparten todas las experiencias de ciudades estudiadas es el escaso protagonismo de los legislativos municipales en el proceso de implementación de los PM. Aun cuando este poder fue el que discutiera, aprobara y permitiera así la institucionalización de esta innovación en la rendición de cuentas en el nivel local y aun cuando en algunos de los textos de las ordenanzas o leyes se le asignen responsabilidades excluyentes en el control del cumplimiento de las normas que instituyen el PM —en el caso de la ciudad de Córdoba se le asigna además la responsabilidad exclusiva en la convocatoria a la participación ciudadana, su rol activo prácticamente desaparece al momento de la implementación.

En los casos brasileros, no se ha priorizado o resaltado -ni normativamente ni en los hechos- la participación del legislativo en el proceso de rendición de cuentas, el cuál se establece y circunscribe al vínculo directo entre el ejecutivo municipal y los ciudadanos. Su rol se limita a ser receptor de la presentación formal del PM por parte del prefecto. De las experiencias argentinas, la que mayor protagonismo atribuye por norma al concejo deliberante es el caso de Córdoba, sin embargo y a pesar de que es en el recinto del legislativo donde se efectivizan las audiencias públicas en las que el intendente presenta el PM y rinde cuentas anualmente por su estado de avance y la ciudadanía acerca sus aportes, no han existido acciones visibles por parte de los concejales más allá de declaraciones y posicionamientos a través de los medios de comunicación. Esta realidad limita la posibilidad de incidir en el contenido y principalmente en la adecuabilidad técnica de los indicadores definidos para el seguimiento del plan, dado que el PM se plantea formalmente como un mecanismo de RdC de tipo horizontal en el que las atribuciones de control y enforcement recaen en el poder legislativo. La sociedad civil sólo dispone de mecanismos de control social y de influencia en la opinión pública.

Si se adopta una perspectiva relacional de los procesos de RdC es posible afirmar que las distintas estrategias adoptadas por los actores del sistema político tienen, en alguna medida, su correlato en las modalidades de acción que en relación a los PM adoptan las iniciativas de la sociedad civil que los impulsaron. En este sentido constituye un factor esencial el enfoque de participación que cada uno de estos actores sostienen —tal como se describiera más arriba— como así también el tipo de estrategias y relacionamiento que priorizan en sus vínculos con el estado y con otros actores de la sociedad civil.

En los casos analizados se identifican en general dos tipos de estrategias presentes en el proceso de implementación de los planes de metas:

- *Estrategias de seguimiento técnico.* En la mayor parte de los casos analizados las iniciativas de la RLCTJDS en distintas ciudades han desarrollado e implementado metodologías y soportes técnicos que les permiten hacer seguimiento y valoración técnica de los PM implementados por las prefecturas y municipalidades. Este tipo de procesos implica un gran esfuerzo de trabajo y requiere de conocimientos

especializados para poder realizarlo, lo una gran exigencia para las iniciativas ciudadanas y una limitación para aquella que no cuentan con los recursos humanos y técnicos para llevarlo a cabo y darle continuidad en el tiempo. Para las ciudades en las que este tipo de monitoreo se lleva a cabo ha significado un importante aporte para perfeccionar técnicamente un sistema de evaluación de las metas que permite evaluar periódicamente la gestión municipal y una vez finalizado los mandatos contar con una evaluación global que ofrece elementos e información objetiva para valorar el grado de cumplimiento de los propósitos y promesas que una gestión realizó. En el caso de Río Cómico vamos se ha producido una serie de materiales y soportes de divulgación de la evaluación técnica de las metas, que es muy significativo.

Sin embargo en los casos en que explícitamente las organizaciones sociales han decidido limitar su participación a la elaboración de evaluaciones técnicas, el proceso de RdC ha visto restringidas las posibilidades de participación de la ciudadanía en el mismo (por desconocimiento de la existencia del PM o por carencia de habilidades y conocimientos para llevar a cabo este tipo de seguimiento) y la interlocución de los gobiernos limitada a expertos y organizaciones con capacidad para ello y sometido a la discrecionalidad del ejecutivo en de soncultarlas. En algunos casos este modo de trabajo ha contribuido con la escasa difusión y tratamiento público del PM, un bajo nivel de apropiación ciudadana del mismo y la débil capacidad de incidencia de la sociedad civil para forzar el cumplimiento de las disposiciones legales e influir en el contenido del plan.

