

La rendición de cuentas en el nivel local como instrumento para la democratización. El caso de los planes de metas en ciudades latinoamericanas

Por *Pamela Cáceres**

Resumen

Los planes de metas constituyen una innovación institucional promovida desde la sociedad civil. Adoptados por gobiernos locales, obligan a los alcaldes a presentar al inicio de sus gestiones programas de gobierno que se expresen en metas mensurables y a rendir cuentas por ellos periódicamente. Estos planes presentan un gran potencial para la democratización en la medida en que generan las condiciones para lograr procesos de rendición de cuentas más interactivos, dialógicos y argumentativos; favorecen la interacción entre gobernantes y ciudadanos, así como la participación ciudadana en los procesos políticos en el nivel local. El presente artículo identificará, desde una perspectiva normativa, las características ideales de los procesos democráticos de rendición de cuentas. A partir de los resultados de un estudio comparativo de casos, se analizarán avances y limitaciones en los procesos de implementación de planes de metas en ciudades latinoamericanas.

Palabras clave

Planes de metas - rendición de cuentas - democracia local - participación.

Abstract

The Goals' Plans constitute an institutional innovation promoted by civil society. They consist of statutory arrangements usually instituted in local governments that compel mayors to present at the beginning of their mandate governmental programs expressed in measurable goals and to periodically report to citizens their degree of progress. These institutional

* Directora del Proyecto de Investigación Democracia Local: Meta-requisitos, Instituciones y Prácticas, de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba.

mechanisms present a great potential for democratization insofar as they generate better conditions for more interactive, dialogical and argumentative accountability processes, favor the interaction between rulers and citizens and the involvement of people in the political process at the local level as well. From a normative perspective, this article will highlight some ideal characteristics of a democratic process of accountability and, based on the results of a comparative case study, will assess the advances and limitations in the implementation of Goals' Plans in Latin American cities.

Key words

Goals Plans - accountability - Local Democracy - participation.

Introducción

Los planes de metas constituyen una innovación institucional promovida desde la sociedad civil en distintas ciudades latinoamericanas. Son normativas locales que obligan a los alcaldes, prefectos e intendentes a presentar al inicio de sus gestiones programas de gobierno que se expresen en metas mensurables y a rendir cuentas periódicamente por ellos. Los planes de metas poseen un gran potencial para la democratización en la medida en que generan mejores condiciones para lograr 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 facilitan el involucramiento y la participación ciudadana en los procesos políticos en el nivel local.

Sin embargo, el alcance de la implementación de estas nuevas prácticas dependerá del contexto y de la dinámica sociopolítica que caracteriza a cada sociedad; del enfoque y de las prácticas de gestión de los gobiernos municipales; de las características de la sociedad civil y de las formas de interacción entre gobierno y ciudadanía. No obstante, los actores a partir de sus estrategias y acciones pueden ampliar o restringir, cambiar o reproducir antiguos modos de proceder. Además, los posibles

avances de esta innovación institucional y su potencial democratizador dependerán de la comprensión que tengan de la herramienta tanto los actores estatales como la sociedad civil; de la interpretación de las restricciones y las posibilidades que enfrentan y de la voluntad de asumir el desafío de transformación.

El presente trabajo identificará, desde una perspectiva normativa, las características ideales de los procesos democráticos de rendición de cuentas y las condiciones para el establecimiento de relaciones sinérgicas entre gobiernos y ciudadanos. A partir de ello, y de los resultados de un estudio comparativo de casos, se analizarán avances y limitaciones en los procesos de implementación de planes de metas en ciudades latinoamericanas.

1. La rendición de cuentas desde una perspectiva relacional: problemas y potencialidades

En general, los debates que se dan en lo que Gaventa denomina el campo de la *profundización democrática* (*deepening democracy field*) ponen crecientemente el foco 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 complemente 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 de que la democracia no constituye solo un conjunto de normas, procedimientos y diseños institucionales ni se limita a la competencia electoral, sino, por el contrario, es o debe ser el proceso a través del cual los ciudadanos ejercitan el control de las decisiones que afectan sus vidas y, como tal, permite materializar el principio del autogobierno que la democracia lleva implícito.

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, incluyendo la consideración del poder en las dinámicas de construcción social y de gobierno de las decisiones que atraviesan 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 todo, las estructuralmente excluidas.

Desde una perspectiva relacional como la descrita, en la que se incluye la consideración del poder en el análisis de las posibilidades de transformación social, el gran interrogante es si resulta posible democratizar en condiciones de exclusión social y política como las que predominan en el continente. Si se trata de democratizar el poder, pero este se encuentra fuertemente concentrado y no es público en su lógica de reproducción y de participación en los procesos decisorios que afectan los intereses y bienes sociales, la democracia no solo 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 (*accountability*) en las sociedades contemporáneas en general y en las latinoamericanas en particular. El diagnóstico en el que se basan es el acuerdo generalizado respecto de que los déficits democráticos tienen su raíz fundamental en el débil desempeño de instituciones, agencias y agentes de rendición de cuentas (Schmitter, 2004; O´Donnell, 1994, 2009, 2010; Peruzotti, 2010).

