



INNOVACIÓN INSTITUCIONAL Y TRANSFORMACIÓN DEMOCRÁTICA. 8 AÑOS DE IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE METAS DE GOBIERNO EN LA CIUDAD DE CÓRDOBA

INSTITUTIONAL INNOVATION AND DEMOCRATIC TRANSFORMATION. 8 YEARS OF IMPLEMENTATION OF THE GOVERNMENT GOALS PLAN IN THE CITY OF CORDOBA, ARGENTINA

VIRGINIA ROMANUTTIⁱ y PAMELA CÁCERESⁱⁱ

Fecha de Recepción: 31/05/2020 | Fecha de Aprobación: 03/12/2020

Resumen: El informe presenta resultados del seguimiento y evaluación de la implementación del Plan de Metas de Gobierno en la Ciudad de Córdoba durante dos gestiones consecutivas 2012-2015 y 2016-2019. Se describen las características y potencialidades de esta innovación institucional en el nivel local y se evalúa el alcance de las transformaciones democráticas que su puesta en marcha ha tenido en la ciudad desde la sanción de la ordenanza 11.942.

Abstract: The report presents the results of the monitoring and evaluation of the implementation of the Government Goals Plan in the City of Cordoba during two consecutive administrations 2012-2015 and 2016-2019. The characteristics and potential of this institutional innovation at the local level are described and the scope of the democratic transformations that its implementation has had in the city since the sanction of Ordinance 11.942 is evaluated.

Palabras Clave:

*Innovación
institucional.
Transformación
Democrática.
Planes de Metas.
Rendición de
Cuentas.
Monitoreo
Ciudadano.
Gobierno Abierto*

Keywords:

*Institutional
innovation.
Democratic
transformation.
Goals plans.
Accountability.
Citizen monitoring.
Open government*

ⁱ Lic. en sociología, Doctoranda en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Docente e investigadora Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba. Contacto: viromanutti@gmail.com

ⁱⁱ Magister en Gestión Pública. Docente e investigadora Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Córdoba. Contacto: pam.k.ceres@gmail.com

El Plan de Metas de Gobierno: su surgimiento en Córdoba

El Plan de Metas de Gobierno (PMG) es un instrumento de planificación, gestión, información pública, rendición de cuentas y seguimiento de las acciones a desarrollar por un gobierno durante el período que dura un mandato. Establece la obligatoriedad para intendentas/es, de presentar, al inicio de la gestión, un programa de metas a cumplir durante su gobierno y de informar periódicamente a la ciudadanía sobre el cumplimiento de las mismas. La ordenanza N° 11942¹ establece que el Plan de Metas de Gobierno debe presentarse ante el Concejo Deliberante dentro de los 120 días hábiles desde la asunción en el cargo –con posibilidad de prórroga por 30 días más. Además, cada año deben presentarse informes de cumplimiento del plan de metas y realizarse audiencias públicas donde se pone a consideración el plan en el primer año y luego los informes de cumplimiento del mismo. La ordenanza en su artículo 2, establece los contenidos mínimos del Plan: Inc. a) Las principales líneas de actuación estratégicas a implementar durante su mandato y el detalle de las acciones a concretar a mediano y corto plazo. Inc. b) Los objetivos propuestos para cada uno de los sectores de la administración, con su cuantificación específica, cuando su naturaleza lo permita. Inc. c) Los indicadores e índices que habrán de utilizarse para la evaluación del cumplimiento de cada objetivo propuesto. A su vez detalla que los objetivos, indicadores e índice se deben presentar al menos en las áreas de obras y servicios públicos, administración pública, salud, acción social, ambiente, cultura, educación, turismo, participación vecinal y desarrollo económico.

En Córdoba, la Red Ciudadana Nuestra Córdoba² fue impulsora del Plan de Metas, cuyo nacimiento fue el resultado de un proceso de incidencia política, inspirado en la experiencia de San Pablo que estableció la ley de metas como una enmienda a la Ley Orgánica. El contenido normativo que fundamentó la propuesta del PMG, fue la necesidad de abrir canales directos de información y rendición de cuentas entre el ejecutivo municipal y la ciudadanía, que generaran mejores condiciones para la participación ciudadana el control social -o monitoreo ciudadano- e incidencia efectiva en el proceso de definición de las políticas públicas de la ciudad.

La red Nuestra Córdoba elaboró una propuesta de ordenanza a partir del trabajo de una mesa de constitucionalistas y politólogos, trasladándose luego el debate al recinto del Concejo Deliberante; donde luego de varios meses de intensas deliberaciones fue aprobada la ordenanza por unanimidad.

Los Planes de Metas de Gobierno en el período 2011-2019

Hasta el momento dos gestiones municipales, 2011-2015 y 2015-2019, ambas encabezadas por el intendente Ramón Javier Mestre, han implementado la ordenanza del PMG.