- *Estrategias de movilización e incidencia.* Sólo en la menor parte de los casos estudiados —San Pablo y Córdoba— las organizaciones promotoras del plan han definido explícitamente su rol en relación al PM como movilizadores de la participación ciudadana y de incidencia en el contenido político del plan de gobierno. Estas iniciativas han desarrollado diversas estrategias para promover y facilitar la participación de organizaciones y ciudadanos en el proceso de RdC que potencialmente abren los PM. En general estos actores comparten una concepción de la participación ciudadana entendida como el derecho

y la necesidad de ampliar los canales y mecanismos de participación de la sociedad civil en los procesos decisorios y en la comprensión de que es necesario también contribuir en la generación de una nueva cultura política y ciudadana para que eso ocurra. Para eso las iniciativas de la sociedad civil desarrollan acciones y generan innovaciones para facilitar este esfuerzo e incluyen entre sus objetivos la construcción de capital social que sirva de base para la incidencia.

Notas para una agenda de reflexión e investigación

Respecto de los impactos que los procesos analizados han tenido en la institucionalización de nuevos procesos de RdC se observa por un lado el gran avance en la creación de nuevos marcos jurídicos que instituyen los PM en los gobiernos locales los cuales, aunque presentan limitaciones en el reconocimiento de la dimensión relacional y deliberativa de la RdC, han abierto la posibilidad de nuevas prácticas en numerosas ciudades de la región y obligan a los ejecutivos municipales a anticipar a la ciudadanía sus propósitos y metas y a rendir cuentas en relación a los mismos.

No obstante estos avances descriptos se encontraron, y seguramente se encontrarán durante un tiempo, con concepciones y practicas arraigadas tanto en los actores del sistema político como de la sociedad civil como son la reticencia al control y evaluación de las políticas públicas y por ende la debilidad y/o ausencia de capacidades técnicas e informacionales para asumir e involucrarse en procesos de discusión y seguimiento de metas, la ausencia de una cultura deliberativa en torno a políticas que abarca a todos los sectores y actores de la sociedad, un cierto nivel de despolitización de los temas y problemas urbanos, etc. Los cambios no se dan espontáneamente es necesario provocarlos deliberadamente. Movilización y responsabilización parecen ser los rasgos de una nueva cultura política que es necesario construir, pero para eso no basta con adecuar los marcos normativos sino también reflexión crítica acerca de los obstáculos presentes y creatividad para producir e implementar innovaciones que faciliten procesos comunicacionales y de participación para el cambio.

El análisis comparado de estos y otros casos puede ser una metodología que permita evidenciar y comprender la incidencia de los factores sociopolíticos en los procesos de RdC y su contribución a la democratización en la región. Profundizar estas líneas de investigación puede constituir un gran aporte, no sólo a la potenciación de los procesos políticos locales en términos de gobernanza democrática, sino también extender estos aprendizajes a otros niveles estatales y su impacto regional. Asimismo desde la experiencia apoyar el debate teórico sobre la democracia local, sus límites y posibilidades.

NOTAS

1. Ver Informe de ONU Habitat (2010), Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe.
2. Es importante destacar que la iniciativa promovida por la Red Nossa Sao Paulo se inspiró, a su vez, en la experiencia de la Ley Orgánica de los Planes de Desarrollo N° 152, del año 1994 (Romanutti, V. 2012: 5).
3. Manaus, Euclides da Cunha, Eunápolis, Ilhéus, Anápoli, Timbiras, Dourados, Belo Horizonte, Betim, Formiga, Ipatinga, Ouro Branco, Abaetetuba, João Pessoa, Niterói, Rio de Janeiro, Teresópolis, Carazinho, Florianópolis, Barra Bonita, Bragança Paulista, Campinas, Cosmópolis, Fernandópolis, Itapeva, Mauá, Mirassol, Penápolis, Ribeirão Bonito, São Carlos, São José do Rio Preto, São Paulo, Taubaté, Jaboticabal, Holambra, Jundiá.
4. Córdoba, Mendoza, Maipú, San Martín de los Andes.
5. El Proyecto *Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas en la Ciudad de Córdoba: alcances, limitaciones y contribuciones para su fortalecimiento*. Proyecto de Investigación Orientado en Red, Desarrollo Local y Regional, Convocatoria 2011, Ministerio de Ciencia y Técnica de la Provincia de Córdoba.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ackerman, J. (2005). "Social Accountability in the Public Sector. A Conceptual Discussion", *Social Development Paper, Participation and Civic Engagement*, N° 82, Marzo, World Bank.
- Cáceres, P. (2010). "La "construcción" de la ciudad como bien público. Tendencias y alternativas", Congreso "El Bicentenario desde una mirada interdisciplinaria: legados, conflictos y desafíos", Universidad Nacional de Córdoba, 27, 28 y 29 de mayo de 2010. ISBN 978-950-33-0785.
- Calhoun, C. (1993). "Civil Society and the Public Sphere", en *Public Cultures*, 5, Invierno, ppa 267-280.
- Fleury, S. (2004). "La Construcción de Ciudadanía en entornos de Desigualdad" *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 16, págs. 133-170. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Barcelona, España.
- Fox, J. (2006). *Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas*. University of California Santa Cruz: Center for Global, International and Regional Studies.
- Gaventa, J. (2006). Triumph, Deficit or Contestation? Deepening the "Deepening Democracy" Debate, Institute of Development Studies, Working Paper 264, University of Sussex, UK.
- O'Donnell, G. (2001). "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", en *POSTData, Revista de Reflexión y análisis político*, N° 7, Buenos Aires, mayo, pp. 11-34
- O'Donnell, G. (2009). "Democracia Delegativa". *Journal of Democracy en Español*. Disponible en <http://www.cienciapolitica.uc.cl/index.php/journal-of-democracy-en-espanol.html>
- Olvera, A. y Isunza Vera, E. (2004). "Rendición de cuentas": los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía, en Alicia Ziccardi (comp) *Participación Ciudadana y Políticas Sociales en el ámbito local*, ISS-UNAM, INDECOL, COMECSO, México, pp 335-358.
- ONU Habitat (2010). Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe. Oficina Regional para América Latina y el Caribe (ROLAC), Rio de Janeiro, Brasil.