Guillermo O´Donnell acuñó el concepto de *democracias delegativas* (DD) para definir una nueva especie de democracia no consolidada que se caracteriza por la débil institucionalización de mecanismos de «mediación y agregación entre, por un lado, factores estructurales y, por el otro, no solo individuos, sino también las diversas agrupaciones bajo las cuales la sociedad organiza sus múltiples intereses e identidades». Estos patrones de institucionalización se presentan, especialmente, en sociedades cuyos procesos de democratización estuvieron marcados por la impronta populista —como los casos de la Argentina, el Perú y el Brasil— y que se distinguen de la variante representativa por su particular forma de concebir y ejercer el poder político. Este tipo de regímenes se caracteriza, entre otras cosas, por la ausencia de frenos y contrapesos al interior del aparato estatal y por una marcada concentración del poder en el Ejecutivo. En las DD, quien resulta triunfante en las elecciones encarna el *mito de la delegación legítima* e ilimitada de la autoridad política; es considerado y se autoconsidera el principal custodio e intérprete de los intereses del país y —sobre estas bases— con el derecho excluyente de gobernar como entienda apropiado durante el período constitucionalmente estipulado. Esta visión del poder político emanado de un resultado electoral mayoritario implica el ejercicio paternalista del mando, es decir, por encima

de los partidos políticos y de todo interés organizado. La rendición de cuentas a otras instituciones del Poder Legislativo y el Judicial se comprende como «un mero obstáculo a la plena autoridad que le ha sido delegada al Presidente» (O'Donnell, 2009: 12-13).

Como afirma Peruzzotti (2010), la DD implica comprender la representación política en torno a cuatro ejes conceptuales: la circunscripción de la relación entre gobernantes y gobernados al momento electoral como única instancia relevante; la concepción del mandato electoral como delegación ciega y plena del poder desde los electores al Ejecutivo electo en el que se lo inviste como único actor de la representación; la negación del carácter representativo de otras instituciones y la negación de la rendición de cuentas como elemento fundamental de la representación. Estos patrones de institucionalización política redundan en un tipo de poliarquía excesivamente elitista que concentra la autoridad y potestad de decisión inconsulta en el Ejecutivo, y la desactivación y deslegitimación de la participación de otras instancias de representación y articulación de intereses en los procesos de decisión y control. Para el autor, el problema de la DD no se reduce a los déficits de controles horizontales, sino que implica la ausencia de un sistema de mediaciones efectivas entre sociedad y Estado. La DD cristaliza modos de interacción entre el Ejecutivo y otros poderes estatales, y entre el Ejecutivo y la ciudadanía, que impiden cualquier tipo de *política mediada*:

Lo que distingue al modelo de democracia representativa de la DD es su preferencia por la democracia indirecta sobre la directa. En términos institucionales, lo anterior se traduce en el fomento y desarrollo de un amplio campo de política mediada. ¿A qué me refiero con *política mediada*? A la existencia de un marco institucional que promueve, por un lado, la formación de una multiplicidad de formas asociativas a partir de las cuales se crean y reproducen diversas *constituencias* y, por otro, la construcción de arenas formales e informales de encuentro entre dichas formas asociativas y las instituciones representativas. El énfasis en las mediaciones políticas obliga a abandonar modelos dicotómicos de

sociedad y Estado para centrarse en los puntos de contacto entre ambos. Es precisamente dicha interacción entre representantes y representados lo que constituye el momento creativo de la representación democrática (Peruzzotti, 2010: 63).

Con esta idea de política mediada, el autor se propone ampliar el concepto de *representación* considerándolo no solo desde la visión individualista de la relación agente (votante) y principal (representante), sino como proceso público e institucionalizado que involucra diversos agentes y arenas. Esta perspectiva pone de relieve el carácter eminentemente relacional de la representación y a la asociación y articulación de intereses como elementos fundamentales para que exista una verdadera política de mediación. «La práctica de la representación democrática no solo requiere de votantes individuales, sino también de ciudadanos asociados» (Peruzzotti, 2010: 63). El capital social también importa.

Philippe Schmitter (2004) plantea que la consolidación democrática, entendida como el hecho de que los ciudadanos cooperan y compiten de acuerdo a las reglas y en el marco de instituciones que tanto ciudadanos como representantes y gobernantes consideran aceptables, no necesariamente tiene como consecuencia democracias de alta calidad. Es decir que no es posible establecer una conexión directa, por ejemplo, entre la institucionalización de la rendición de cuentas y la existencia de crecimiento económico, igualdad social y de género, el acceso igualitario a la justicia o mayor protección de derechos. El autor sostiene que, por el contrario, la posibilidad de mejores resultados en términos de calidad democrática reside en los distintos mecanismos que conectan a los ciudadanos con los gobernantes por medio de los representantes en el proceso de decisión (Schmitter, 2004: 52). En el mismo sentido, Moncrieffe (2011) sostiene que, cuando la rendición de cuentas solo se interpreta desde un sentido técnico, esta puede prosperar en situaciones de total inequidad e injusticia. Puede que los mecanismos de reporte, de respeto a los frenos y contrapesos entre poderes, incluso la deliberación, funcionen, pero, sin embargo, existen y permanecen relaciones de rendición de

cuentas muy desiguales que redundan y reproducen una política profundamente antidemocrática en la medida en que no se expandan las oportunidades sociales para la participación y el ejercicio efectivo de la rendición de cuentas por parte de los ciudadanos. La democracia es un sistema que reconoce los derechos ciudadanos, pero no necesariamente esto genera de manera automática las condiciones para ejercerlos; es necesario desentrañar y reconocer los factores que facilitan u obstuyen las condiciones igualitarias para el ejercicio de la participación y el control ciudadano de manera igualitaria (Moncrieffe, 2011: 45-46).