El primer PMG (2011-2015)³ contenía 513 metas agrupadas en 214 objetivos y 16 áreas temáticas. El municipio hizo público el mismo por medio de un documento no editable al igual que los informes de avance anuales. Implementó las audiencias públicas de presentación y rendición de cuentas cada año según lo establecido por la ordenanza.⁴

La Red Nuestra Córdoba elaboró un informe de análisis del Plan⁵ en el que señalan que 216 de las metas presentadas por el municipio (el 42% del total) no tenían factibilidad de seguimiento debido a la ausencia e inadecuación de los indicadores de resultados. El documento elaborado por la Red contiene, además de un análisis de las posibilidades técnicas que ofrece el plan para la rendición de cuentas y el monitoreo ciudadano, una evaluación de contenido del mismo en sus alcances y limitaciones respecto de la orientación de las políticas públicas, la pertinencia entre objetivos y estrategias-acciones y los temas relevantes ausentes en el PMG.

El segundo PMG (2016-2019)⁶ contenía 22 objetivos y 397 metas, distribuidos en cuatro líneas estratégicas: Córdoba Sustentable, Córdoba Competitiva, Córdoba Equitativa e Inclusiva y Desarrollo Institucional. El municipio implementó en el portal de gobierno abierto una sección en la que se podía acceder a la información sobre el plan de forma más sencilla por ejes, objetivos o metas específicas y en el mismo se informaba su grado de avance pero sin posibilidad de acceder a la información que describe y respalda esos avances.⁷

La experiencia de implementación del PMG desde su sanción como ordenanza, permite observar que el potencial con el que fue pensado el diseño de este instrumento aún no se ha desarrollado plenamente y se detallarán algunas limitaciones identificadas a partir del monitoreo sistemático realizado a largo de dos gestiones municipales.

La experiencia de implementación del PMG

La ordenanza que establece el PMG fue sancionada en 2011 y, como ya se dijo, ha sido implementada durante dos períodos sucesivos de gobierno. Es posible analizar su implementación desde tres dimensiones o aspectos centrales para evaluar el alcance que, en términos de transformación democrática, ha tenido este instrumento.

a. Como herramienta de gestión, planificación e información

El PMG es una herramienta de planificación y gestión en la medida que establece los lineamientos generales, objetivos y metas a alcanzar por un gobierno; permitiendo así que todas las políticas públicas que se desarrollen estén enmarcadas en un plan general. Es decir que posibilita la implementación de una planificación integral de la gestión de la ciudad. Sin embargo, el primer plan de metas fue elaborado siguiendo la estructura orgánica del municipio; sin desarrollar un proceso participativo interno que permitiera articular los objetivos y estrategias de las distintas áreas en un plan integral. En el segundo plan se establecieron ejes estratégicos que abarcaban metas de diversas áreas de gobierno, brindando una idea de mayor integralidad. No obstante, una lectura detenida del plan evidencia que se trató más de una reagrupación de objetivos y metas que de un ejercicio transversal de planificación integral.

Asimismo, la planificación fue desarrollada desde un enfoque que puso el eje en el desarrollo de metas procedimentales; es decir, referidas al desarrollo de los procesos operativos de cada área de gobierno y no desde un enfoque político de la planificación centrado en los resultados a alcanzar. Es por esto que se establecieron una gran cantidad de metas, específicas y referidas en muchos casos a procedimientos internos de cada área.

A esta visión de la planificación se suma que en la implementación de los dos primeros planes se observa que muchas de las principales políticas que el municipio ejecutó y que tuvieron repercusiones sociales, ambientales o económicas importantes, no fueron incluidas en los PMG. Por ejemplo: en materia de desarrollo urbano, no se desarrolló un plan de ordenamiento territorial, como prometía el PMG y, sin embargo, se creó la ordenanza que regula los convenios urbanísticos, a partir de cuya aplicación se han aprobado más de 30 modificaciones al fraccionamiento y uso del suelo en diversas zonas de la ciudad, muchos de los cuales, por no presentar estudios de impacto social y ambiental constituirán un grave problema para la provisión y acceso a infraestructura y de servicios y comprometen la sostenibilidad ambiental. Los convenios urbanísticos fueron acuerdos entre el ejecutivo municipal y actores privados que implicaron decisiones con consecuencias estructurales en la ciudad, al margen del PMG y de toda deliberación y rendición de cuentas (Valencia, M. Beatriz; 2019).

Otros ejemplos que se pueden citar entre los más emblemáticos, han sido la creación del Ente de Servicios y Obras Públicas (ESyOP) o la obra del nudo vial de Plaza España. Estas políticas se han ejecutado por fuera del proceso de rendición de cuentas, limitando así la posibilidad de ciudadanas y ciudadanos de conocer de antemano la orientación de la política municipal para hacer efectivos su seguimiento y evaluación.⁸

Otra cuestión relevante a destacar es que la elaboración de ambos planes se desarrolló desde el Departamento Ejecutivo Municipal (DEM) sin participación ex-ante de la sociedad civil. En este sentido el equipo de gobierno siempre sostuvo públicamente que la definición del plan de metas de gobierno era atribución excluyente del gobierno electo, legitimado para ello a través del voto popular. Por tanto, en esta concepción, el papel de la ciudadanía se reduce al control del cumplimiento del plan y es función del DEM municipal informar de los avances del mismo.