- Oxhorn, P. (2003). “Cuando la democracia no es tan democrática. La exclusión Social y los límites de la Esfera Pública en América Latina”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Enero- Abril, Año/ Vol. 46, N° 187, Universidad Autónoma de México, pp 131-176.
- Peruzzotti, E. (2006). “La política de accountability social en América Latina” en Ernesto Isunza.
- Vera & Alberto Olvera (eds.) (2006). *Rendición de Cuentas, Sociedad Civil y Democracia en América Latina*, México, Manuel Porrúa Editores, pp. 245-264.
- Red Latinoamericana por Ciudades y Territorios Justos, Democráticos y Sustentables (2011). *Carta de Principios, agosto*, Salvador de Bahía, Brasil. Documento institucional.
- Romanutti, V. (2012). Instrumentos de Rendición de Cuentas y Participación Ciudadana, aprendizajes en América Latina, Red Ciudadana Nuestra Córdoba, Fundación AVINA, Red Latinoamericana por Ciudades y Territorios Justos, Democráticos y Sustentables, Córdoba, Argentina.
- Romanutti, V. (2012). Plan de Metas en Córdoba, una experiencia de incidencia colectiva, Red Ciudadana Nuestra Córdoba, Fundación AVINA, Córdoba, Argentina.
- Schedler, A. (2008). “¿Qué es la rendición de Cuentas?”, *Cuadernos de Transparencia N3*, IFAI, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Sexta edición, ISBN: 968-5954-03-8, México.
- Strasser, C. (2000). *Democracia & Desigualdad. Sobre la “democracia real” a fines del siglo XX*, Buenos Aires: CLACSO, ISBN 950-9231-46-0.
- Ordenanza N° 11.942, Ciudad de Córdoba, 2011.
- Ordenanza N° 9271, Ciudad de San Martín de los Andes, 2011.
- Ordenanza N° 3794, Ciudad de Mendoza, 2011.
- Ordenanza N° 494, Ciudad de Maipú, 2011.
- Enmienda a la ley orgánica municipal N° 30, Prefeitura de San Pablo, 2008.
- Enmienda a la ley orgánica municipal N° 22, Prefeitura de Río de Janeiro, 2011.
- Enmienda a la ley orgánica municipal N° 03, Prefeitura de Ilhabela, 2008.

Páginas Webs de las iniciativas analizadas:

www.nossailhamaisbela.org.br

www.nossasaopaulo.org.br

www.nuestracordoba.org.ar

www.nuestramendoza.org.ar

www.riocomovamos.org.br

www.sanmartincomovamos.com.ar

RESUMEN

Planes y Programas de Metas como innovaciones en los procesos de rendición de cuentas en el nivel local. Experiencias en el marco de la Red Latinoamericana por Ciudades Justas, Democráticas y Sustentables

Cada contexto sociopolítico estructura y es estructurado a partir de los modos en que se organizan y llevan a cabo los procesos de toma de decisión respecto de cuestiones fundamentales que hacen a la vida en sociedad y al interés público. Por ello la cuestión de la democratización es considerada un tema de central interés a la hora de pensar el desarrollo urbano. El supuesto de este trabajo es que la democracia local constituye, a la vez, un objetivo y un medio para la construcción de sociedades más justas, inclusivas y sustentables. La posibilidad de mayor o menor inclusión y representatividad de las decisiones públicas es dependiente del mayor o menor grado de participación de la sociedad civil y la ciudadanía en dichos procesos de decisión, y la participación está, a su vez, fuertemente condicionada por la posibilidad efectiva que tienen los ciudadanos de informarse sobre los procesos sociales, sobre los criterios que orientan las decisiones y sobre las acciones llevadas a cabo por los agentes estatales.