Esta última perspectiva se aleja del pluralismo y su tendencia a descuidar los factores de desigualdad. Algunos autores han destacado que los déficits democráticos en América Latina están íntimamente vinculados con la realidad de la desigualdad en el continente (Strasser, 2000; Oxhorn, 2003; Fleury, 2004); y algunos de ellos, como Oxhorn, han recuperado el concepto de *esfera pública* y su vinculación con los problemas de la representación, destacando la necesidad de analizar las transformaciones que ha sufrido aquella a partir de la restitución de los derechos políticos en la Región. Oxhorn (2003) 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 solo respecto a la participación democrática más allá del voto, sino también al control y la 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 evaluarse 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 evaluarse según a quiénes incluye —y a quiénes no—, y a partir del significado de esa inclusión en términos de la habilidad de esos actores para conseguir sus propios intereses autodefinidos (Oxhorn, 2003: 133-134)

La característica común entre estos enfoques es que ponen en el centro la preocupación por el desarrollo de instituciones e instancias que favorezcan y creen mejores oportunidades para el ejercicio efectivo de la rendición de cuentas y, por ende, para la democratización.

2. Definición y dimensiones de la rendición de cuentas

Autores como Schedler (2008), Fox (2006), Ackerman (2005) y Olvera e Izunza Vera (2004) plantean la rendición de cuentas como proceso que involucra a los agentes estatales y los actores sociales en una dinámica que permite limitar el poder y su ejercicio, mejorar la transparencia y la legitimidad de las decisiones y acciones del Estado, así como también las condiciones para la participación en la medida en que permite información abierta a la evaluación crítica de la opinión pública.

Para estos autores, la rendición de cuentas 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 a exigir que el poder se abra a la inspección pública y «la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos» (Schedler, 2008: 12, 13). 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, 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 en que el objetivo es influir en la opinión pública o activar los mecanismos institucionales formales establecidos y se la denomina *accountability social*.

Schmitter propuso utilizar la metáfora del tiempo en vez de la del lugar para la describir las interacciones de *rendición de cuentas*. Se diferencian así tres

momentos susceptibles de ser caracterizados y evaluados de acuerdo con la instancia del proceso de decisión en la que se encuentren: 1) *antes* —o lo que otros autores denominan *accountability ex ante*— al período en el que se propone, discute y constituye una agenda de temas —*agenda setting*— que será objeto de acción por parte de los agentes estatales; 2) *durante*, al momento en el que se articulan alianzas, se producen negociaciones y acuerdos que llevarán a la toma de decisión y c) *después* —o *ex post*— al proceso de implementación de las decisiones en el que se producen los efectos, las evaluaciones y revisiones.

Cuadro 1. La rendición de cuentas como interacciones

Metáfora del lugar	Metáfora del tiempo
Guillermo O’Donnell	Philippe Schmitter
<i>Vertical:</i> Control externo ejercido por la sociedad civil, la prensa y los electores sobre los gobernantes y representantes. Ej.: el voto y el control social informal	<i>Antes:</i> se propone, se discute y se constituye la agenda de actuación
<i>Horizontal:</i> interacciones de control y rendición de cuentas internas entre poderes del Estado (pesos y contrapesos)	<i>Durante:</i> momento en que se toman las decisiones, para lo cual se articulan alianzas, negociaciones y acuerdos
	<i>Después:</i> momento en que se implementan las decisiones, y se producen sus efectos

Fuente: Elaboración propia

Para quienes se interesan por estos mecanismos institucionales y prácticas informales, el fortalecimiento de los procesos de rendición de cuentas —más allá del voto— se entiende 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 rendición de cuentas, destacan algunas dimensiones que resultan significativas para pensar la democratización en las sociedades contemporáneas:

1. *Dimensión relacional.* Los agentes públicos rinden cuentas ante 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; e, indirectamente, a partir de la influencia en la opinión pública y la activación de los actores e instancias institucionales vinculadas al control del poder político. Las características que adquieren los procesos de rendición de cuentas en una sociedad determinada dan cuenta del vínculo existente entre Estado y sociedad, entre representantes y representados, lo que amplía la perspectiva —restringida por las concepciones estadocéntricas de los procesos políticos— y permite cualificar la democracia desde este punto de vista por la densidad, contenido y direccionalidad de las interacciones.

2. *Dimensiones legal y política.* «La dimensión política del concepto de *rendición de cuentas* refiere al contenido y consecuencias de las decisiones estatales. La dimensión legal, en cambio, refiere a la cuestión de la forma en que se toman dichas decisiones; más específicamente, está orientadas a asegurar que los comportamientos estatales se adecuen a la legalidad vigente y al debido proceso» (Peruzzotti, 2010: 54). La dimensión política de la *rendición de cuentas* cobra especial relevancia en tanto cualificación de las interacciones Estado-sociedad en el marco de la rendición de cuentas social, en la medida en que permite el ejercicio del control ciudadano de las decisiones, más allá del momento electoral y de manera más directa incidiendo en la agenda estatal, activando

mecanismos formales de control del poder político, visibilizando violaciones de derechos, inobservancias de normas, etc. Esta dimensión política puede tener un efecto importante en la institucionalización de nuevos mecanismos de participación ciudadana e innovaciones institucionales que redunden en una nueva cultura política y en la promoción de cambios.

3. *Dimensión informativa.* Al hacer públicas decisiones y acciones, la información, así como su publicidad y accesibilidad, es puesta en valor. Constituye un insumo fundamental para comunicar las decisiones y para realizar evaluaciones respecto de estas. La información que producen las agencias estatales no solo consiste en un recurso administrativo y de gestión, sino en un bien público que sirve de base a la información de los actos de gobierno, así como de las acciones de control y evaluación crítica de aquellos por parte tanto de agencias estatales como de organizaciones sociales y de los ciudadanos.