En relación a la gestión y acceso a la información pública, lo que se observa es que el municipio no adoptó una concepción de la información como recurso para la planificación, para la rendición de cuentas y para la participación. Más bien, se entendió el acceso a la información pública como una demanda externa legitimada por consensos internacionales sobre su reconocimiento como derecho humano primero y luego por los compromisos regionales con la Alianza por el Gobierno Abierto. En el primer período de gobierno se modificó y amplió los alcances de la ordenanza de Acceso a la Información Pública y se creó una oficina para la recepción de las solicitudes de información. No obstante, el sistema interno de producción y gestión de la información no se adecuó a una nueva forma de gestión que alimentara los requisitos del PMG; esto es, la producción de indicadores y fuentes de información que permitan hacer seguimiento a la políticas públicas.⁹

En el segundo período de gobierno, se creó la Secretaría de Modernización, Comunicación y Desarrollo Estratégico que tenía a su cargo el desarrollo de la política de gobierno abierto y acceso a la información pública; incluyéndose aquí la coordinación del PMG. No obstante, las políticas de gobierno abierto se concentraron en la apertura de datos y la modernización a partir del desarrollo de portales y aplicaciones; sin incluir el componente de colaboración y co-creación con la ciudadanía y sin modificar la dinámica interna de trabajo de la administración

pública en compartimientos estancos. Asimismo, el acceso a la información pública no está garantizado ya que las solicitudes de información pública tienen una escasa respuesta.¹⁰

b. Como instancia de Rendición de Cuentas y Monitoreo Ciudadano

Como instancia de rendición de cuentas vertical y horizontal, la ordenanza del PMG ha convertido en obligatorio para el ejecutivo municipal informar su plan de gobierno a la ciudadanía y al poder legislativo local. En ese sentido ha generado un canal de información que no existía antes y se establecieron mejores condiciones para que el programa sea sometido al escrutinio público. Sin embargo las dos gestiones municipales que aquí se analizan, han priorizado la dimensión “informativa” y el cumplimiento formal de la rendición de cuentas.

Las audiencias públicas de presentación y evaluación de avances anuales tuvieron al intendente y su equipo ejecutivo como informantes en el recinto del Concejo Deliberante, exponiendo ante la ciudadanía y el pleno de legisladores la información y escuchando las devoluciones que referentes de organizaciones y ciudadanos y ciudadanas hicieron en cada instancia. No obstante ello, la evaluación y aportes de la ciudadanía no tienen devolución por parte del municipio, el contenido tratado en esa instancia pública, al menos explícitamente, no retroalimenta el proceso de implementación del PMG. Las audiencias públicas, según la ordenanza que las regula, son de carácter estrictamente informativo y consultivo. No está previsto el intercambio de argumentos ni la deliberación, aunque el contenido planteado tanto por parte del ejecutivo como de la sociedad civil tenga un gran valor para la evaluación de las políticas públicas municipales de manera integral.¹¹

La práctica institucionalizada de las audiencias públicas es la implementación de un mero requisito procedimental, un manejo discrecional por parte de la presidencia del Concejo Deliberante de la convocatoria y orden de presentación de los y las expositores y expositoras y un nulo impacto de la interacción dialógica entre los referentes de poderes gubernamentales y la ciudadanía. Esta práctica y sus limitaciones fueron puestas de relieve por diferentes organizaciones sociales por medio de un comunicado público y nota elevada al poder ejecutivo y legislativo en julio de 2016.¹²

Un aspecto a destacar es que a pesar de la ausencia de deliberación el contenido producido en las audiencias, ha servido cada vez con mayor frecuencia, para su utilización por parte de los medios de comunicación, para la difusión y análisis del PMG y la amplificación del debate en la sociedad. Esta no es una cuestión menor si se considera que el plan de metas es un instrumento de rendición de cuentas social, proceso en el que los medios de comunicación constituyen actores con capacidad para activar el debate e incidir en la opinión pública. Esta incorporación del PMG en la agenda de los medios de comunicación da cuenta de la instalación social de este mecanismo.

En tanto mecanismo de rendición de cuentas horizontal el alcance ha sido más acotado. A pesar que el Concejo Deliberante es el órgano de contralor establecido por la ordenanza, en los hechos su papel ha sido pasivo. La normativa prevé que el poder legislativo verifica el cumplimiento de la presentación del Plan, de los informes anuales y de los contenidos mínimos, y que puede formular propuestas o recomendaciones, solicitar informes

ampliatorios y aclaratorios y sugerir medidas, para mejorar el proceso de evaluación de cumplimiento del Plan. Sin embargo, en los 8 años de implementación analizados no se registraron acciones de ejercicio de las atribuciones que pudieran incidir en el contenido y metodología de los PMG presentados.