Desde esta perspectiva el trabajo analizará de manera comparada algunos alcances y limitaciones que iniciativas de la sociedad civil en ciudades argentinas y brasileras han desarrollado con el fin de contribuir a la democratización de los procesos de toma de decisión procurando mejorar las condiciones que hacen factibles y efectivos la participación ciudadana y la rendición de cuentas, restableciendo de este modo un nuevo vínculo

entre estado y sociedad. En particular se analizarán nuevos mecanismos de rendición de cuentas promovidos desde la sociedad civil e instituidos en normas locales que obligan a los alcaldes, prefectos e intendentes a presentar, al iniciar sus gestiones, sus programas de gobiernos expresados en metas mensurables y a rendir cuentas periódicamente por el estado de avance de las mismas. Estos “Planes o Programas de Metas” no sólo han sido resultado de procesos de acción colectiva e incidencia de iniciativas ciudadanas, sino que generan nuevos marcos para el ejercicio de la accountability social en el nivel local.

ABSTRACT

Goal-Based Planning and Programming as an innovation in accountability processes at the local level. Experiences within the framework of the Latin American Network for Fair, Democratic and Sustainable Cities

Each social and political context provides a structure and is structured based on the ways in which decision-making processes are organized and carried out around fundamental matters related to life in society and public interest. Therefore, the issue of democratization is considered a core topic when discussing urban development. This article is based on the hypothesis that local democracy is, at the same time, an end and a means to the construction of fairer, more inclusive and more sustainable societies. The scope of inclusion and representativeness in public decisions will depend on the degree of civil society and citizen participation in those decision-making processes, which participation is, in turn, strongly affected by the citizens' effective possibility to be informed on social processes, on the criteria guiding decisions and on the actions carried out by government agents. From this perspective, the article compares the scopes and limitations of certain civil society initiatives developed in Argentine and Brazilian cities aimed at contributing to the democratization of decision-making processes to improve the conditions that make citizen participation and accountability feasible and effective, thus building a new relationship between the State and society. In particular, the article analyzes new accountability mechanisms sponsored by civil society and incorporated into local regulations whereby mayors and prefects will be forced to submit, upon taking office, their government plans grounded in measurable goals and to periodically

report on the progress of those goals. These "Goal-Based Plans or Programs" have not only been the result of collective action processes and citizen advocacy initiatives but also create new frameworks for the implementation of social accountability at the local level.

SUMMARIO

Planos e Programas de Metas como inovações nos processos de prestação de contas no nível local. Experiências no marco da Rede Latino-Americana por Cidades Justas, Democráticas e Sustentáveis

Cada contexto sociopolítico é estruturado a partir dos modos em que se organizam e são levados a cabo os processos de tomadas de decisão a respeito de questões fundamentais para a vida em sociedade e para o interesse público. Por esta razão, a questão da democratização é considerada um tema de interesse central no momento de pensar o desenvolvimento urbano. A premissa deste trabalho é que a democracia local constitui, ao mesmo tempo, um objetivo e um meio para a construção de sociedades mais justas, inclusivas e sustentáveis. A possibilidade de maior ou menor inclusão e representatividade das decisões públicas depende do maior ou menor grau de participação da sociedade civil e da cidadania em tais processos de decisão, e a participação está, por sua vez, fortemente condicionada pela possibilidade efetiva que os cidadãos têm de informar-se dos processos sociais, dos critérios que orientam as decisões e das ações promovidas pelos agentes estatais. Desta perspectiva, o trabalho analisa de maneira comparada alguns alcances e limitações de iniciativas da sociedade civil desenvolvidas em cidades argentinas e brasileiras com o fim de contribuir para a democratização dos processos de tomada de decisão e, assim, procurar melhorar as condições que tornam factíveis e efetivas a participação cidadã e a prestação de contas, restabelecendo, deste modo, um novo vínculo entre estado e sociedade. Em particular, são analisados novos mecanismos de prestação de contas promovidos pela sociedade civil, e instituídos em normas locais, que obrigam prefeitos a apresentar, no início de suas gestões, seus programas de governo expressados em metas mensuráveis, além de render contas periodicamente de seus avanços. Estes "Planos ou Programas de Metas" não são apenas o resultado de processos de ação coletiva e da incidência de iniciativas cidadãs, mas também geradores de novos marcos para o exercício da responsabilidade social no nível local.