4. *Dimensión argumentativa y dialógica.* Obliga a explicar y a fundamentar las decisiones y los criterios de las elecciones, y establece un diálogo entre quienes exigen y quienes rinden cuentas. Su potencial deliberativo radica en que posibilita dotar las decisiones no solo de legalidad —en consonancia con las reglas de la democracia representativa—, sino también de legitimidad social, la cual solo puede darse por la búsqueda del consenso y el acuerdo en torno a los fines colectivos y los medios para alcanzarlos. La ciudadanía, directa o indirectamente a través de sus representantes, no solo es receptora de la información a través de cual se comunican las elecciones y acciones de los gobiernos y agentes estatales, sino que también puede pedir explicaciones y fundamentos de tales decisiones, e incluso expresar disenso argumentado. En este sentido, pone en tensión la tendencia delegativa de la democracia representativa (O'Donnell, 2009) y genera condiciones para el ejercicio de la dimensión activa de la ciudadanía supeditando el poder no solo 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 en que el ejercicio del poder en los regímenes democráticos lleva implícita 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 solo tiro, sino de un juego iterativo, un ir y venir de preguntas y respuestas, de argumentos y contrargumentos» (Schedler, 2008: 15).

5. *Dimensión sociopolítica.* Como proceso, excede al sistema político e involucra a otros actores sociales. Las condiciones para fortalecer políticas de rendición de cuentas 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 interface de ambas esferas. Pero, como se dijo, estas condiciones no necesariamente existen o están dadas de antemano, no surgen de manera espontánea, sino que solo resultan del esfuerzo consciente, deliberado y permanente por construirlas. Es por estas consideraciones que el estudio sistemático de procesos de rendición de cuentas y también los esfuerzos para formular estrategias de fortalecimiento requieren del análisis de los alcances de las instituciones, espacios, procedimientos y prácticas de rendición de *cuentas* que involucran actores estatales y de la sociedad civil, reconociendo su impacto y potencialidad en la democratización de los procesos de decisión en las democracias contemporáneas.

Considerar la importancia de mejorar las instituciones y prácticas de rendición de cuentas para superar los déficits democráticos y producir resultados que redunden en sociedades más justas, inclusivas y sostenibles implica comprender los verdaderos desafíos de una política de *accountability*. Entre otros, requiere ampliar las concepciones de la democracia y la participación política más allá de lo electoral; atender a los condicionamientos y restricciones sociopolíticos que limitan las

posibilidades igualitarias de participar en los procesos de decisión y generar esfuerzos creativos y receptivos de la innovación política con el fin de mejorar las interfaces de interacciones entre ciudadanos y actores estatales para fortalecer así el vínculo de representación en y entre elecciones.

Los espacios locales constituyen instancias privilegiadas para activar procesos de innovación política. La capacidad de respuesta que puede tener un gobierno local electo es mucho mayor que uno nacional, principalmente por tres consideraciones: 1) mayor conocimiento de las diversidad de realidades y necesidades; 2) mayor accesibilidad de los ciudadanos a sus representantes y 3) porque las autoridades electas en el nivel local tienen mayores incentivos para desarrollar acciones de consulta e interlocución con sus electores-ciudadanos e incluso de implementar e institucionalizar mecanismos y prácticas de democracia participativa (Beetham, 1996: 31-40). Pero, a su vez, la relación de la administración con el público asume más claramente su responsabilidad política en la medida en que la ciudadanía puede desarrollar mayores expectativas de influenciar las decisiones sobre prioridades y las políticas.

Los individuos pueden encontrar en la localidad un espacio próximo para construir identidades políticas, y desarrollarse y comprometerse con una agenda de temas que consideren relevante convertir en asunto público en ese nivel. Aunque los individuos se movilizan a lo largo del ciclo de su vida por distintos lugares y pertenecen a distintas organizaciones —nacionales, internacionales, culturales, étnicas, etc.—, y que esto supone dar cuenta de nuevas formas de participación política, también es cierto que los individuos pasan gran tiempo en el lugar donde viven y que, desde allí, participan también en otras esferas. Este contexto pone de relieve el argumento en favor del valor de la localidad.

... los individuos tienen particulares relaciones con particulares áreas en razón de su localización habitual, por ejemplo, lugar de trabajo, barrios residenciales, lugares de esparcimiento y las rutas entre éstos. Las personas no están liberadas de la obligación de cuidar otras localizaciones también... pero vivir en un lugar particular genera una especial relación entre el individuo y ese lugar (Frazer, 1996: 102-103).

En este marco, una función del gobierno local es orquestar una esfera pública descentrada e inclusiva. «La existencia de intereses locales, la identificación de los individuos locales con los mismos y su compromiso con su área puede ser el foco para el gobierno local y las bases para su legitimidad» (Frazer, 1996:103). El valor del gobierno local está dado por el ejercicio del derecho y el deber de llevar adelante decisiones y acciones en favor de los intereses de individuos y grupos de la localidad. La esfera pública tiene así una dimensión espacial en lo local, y su calidad dará cuenta de la calidad de los procesos y resultados de la democracia.