En tanto mecanismo de monitoreo ciudadano es posible analizar dos aspectos: la experiencia de ejercicio ciudadano de seguimiento del plan y las características técnicas y metodológicas que lo hacen posible.

El monitoreo ciudadano de políticas públicas, como forma de participación ciudadana, es relativamente reciente y no constituye una práctica generalizada en la sociedad civil y la ciudadanía en general. Es una forma de participación que exige ciertas capacidades técnicas y una conciencia política de la importancia del involucramiento en las políticas públicas. Un proceso de apropiación social resulta fundamental como contracara de la apertura gubernamental para la transformación social. No obstante ello, principalmente desde organizaciones y activistas de distintos temas de la agenda pública local se han realizado esfuerzos importantes para el seguimiento del PMG. La Red Nuestra Córdoba, además de monitorear desde el inicio la implementación de la ordenanza, ha trabajado en la difusión, movilización y capacitación de actores sociales para su involucramiento.

El PMG, sin embargo, presenta limitaciones metodológicas tanto en la formulación de las metas como en los indicadores para su monitoreo. Como ya se señaló, las metas definidas por el municipio son numerosas, la mayor parte son procedimentales no de resultados y en general no cuentan con una línea de base; por tanto la evaluación de los avances de las metas se torna una tarea compleja. No se explicitan los medios de verificación de las metas, es decir, cuál es la información que la gestión produce para hacer seguimiento de los avances en la implementación de acciones para el cumplimiento de las metas. Esto provoca que la información que respalda la rendición de cuentas es la que el municipio informa como logros, pero resulta incontrastable para la ciudadanía.

Asimismo las metas, en la mayoría de los casos, son globales (a nivel ciudad) y no están geolocalizadas, por tanto, los actores en los territorios no pueden hacer seguimiento, dado que no conocen de antemano cómo y dónde se planifica lograr los resultados y de qué manera impactarán los mismos en su jurisdicción. Durante la gestión municipal 2012-2015 el PMG y los informes de avance presentados por el ejecutivo municipal al Concejo Deliberante y disponible para la ciudadanía consistían en documentos abultados -entre 300 y 700 páginas-, en formatos no editables y de muy compleja accesibilidad para su análisis. La gestión 2016-2019 implementó algunos avances al respecto al crear una plataforma en el portal de gobierno abierto para la difusión del PMG por ejes estratégicos, temáticos, objetivos e indicadores.¹³

c. **Como instancia de Participación ciudadana en políticas públicas**

Como ya se señalara, la implementación del PMG en la actualidad, no contempla la participación ciudadana en la definición de las metas. La única instancia prevista para la participación de la ciudadanía es la Audiencia Pública de presentación del plan en el primer año y de rendición de cuentas de los avances del mismo en los años sucesivos. Es decir que se

trata de una instancia ex-post que no tiene carácter vinculante para el DEM en relación a los planteos o señalamientos que pueda realizar la ciudadanía, ni tampoco obliga al DEM a hacer una devolución de lo receptado en la Audiencia Pública, condiciones que limitan la potencialidad dialógica y deliberativa de la rendición de cuentas. A estas limitaciones se suman las ya apuntadas en relación a que las políticas públicas más relevantes no se reflejan en el PMG, por tanto, los incentivos para participar son insuficientes.

Las acciones estatales para promover una participación ciudadana informada en las audiencias públicas fueron escasas. El PMG y sus informes de avance se difundieron de manera limitada y en general con poca anticipación a la realización de las audiencias que además eran convocadas cumpliendo estrictamente con los tiempos y medios de difusión establecidos en la ordenanza que son claramente insuficientes.¹⁴

Por el lado de la sociedad civil es posible diferenciar el uso del PMG como herramienta de monitoreo por parte de los centros vecinales y las organizaciones sociales. En el caso de los primeros se observa el predominio de concepciones de la participación ligadas a la demanda y gestión de recursos; por lo que en las audiencias las intervenciones de la mayoría de estas organizaciones giraban en torno al reconocimiento y la demanda de acciones públicas.¹⁵ Los centros vecinales afines al gobierno municipal eran invitados a participar para agradecer por los recursos recibidos legitimando así la acción estatal. Sin embargo, las demandas insatisfechas por la ausencia de acciones públicas,- aunque minoritarias y ubicadas hacia el final de la jornada- también aparecían en la escena de la mano de algunos centros vecinales no alineados con la gestión gubernamental. No obstante ello, en general las participaciones no tenían como contenido el resultado de un análisis y evaluación del PMG y los informes de avance.