3. Planes de metas como innovación institucional orientada a mejorar la rendición de cuentas: alcances y condicionantes

En febrero de 2008, la Cámara Municipal de la ciudad de San Pablo aprobó la Enmienda N.º 30 a la Ley Orgánica Municipal, que instituyó 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 conllevaba, 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 Red Latinoamericana por Ciudades y Territorios Justos, Democráticos y Sustentables (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 el Brasil, en la Argentina, el Paraguay y el Uruguay y en otras

numerosas ciudades latinoamericanas. Hasta el momento, 36 ciudades brasileras y 4 argentinas ya cuentan con normativas de programas o planes de metas; y, en otras ciudades de 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 programas de metas constituyen mecanismos de rendición de cuentas instituidos por normas promovidas por actores de la sociedad civil en ciudades brasileras y argentinas. Son un nuevo tipo de rendición de cuentas de tipo mixto; vertical, por un lado, ya que, a diferencia de la 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 rendición de cuentas horizontal, dado que, en mayor o menor medida, según el caso, el Poder Legislativo participa 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 rendición de cuentas puede ser relevante en la medida en que se trata de experiencias de innovación que surgen de la sociedad civil —a partir de estrategias de incidencia— que plantean sistemas mixtos de rendición de cuentas, es decir, activan las instituciones formales de rendición de cuentas 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, al tiempo que incluyen en su concepción las dimensiones relacional, informativa y dialógica de la rendición de cuentas. Su institucionalización formal y trayectoria, como así también las particularidades que cada experiencia transita

en su singular contexto, puede aportar reflexiones y proposiciones conceptuales y prácticas. Para ello, se requiere adoptar un enfoque que considere las particularidades del contexto sociopolítico en el que cada proceso se inserta y una perspectiva relacional de este 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 la realidad local —y, a la vez, influye sobre ella—.

En consonancia con las premisas resaltadas, este trabajo evalúa algunos alcances y limitaciones que presenta la implementación de planes de metas en algunas ciudades latinoamericanas. Para ello, se retoman los resultados de un estudio comparativo de casos en ciudades argentinas y brasileras¹, y se analizan:

1. Las características y los alcances de las normativas que instituyen planes o programas de metas como nuevo mecanismo de rendición de cuentas en ciudades latinoamericanas.
2. 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.
3. Las características de su implementación.

3.1. Características y alcances de las normativas que instituyen planes o programas de metas como nuevo mecanismo de rendición de cuentas en ciudades latinoamericanas

Desde la perspectiva de la rendición de cuentas como proceso, las normativas difieren en tres aspectos clave: la definición y el alcance de la participación, el papel que se le asigna al legislativo y la previsión de mecanismos de sanción:

¹ Estudio perteneciente al Programa de Investigación Democracia Local: meta-requisitos, instituciones y prácticas, Radicado en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba desde 2014. Los resultados parciales se publicaron en Cáceres (2014: 191-226). Los casos analizados fueron San Pablo, Río de Janeiro e Ilha Bela en el Brasil, y Córdoba, Mendoza, Maipú y San Martín de los Andes en la Argentina.

1. *Definición y alcance de la participación.* En este aspecto, los casos argentinos y brasileños 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 brasileñas dejan claro que el plan de metas debe ser objeto de debate en audiencias públicas generales, temáticas y regionales. En la ciudad de Río de Janeiro se expresa, incluso, que este debate tiene el objetivo de «promover y profundizar la democracia participativa». En cuanto a los casos argentinos, si bien todos —menos el de Mendoza, que lo deja abierto a la consideración del Ejecutivo— plantean la obligación de realizar audiencias públicas, estas tienen carácter informativo 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 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 plan de metas.
2. *Papel que se le asigna al Legislativo.* Este punto también presenta significativas diferencias. Ni en las ciudades brasileñas ni en las ciudades mendocinas se especifica un papel determinado para el Poder Legislativo más allá del de receptores del plan presentado por el Ejecutivo. En los casos de Córdoba y San Martín de los Andes, en cambio, se especifica como competencia de este poder controlar 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 y la claridad en la formulación; efectuar 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. En el caso de Córdoba, además, se le asigna al Legislativo la competencia primordial en la difusión del plan y la convocatoria de las audiencias públicas. Estas diferencias tienen un impacto importante en el proceso de rendición de cuentas en la medida en que vincula la rendición vertical con el papel tradicional de control horizontal que el legislativo tiene sobre el Ejecutivo, promueve una dinámica de interlocución más amplia y rescata la función deliberativa fundamental de las instancias legislativas. Durante el proceso de debate de los proyectos de ley, se puso mucho énfasis en resguardar las competencias de control del Legislativo por dos razones: 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 rendición de cuentas favorece, a su vez, el vínculo entre aquel y la sociedad civil al asignarle un papel de mediador y facilitador de la deliberación.

3. *Previsión de mecanismos de sanción.* En estrecha relación con el punto anterior, solo las ordenanzas de Córdoba y de San Martín de los Andes explicitan que el incumplimiento de la presentación del plan de metas en su debido tiempo y forma, de los informes anuales —y el informe final en el caso de San Martín de los Andes— y la falta de realización de las audiencias Públicas configuran una seria irregularidad, ya que le asignan al Legislativo la competencia exclusiva en su control y sanción. La inclusión de este componente en la normativa fortalece el instrumento de rendición de cuentas 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 alguno para este instituto.

3.2. Características de las iniciativas de la sociedad civil promotoras de los planes o programas de metas y los contextos y procesos en los que surgen²

Las iniciativas de la sociedad civil que impulsaron la creación de los planes de metas en el nivel local son diferentes desde el punto de vista de la conformación organizativa, los objetivos y las estrategias definidas, además de los enfoques subyacentes que los sustentan. Más allá de los elementos comunes que presentan las experiencias que integran la RLCTJDS, 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 solo implica una manera de comprender y asumir el desafío que presentan las problemáticas urbanas, sino que la estructura organizacional que cada experiencia ha elegido también condiciona los objetivos y las 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 al cabildeo y la 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 en prestigio, legitimidad técnica y reconocimiento que los liderazgos de la organización detentan en la sociedad en la que se insertan. En relación con la participación ciudadana, estas iniciativas asumen un papel de

² El proceso de implementación analizado refiere al período 2008-2016 como parte de la indagación documental y entrevistas llevados a cabo durante dicho lapso.