En cuanto a las organizaciones sociales,¹⁶ las intervenciones en general se concentraron más claramente en la realización de observaciones críticas al PMG y a su cumplimiento efectivo. A lo largo de los años y en comparación, las audiencias de PMG están entre las más numerosas.¹⁷ Asimismo, es posible percibir un aprendizaje colectivo del uso de la herramienta en tanto las intervenciones de las organizaciones y ciudadanas/os se enriquecieron progresivamente con la incorporación de evidencias por parte de la sociedad civil acerca del incumplimiento de las metas. Sin embargo, es claro que la participación continúa aún restringida a un grupo pequeño de organizaciones que ya tienen incorporadas en sus estrategias de trabajo el monitoreo ciudadano y la incidencia en políticas públicas, como se describió más arriba.

Respecto de la incidencia como forma de participación ciudadana, ocurre algo similar que con el monitoreo ciudadano. No se encuentra consolidada una cultura política en la sociedad civil movilizada en torno a acciones de incidencia política, como tampoco existe una apropiación masiva del PdM como instancia efectiva para el involucramiento en las políticas públicas de la ciudad. Esto último, desde una perspectiva relacional, tiene sus causas tanto en la escasez de expectativas de eficacia de este tipo de participación, como por la estructura de incentivos y reglas de juego planteadas desde el gobierno municipal en las instancias de participación a nivel territorial, dominadas por la cooptación, el clientelismo y mecanismos competitivos entre organizaciones en la procura de recursos y atención de demandas.

El PMG como innovación democrática y como transformación social

El PMG, tanto por la intencionalidad que fundamenta su diseño como por el proceso por el cual logra instituirse, puede encuadrarse como parte del repertorio de iniciativas de innovación institucional, que emergieron con fuerza principalmente en el siglo XXI, orientadas a ampliar el horizonte para la transformación democrática y que suponen nuevas comprensiones y paradigmas de la participación ciudadana, de la gestión pública, de la rendición de cuentas y de las formas de interacción entre ciudadanía y agentes gubernamentales. (Gurza Lavalle, A e Isunza Vera, E.; 2010; Peruzzotti, E.; 2012).

La *innovación democrática* como

“proceso de creación institucional que va más allá de la promulgación de formas de participación ciudadana directa como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, y en el que se articulan modalidades continuas -no extraordinarias- de incidencia social sobre el poder público y su aparato administrativo, e incluso en el propio sistema político.....La incidencia puede presentar alcances amplios, como la definición o el diseño de políticas públicas, o como el control ciudadano directo de instituciones políticas; de índole media, como la supervisión de políticas amparada por algún recurso de sanción, o bajos, como la solicitud de información amparada por normas positivas” (Gurza Lavalle, A e Isunza Vera, E.; 2010: 19)

El PMG en Córdoba fue el resultado de un proceso político “desde abajo”, o incidencia de la sociedad civil que logró problematizar la arquitectura institucional y amalgamar el suficiente consenso detrás de un programa que incluyera nuevas formas de organización y ejercicio del poder político. En tanto diseño institucional, el PMG presenta un gran potencial para la democratización en la medida en que instituye de manera obligatoria la implementación de procesos de rendición de cuentas más interactivos, dialógicos y argumentativos, favorecen la interacción entre gobernantes y ciudadanos, permiten disponer de mejor información para el monitoreo, la evaluación de las políticas públicas, 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 de su implementación, en términos de transformación de las prácticas políticas, depende del contexto y dinámica sociopolítica de la 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 gobierno y ciudadanía. 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 o reproducir antiguos modos de proceder. Además, los avances potenciales de esta innovación institucional y su potencial democratizador dependerán de la comprensión que tengan de la herramienta tanto actores estatales como de la sociedad civil, de la interpretación de las restricciones y posibilidades que enfrentan y de la voluntad de asumir el desafío de transformación (Cáceres, Pamela: 2018).

Las innovaciones democráticas se basan siempre en orientaciones normativas que buscan “democratizar el poder” y transformar las formas tradicionales de ejercicio del poder político centralizado, vertical y auto-referenciado. Buscan establecer nuevas estructuras en el proceso de gobernar, más relacionales, menos delegativos que, sin procurar reemplazar la democracia

representativa, la complementen a partir de la redefinición del papel de los gobiernos y de la ciudadanía en las políticas públicas. Pero la sola institucionalización de normativas innovadoras como el PMG, por sí misma, no necesariamente tiene por consecuencia el cambio social. La existencia de instituciones formales progresistas puede convivir con la persistencia de prácticas conservadoras del orden que aquéllas pretenden cambiar.

La transformación social requiere necesariamente de estrategias deliberadas de empoderamiento y acción política tanto de actores de la sociedad civil como del sistema político para la instalación de nuevas prácticas y nuevas bases de legitimidad social de las políticas públicas y los procesos de decisión pública. Se trata de iniciativas exigentes tanto para los gobiernos como para la sociedad civil y la ciudadanía en general.

Por parte de los actores gubernamentales, exige un enfoque y comprensión de la gestión pública no como delegación y representación sin condiciones ni interpelaciones sino como coordinación y articulación de acciones. Implica además la construcción de consensos entre múltiples actores para resolver sus problemas de manera colectiva a partir de responsabilidades específicas; en las que el gobierno representativo mantiene un papel fundamental en promover, facilitar y crear las condiciones para la participación, la integración y la articulación social. Desde esta perspectiva las capacidades relevantes de los agentes gubernamentales y decisores políticos son la apertura al diálogo y la rendición de cuentas, la promoción y facilitación de condiciones para la participación ciudadana efectiva y una estructura organizacional y humana orientada al servicio público y subordinada a los objetivos de la política pública. La información pública y una sociedad civil autónoma e involucrada en la agenda y políticas de la ciudad son el recurso fundamental para decisiones democráticas, públicas, inclusivas y eficaces.

Por parte de la ciudadanía un proyecto de transformación democrática exige una sociedad civil organizada, involucrada en los temas de interés público, con capacidad para deliberar y actuar colectivamente, formular diagnósticos y análisis críticos de la realidad y elaborar -de manera informada, argumentada y pública- propuestas de políticas públicas.

La experiencia de implementación del PMG desde su sanción como ordenanza, permite observar que el potencial con el que fue pensado el diseño de este instrumento aún no se ha desarrollado plenamente y se detallarán algunas limitaciones identificadas a partir del monitoreo sistemático realizado a largo de dos gestiones municipales.

Desafíos

El desarrollo del potencial del PMG como innovación institucional que favorece la transformación de las prácticas democráticas en la Ciudad de Córdoba presenta aún numerosos desafíos. Éstos deberán ser abordados por medio de la agencia de actores gubernamentales y de la sociedad civil que aprovechen la estructura de nuevas oportunidades que la institucionalización formal y la instalación social del PMG genera; pero serán necesarias acciones deliberadas y estratégicas de presión social que desarticulen las resistencias al cambio y promuevan nuevas formas de acción social.

En relación a las estructuras y prácticas gubernamentales, un liderazgo y un proyecto político de transformación son necesarios para orientar la gestión municipal hacia nuevos modelos de gobernanza basados en la descentralización del poder y las decisiones y en la búsqueda de nuevas bases de legitimidad social. Aún persiste una concepción del gobierno local como ente de prestación de servicios y atención gerencial -y vertical- de demandas y necesidades individuales y sectoriales. Desde esta perspectiva el Plan de Metas, en lugar de un instrumento para construir consensos en torno a un proyecto colectivo e inclusivo de ciudad, constituye una serie de compromisos (en la forma de bienes y servicios) hacia una ciudadanía receptora, pasiva e individualista que en los hechos es muy difícil de satisfacer en su diversidad, desigualdad y con recursos escasos. Por el contrario, entender el PMG como un instrumento político supone destacar la dimensión política del gobierno local, en su rol de facilitador de procesos públicos de discusión de políticas públicas para la ciudad.

En el mismo sentido se plantea la cuestión de la consideración de la información pública, no sólo como derecho individual de acceso a un bien público sino como recurso colectivo para la deliberación y la participación ciudadana. El concepto de “modernización” de la administración pública aún preserva con mucha fuerza la noción tecnocrática de la gestión municipal y los procesos. La propuesta de “ciudades innovadoras e inteligentes”, presente en la retórica, contrasta con la incapacidad para articular procesos de inteligencia colectiva, que sólo son posibles a partir de nuevos mecanismos de apertura e interacción con la sociedad civil.

Por otra parte es importante destacar que el PMG en la ciudad de Córdoba coexiste con arquitecturas político-institucionales que favorecen la concentración y discrecionalidad del poder ejecutivo y que limitan los mecanismos de control y contrapesos, por lo que necesitan ser repensados. Uno de ellos es la cláusula de gobernabilidad instituida por la Constitución Provincial (Art. 183 inc.2) y la Carta Orgánica municipal (Art. 49), que basada en el criterio de “efectividad” establece un sistema de representación de mayoría automática en el Concejo Deliberante. Esta regla de representación actúa como condición estructural para que las decisiones no sean sometidas al debate y el control por parte del poder legislativo ni la participación de la ciudadanía. Una innovación institucional como el PMG, por sí misma, no puede desarticular el andamiaje político que durante tantos años permitió reproducir el centralismo político, la discrecionalidad y la delegación.

Estas características del sistema y los actores políticos tienen su contracara en la sociedad civil. Es necesario multiplicar y articular las acciones de incidencia política de las organizaciones y colectivos vinculados a diferentes temáticas y que actúan en el territorio. Las demandas por “soluciones” deben transformarse o actuar en simultáneo como demandas por participación y publicación¹⁸ de los procesos de definición de políticas públicas. Este es un gran desafío para las organizaciones que implementan acciones de incidencia: movilizar a la ciudadanía, problematizar “asuntos públicos” y actuar colectivamente para fortalecer los espacios de participación ciudadana.