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 aquel objetivo, pero su presencia en diferentes temáticas y su capacidad de incidencia en distintas áreas de políticas públicas se basan fuertemente en la movilización social de diversos sectores y en la capacidad de reunir actores relevantes en cada esfera socialmente problematizada. Sus objetivos son 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 el 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 se va potenciado 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 las estrategias en todos los casos.

Sin embargo, cuando se analizan los procesos a partir de los cuales se promovieron y aprobaron los planes en distintas ciudades, puede observarse 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 los 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 de la Argentina y el Brasil, respectivamente—. Este hecho explica que, en casi todos los casos, la viabilidad de las normativas que instituyeron los planes dependió fundamentalmente de la voluntad y el acuerdo de los intendentes o prefectos con la propuesta. Las excepciones se dieron en casos en que, por situaciones de fragmentación o rupturas políticas, el Ejecutivo perdió su predominio en el Legislativo y en los que esta realidad permitió que el proceso de debate e incidencia se focalizara 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 planes impactó también en la su posterior implementación. Por ahora, basta decir que, en los casos analizados, a pesar de que las iniciativas de la sociedad civil aportaron proyectos de normas de planes muy similares, el posterior desarrollo de la discusión y los factores que viabilizaron la aprobación difirieron en cada experiencia en particular, y que esto condicionó el resultado no solo en relación con la norma resultante, sino también en la apropiación social y política de la herramienta.

3.3. Características de la implementación de los planes o programas de metas

Las experiencias de planes y programas de metas tienen un desarrollo relativamente acotado —nueve años la de San Pablo, la más antigua—. Es por ello que no es posible realizar una evaluación demasiado concluyente, aunque sí pueden observarse algunos indicios con distinto alcance y limitaciones que comienzan a sentar las bases para nuevas prácticas de rendición de cuentas no solo entre los agentes e instituciones estatales, sino también entre los actores de la sociedad civil.

Las experiencias de rendición de cuentas que surgieron a partir de la implementación de las normativas de planes de metas en distintas ciudades de la Argentina y el Brasil fueron muy disímiles a la hora de ser puestos en práctica, aún cuando, en muchos casos, los contenidos de los textos legales eran similares. Estas diferencias evidencian una serie de factores sociopolíticos presentes en el tipo de proceso de rendición de cuentas que se establece y en el alcance que estos pueden tener.

En cada ciudad, los planes se implementaron en gestiones de distinto signo político-partidario, y aunque es posible identificar en todas ellas algún tipo y grado de resistencia a los controles, a la evaluación y, especialmente, a la obligación de dar cuenta 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:

1. *Estrategias de invalidación jurídica del instrumento.* Este tipo de estrategias consiste en cuestionar jurídicamente la obligación del Ejecutivo municipal de presentar el plan y realizar la rendición de cuentas periódica ante la ciudadanía. Los diseños institucionales y la fuerte cultura política presidencialista y personalista en los países latinoamericanos evidencia el predominio de un enfoque de gestión y de marcos normativos que les atribuyen a los Poderes Ejecutivos facultades excluyentes en cuanto 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 en las que los titulares del 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 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, de la posibilidad de cerrar el avance a nuevas formas de rendición de cuentas.

2. *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 planes a lo estrictamente formal reconociendo y cumpliendo —total o parcialmente— con los requerimientos de tiempos y formas que esta establece, sin afectar de manera significativa 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, en las que suelen no existir instancias de participación promovidas por el municipio para la elaboración del plan y la recepción de propuestas ciudadanas, la difusión de pública es muy limitada o nula y circunscripta al envío formal del plan al Legislativo; 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 informarle a la opinión pública sobre aquel. En estos casos, por lo general, los principales lineamientos y las decisiones fundamentales que adopta la gestión no se reflejan en el plan ni en los informes de avance. Esto es así en la medida en que la intención principal no sea someter los planes y programas a la evaluación pública ni nutrirse de sus aportes, sino, fundamentalmente, darle cumplimiento formal a la norma.

Encontramos también experiencias que, aun cuando cumplen con la obligación de presentar sus planes, 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, ya

que, en muchos casos, los instrumentos jurídicos que instituyen los planes 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 solo el cumplimiento de los aspectos formales, sino también la apertura y publicidad del proceso. Entre las que priorizan esta estrategia, podemos mencionar —con distinto grado de cumplimiento— la mayoría de las iniciativas argentinas.

3. *Estrategias de apropiación técnica del instrumento.* Algunos gobiernos locales han identificado en el plan un mecanismo que les permite desarrollar procesos internos en el equipo de gestión, que apuntan a planificar y a coordinar mejor las acciones. En estos casos, los planes resultantes reflejan una gran capacidad técnica para planificar y elaborar metas e indicadores muy útiles para la organización municipal, pero en los que, por lo general, el proceso de definición de este 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 su seguimiento y evaluación pública. En estas experiencias, la implementación del plan no difiere de otras herramientas de gestión y planificación ya utilizadas, y, por tanto, y a pesar de que posibilita que los pocos ciudadanos que saben de su existencia puedan realizar un monitoreo, 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 el aporte de la sociedad civil tiene, en el mejor de los casos, un valor testimonial que enriquece el proceso de planificación con información que incrementa el número de opciones. Pero esta concepción de la participación no incide sobre el contenido ni la dirección política del plan.

4. *Estrategias de apropiación política del instrumento.* Finalmente, encontramos casos de gobiernos municipales que han concebido el plan como un instrumento que permite no solo 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, lo que posibilita que la sociedad se involucre en el seguimiento de los objetivos fijados y aporte propuestas para soluciones adaptadas a la complejidad de los problemas urbanos. En estas experiencias, el municipio no solo se limita a dar cumplimiento formal a la ley del plan, sino que desarrolla voluntariamente mecanismos y estrategias que permiten canalizar de manera eficaz la participación ciudadana y comunicarle a la sociedad las posibilidades y las limitaciones que la gestión encuentra respecto a las propuestas recibidas. Este enfoque de gestión municipal requiere, por supuesto, ciertas experticias técnicas que permitan movilizar a la ciudadanía y facilitar el proceso participativo en ciudades de grandes dimensiones —como, por ejemplo, el caso de la ciudad de San Pablo—, así como un esfuerzo interno para comprometer a todos los responsables de la gestión con una nueva forma de 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 sus necesidades

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 planes. Aun cuando fuera este poder 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 asignaran responsabilidades excluyentes en el control del cumplimiento de las normas que instituyen el plan —en el caso de la ciudad de Córdoba se

le asigna además la responsabilidad exclusiva en la convocatoria a la participación ciudadana—, su papel activo prácticamente desaparece al momento de la implementación.

En los casos brasileños, no se ha priorizado o resaltado —ni normativamente ni en los hechos— la participación del Legislativo en el proceso de rendición de cuentas, el que se circunscribe al vínculo directo entre el Ejecutivo municipal y los ciudadanos. Su papel se limita a recibir la presentación formal del plan por parte del prefecto. De las experiencias argentinas, la que mayor protagonismo atribuye por norma al Concejo Deliberante es la de Córdoba. Sin embargo, pese a que es en el recinto del Legislativo donde se efectivizan las audiencias públicas en las que el intendente presenta el plan, 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. Queda así limitada la posibilidad de incidir en el contenido y en la adecuación técnica de los indicadores definidos para el seguimiento del plan, dado que el plan se plantea formalmente como un mecanismo de rendición de cuentas de tipo horizontal en el que las atribuciones de control y *enforcement* recaen en el Poder Legislativo. La sociedad civil solo dispone de mecanismos de control social y de influencia en la opinión pública.

Si se adopta una perspectiva relacional de los procesos de rendición de cuentas, es posible afirmar que las distintas estrategias de los actores del sistema político tienen, en alguna medida, su correlato en las modalidades de acción que, vinculadas a los planes, 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:

1. *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 planes implementados por prefecturas y municipalidades. Este tipo de procesos implica un gran esfuerzo y requiere conocimientos especializados para poder realizarlo, lo que representa una gran exigencia para las iniciativas ciudadanas y una limitación para las que no cuentan con los recursos humanos y técnicos para llevarlo a cabo y darle continuidad en el tiempo. Para las ciudades que realizan este tipo de monitoreo, ha significado un importante aporte para perfeccionar técnicamente un sistema de evaluación de metas que permita evaluar de manera periódica la gestión municipal y, una vez finalizados los mandatos, contar con una evaluación global que ofrezca elementos e información objetiva para valorar el grado de cumplimiento de los propósitos y las promesas de la gestión.

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 rendición de cuentas ha visto restringidas las posibilidades de participación de la ciudadanía en aquel —por desconocimiento de la existencia del plan o por carencia de habilidades y conocimientos para llevar a cabo este tipo de seguimiento—, la interlocución de los gobiernos se vio limitada a la intervención de expertos y organizaciones con capacidad para ello, y terminó prevaleciendo la discrecionalidad del Ejecutivo en lo que respecta a tiempos y alcance de la implementación de la norma. En algunos casos, esta modalidad de trabajo ha contribuido a la escasa difusión y tratamiento público del plan, a un bajo nivel de apropiación ciudadana de aquel y a la débil capacidad de incidencia de la sociedad civil para forzar el cumplimiento de las disposiciones legales e influir sobre el contenido del plan.

2. *Estrategias de movilización e incidencia.* Solo en unos pocos casos estudiados, las organizaciones promotoras del plan han definido explícitamente su papel en relación con el plan 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 rendición de cuentas que potencialmente abren los planes. En general, estos actores comparten una idea 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 a la generación de una nueva cultura política y ciudadana para que eso ocurra. Para ello, las iniciativas de la sociedad civil desarrollan acciones y generan innovaciones a fin de facilitar este esfuerzo e incluyen entre sus objetivos la construcción de capital social que sirva de base para la incidencia.

Consideraciones finales

Para Beetham (1998), los principios o ideales regulativos de la democracia se asientan básicamente en dos ideas fundamentales: que las personas tienen derecho a controlar los procesos de toma de decisiones políticas, es decir, el principio de control popular, y que las personas deben ser tratadas como iguales, es decir, el principio de la igualdad política. Sobre estas bases normativas, podemos evaluar las instituciones —medio para regular y operacionalizar el acceso a y el ejercicio del poder político, no son un fin en sí mismas— y las prácticas de actores y agentes sociales y políticos. Podría afirmarse que su calidad depende de la medida en que contribuyen a la realización de los principios democráticos.

Si no se tiene en cuenta este marco normativo, puede caerse en la fetichización de las instituciones, las estructuras organizacionales y prácticas sociales y en la reproducción acrítica de modelos y paradigmas. Lo que desde el neoinstitucionalismo denominan *isomorfismo*, es decir, la tendencia

inevitable de las organizaciones a adquirir características similares a otras con quienes comparten el mismo contexto operativo; o, más precisamente, lo que Meyer y Rowan (1999) definen como la inclusión ceremonial de *mitos ambientales* que

lleva a que las organizaciones incorporen las prácticas y procedimientos definidos por los conceptos racionalizados prevaecientes 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 (1999: 79).