Existen en la ciudad instancias formales de participación como el Consejo Económico y Social o las Juntas de Participación Vecinal¹⁹ que podrían servir como espacios de definición de agendas

y políticas públicas a nivel integral y territorial, para la definición y monitoreo participativo del PMG y que nunca han avanzado en la concreción del potencial para el que fueron pensadas.

Transformar las innovaciones en el diseño institucional en transformaciones sociales constituye indefectiblemente un proyecto de reforma política democrática que articule múltiples agencias y determinaciones.

Referencias

- CÁCERES, Pamela (2018) "La rendición de cuentas en el nivel local como instrumento para la democratización. Análisis del caso de los Planes de Metas en ciudades latinoamericanas", en *Revista Estado Abierto* Vol 2, N°3, Abril-Junio, 159-194.
- ECHAVARRÍA Corina y ROMANUTTI Virginia (2019) "Las audiencias públicas. ¿Escenificaciones de la vida pública?" en *Revista Encrucijada* N° 31, enero/abril, pp.39-58, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- ECHAVARRÍA Corina y ROMANUTTI Virginia, (2014) "La factibilidad de la deliberación sobre los recursos públicos: diseños institucionales y prácticas de la ciudadanía en la ciudad de Córdoba", en *Revista Más Poder Local*, N°19, pp. 42-53, Fundación Ortega Marañón, Madrid, España.
- MEYER, John. y ROWAN, Brian. (1999); Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia, en Powell, W. Y DiMaggio, P. Compiladores; *El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional*. Págs.. 79-125. Fondo de Cultura Económica. México.
- NUESTRA CÓRDOBA, (2012) Informe Análisis Plan de Metas, disponible en http://www.nuestracordoba.org.ar/sites/default/files/Analisis_comparado_Plan_Metas_2013_0.pdf
- NUESTRA CÓRDOBA, (2014) Informe Análisis Plan de Metas, disponible en http://www.nuestracordoba.org.ar/sites/default/files/Analisis_comparado_Plan_de_Metas-2014.pdf
- NUESTRA CÓRDOBA, (2012) *Plan de Metas en Córdoba. Una experiencia de incidencia colectiva*, disponible en <http://www.nuestracordoba.org.ar/node/17>
- NUESTRA CÓRDOBA, (2012) *Instrumentos de rendición de cuentas y participación ciudadana*, disponible en <http://www.nuestracordoba.org.ar/node/16>
- GURZA LAVALLE, Adrián e ISUNZA VERA, Ernesto. (2010) "Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación." En: *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*, coordinated by Ernesto Isunza Vera and Adrián Gurza Lavalle, 19-82. México D.F.: CIESAS, Universidad Veracruzana.
- ORDENANZA 11942. (2011) Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba.
- PERUZZOTTI, Enrique. (2012) "Broadening the Notion of Democratic Accountability: Participatory innovation in Latin America." En: *Polity*, Vol.44, N° 4, Octubre, Northeastern Political Science Association.
- VALENCIA, M. Beatriz (2019) "Siete años de Convenios Urbanísticos" Informe del Grupo de Trabajo de Desarrollo Urbano Sustentable de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba, disponible en <http://www.nuestracordoba.org.ar/sites/default/files/SIETE%20A%C3%91OS%20DE%20CONVENIOS%20URBANISTICOS.pdf>

¹ La ordenanza puede consultarse en el digesto municipal

<https://servicios2.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/Page/BuscarDocumento.aspx>

² La red ciudadana Nuestra Córdoba es un espacio colectivo, apartidario, conformado en 2009 por representantes de distintas organizaciones de la ciudad, universidades, colegios profesionales, organizaciones sociales, fundaciones, empresas, ciudadanos y ciudadanas que tiene como objetivo la construcción de una ciudad justa, democrática y sustentable. Para ello desarrolla estrategias de producción de información sobre las problemáticas de la ciudad, espacios de encuentro y debate, monitoreo ciudadano e incidencia en políticas públicas. Más información en www.nuestra.cordoba.org.ar

³ Disponible en http://www.nuestracordoba.org.ar/sites/default/files/Plan_de_Metas_2012.pdf

⁴ En el portal de transparencia del Concejo Deliberante se pueden consultar las versiones taquigráficas de las audiencias públicas desde 2016 en adelante,

http://concejoabierto.cdcordoba.gob.ar/dataset?q=audiencias+p%C3%BAblicas+2012&groups=audiencias-publicas&sort=metadata_modified+desc

Las anteriores deben solicitarse a través de pedidos de información pública al Concejo Deliberante escribiendo a info parlamentaria@gmail.com

⁵ Disponible en https://www.nuestracordoba.org.ar/sites/default/files/Análisis_Plan_de_Metas_1.pdf

⁶ Disponible en https://gobiernoabierto.cordoba.gob.ar/media/datos/Plan_de_Metas_YMXExb9.pdf

⁷ El portal de gobierno abierto puede consultarse aquí <https://gobiernoabierto.cordoba.gob.ar/plan-de-metas/plan-de-metas-2016-2019>

⁸ Al respecto ver participación de la Red Nuestra Córdoba en la Audiencia Pública del EsyOP <http://www.nuestracordoba.org.ar/node/836> y del proyecto del Nudo de la Plaza España <http://www.nuestracordoba.org.ar/node/963>

⁹ El reconocimiento de derecho a la información pública y la incorporación de áreas de gobierno abierto a la estructura administrativa municipal se parecieron más a lo que Meyer y Rowan definen como la inclusión ceremonial de “mitos ambientales”, que “lleva a que las organizaciones incorporen las prácticas y procedimientos definidos por los conceptos racionalizados prevalecientes del trabajo organizacional e institucionalizado en la sociedad. Las organizaciones que lo hacen aumentan su legitimidad y sus perspectivas de supervivencia, independiente de la eficacia inmediata de las prácticas y procedimientos adquiridos” (Meyer, John y Rowan, Brian; 1999: 79).

¹⁰ Sólo una de cada 10 solicitudes de información fue contestada, La Voz del Interior, 28/11/2019, <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/responder-pedidos-de-informacion-una-cuenta-pendiente-de-provincia-y-municipio>

¹¹ La ordenanza de audiencias públicas N° 11709 en su art 4 establece “Las opiniones que se recogen durante la realización de las Audiencias Públicas son de carácter consultivo y no vinculante”. Disponible en <https://servicios2.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/Page/Documento.aspx?Nro=14287>

¹² Texto del comunicado disponible en <http://www.nuestracordoba.org.ar/node/906>

¹³ <https://www.cordoba.gob.ar/ciudad/plan-de-metas/>

¹⁴ La ordenanza N° 11709 de audiencias públicas en su art. 29 establece: “la convocatoria es publicada durante dos días al menos, en dos diarios de amplia difusión local, en las páginas web de la Municipalidad de Córdoba y del Concejo Deliberante y medios masivos de comunicación audiovisuales disponibles con una antelación de dos días al menos de la fecha de realización de la Audiencia”. Al respecto Echavarría y Romanutti advierten “...si bien la difusión de su convocatoria debe hacerse, de acuerdo a la normativa, a través de los medios de

comunicación masiva, en la práctica ésta se restringe a la publicación de avisos en los principales medios gráficos de la ciudad acompañado de su anuncio ocasional en los noticieros televisivos. Además, se envían invitaciones con una base de datos construida a partir de los ciudadanos y organizaciones que ya participaron en audiencias anteriores, lo cual ofrece serias limitaciones cuando se trata de ampliar las voces que participan de la deliberación” (Echavarría Corina y Romanutti Virginia, 2014:47).

¹⁵Para una ampliación de este análisis ver Echavarría Corina y Romanutti Virginia, 2019, donde se analizan las intervenciones en las audiencias públicas clasificándolas como demanda o reconocimiento de acciones públicas.

¹⁶ Se entiende por organizaciones sociales a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en torno a diversas temáticas de interés público, ya sea formalizadas o no. Algunas de las organizaciones que han participado de las audiencias públicas de PMG de manera sostenida son: el Foro Ambiental Córdoba, la Asociación civil Amigos de la Reserva San Martín, el Centro de Ingenieros de Córdoba, TECHO, Córdoba Bella. Esto puede consultarse en las versiones taquigráficas de las audiencias.

¹⁷De acuerdo a una sistematización propia en base a los registros de asistencia elaborados por el Concejo Deliberante, en el período 2012-2016, el total de participantes en las audiencias públicas del PMG fue de 406 personas, seguidas por las audiencias de tratamiento del Presupuesto anual que suman 236 participantes.

¹⁸Dar carácter público o social a algo individual o privado. Según RAE <https://dle.rae.es/publicar>

¹⁹ El Concejo Económico y Social fue incorporado a la Carta Orgánica Municipal en su artículo 149, como un espacio de consulta y asesoramiento al Ejecutivo Municipal en materia de desarrollo económico y social, integrado por representantes de los sectores de la producción, el trabajo, gremiales, profesionales, culturales, sociales, universitarios. Su funcionamiento fue reglamentado por la ordenanza N° 11645 en el año 2009. Las Juntas de Participación Vecinal también están incorporadas en la Carta Orgánica en sus artículos 155 y 156 y la ordenanza 11.448 reglamenta su funcionamiento, estableciendo en su artículo 2 que son “Institutos Públicos Municipales de Gestión Asociada entre el Centro de Participación Comunal (C.P.C.), los Centros Vecinales, las Comisiones de Vecinos, las Instituciones Educativas y Religiosas y las Organizaciones sin Fines de Lucro de la Sociedad Civil”.