La incorporación de mitos no necesariamente implica que los cambios en la organización redunden en la eficacia de estos respecto de los fines organizacionales. En el caso de las instituciones públicas, estos últimos refieren a la realización efectiva de la soberanía popular y la igualdad. Es necesario, pues, problematizar y poner en tensión los nuevos paradigmas e innovaciones institucionales para identificar sus alcances y limitaciones en términos de democratización.

Los esfuerzos de innovación e incidencia para la institucionalización de nuevos procesos y prácticas de rendición de cuentas pueden presentar un gran potencial si se evalúan y se entienden en todas sus dimensiones e implicancias. La adopción de mecanismos innovadores se inserta siempre en un contexto sociopolítico específico que plantea particulares desafíos que deben interpretarse y atenderse. Las experiencias de los planes de metas en ciudades latinoamericanas permiten aprender y reflexionar críticamente a partir de las iniciativas existentes, impulsan nuevas agendas de reflexión y acción, y, con ello, contribuyen, seguramente, al debate y al objetivo de profundizar la democracia en la Región.

Referencias bibliográficas

- Ackerman, J. (2005). «Social Accountability in the Public Sector. A Conceptual Discussion». En *Social Development Paper, Participation and Civic Engagement*, 82, marzo, World Bank.
- Beetham, D. (1998). «Democracy: key principles, institutions and problems». En Beetham, D. *et al.*; *Democracy: its principles and achievements*. Geneva: Inter-Parliamentarian Union Texts.
- (1996). «Theorizing Democracy and Local Government». En King, D. y G. Stoker (eds.). *Rethinking Local Democracy*. Palgrave Macmillan.
- Cáceres, P. (2014). «Planes y Programas de Metas como innovaciones en los procesos de rendición de cuentas en el nivel local». En *Pensamiento Propio* Año 19, 40, julio-diciembre, pp. 191-226
- (2010). «La “construcción” de la ciudad como bien público. Tendencias y alternativas». Ponencia presentada en el congreso El Bicentenario desde una mirada interdisciplinaria: legados, conflictos y desafíos, Universidad Nacional de Córdoba, del 27 al 29 de mayo, Córdoba, República Argentina.
- Calhoun, C. (1993). «Civil Society and the Public Sphere». En *Public Cultures*, 5, invierno, pp. 267-280.
- Fleury, S. (2004). «La construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad». En *Revista Instituciones y Desarrollo*, 16, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp. 133-170.
- Fox, J. (2006). «Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas». En *Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, (13), 27.
- Gaventa, J. (2006). «Triumph, Deficit or Contestation? Deepening the “Deepening Democracy” Debate». *Institute of Development Studies, Working Paper 264*, University of Sussex, Reino Unido.
- Meyer, J. y B. Rowan (1999). «Organizaciones institucionalizadas: la estructura formal como mito y ceremonia». En Powell, W. y P. DiMaggio (comps.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 79-125.
- Moncrieffe, J. (2011). *Relational accountability: complexities of structural injustice*. Londres: Zed Books.
- O’Donnell, G. (2001). «Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política». En *POSTData, Revista de reflexión y análisis político*, 7, mayo, pp. 11-34.

- (2009). «Democracia delegativa». En *Journal of Democracy*, (1), julio, pp. 7- 23.
- (1994). «Delegative Democracy». En *Journal of Democracy*, 5.
- Olvera, A. y E. Isunza Vera (2004). «Rendición de cuentas: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía». En Ziccardi, A. (comp.). *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: ISS-UNAM, INDECOL, COMECOSO, pp. 335-358.
- Oxhorn, P. (2003). «Cuando la democracia no es tan democrática. La exclusión Social y los límites de la Esfera Pública en América Latina». En *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, (46), 187, enero-abril, Universidad Autónoma de México, pp. 131-176.
- Peruzzotti, E. (2010). «El otro déficit de la democracia delegativa. Retomando el debate acerca de la rendición de cuentas en las democracias contemporáneas de América Latina». En *Journal of Democracy*, (2), julio, pp. 47-64.
- (2006). «La política de *accountability* social en América Latina». En Isunza Vera, E. y A. Olvera (eds.). *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.
- Schmitter, P. (2004). «The ambiguous virtues of accountability». En *Journal of Democracy*, (15), 4, octubre, pp. 47-60.
- Romanutti, V. (2012a). *Instrumentos de rendición de cuentas y participación ciudadana, aprendizajes en América Latina*. Córdoba: Red Ciudadana Nuestra Córdoba, Fundación AVINA, Red Latinoamericana por Ciudades y Territorios Justos, Democráticos y Sustentables.
- Romanutti, V. (2012b). *Plan de Metas en Córdoba, una experiencia de incidencia colectiva*. Córdoba: Red Ciudadana Nuestra Córdoba, Fundación AVINA.
- Schedler, A. (2008). «¿Qué es la rendición de cuentas?». En *Cuadernos de Transparencia*, 3, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Strasser, C. (2000). *Democracia & Desigualdad. Sobre la «democracia real» a fines del siglo xx*. Buenos Aires: CLACSO.

Normativa de referencia

- República Argentina, Córdoba, Ciudad de Córdoba (2011). Ordenanza N.º 11 942, Plan de Metas de Gobierno.
- República Argentina, Neuquén, Ciudad de San Martín de los Andes (2011). Ordenanza N.º 9271, Plan de Metas de Gobierno.
- República Argentina, Mendoza, Ciudad de Mendoza (2011). Ordenanza N.º 3794, Plan de Metas de Gobierno.
- República Argentina, Mendoza, Ciudad de Maipú (2011). Ordenanza N.º 494.
- República del Brasil, Prefeitura de Río de Janeiro (2011). Enmienda a la Ley Orgánica Municipal N.º 22.
- República del Brasil, Prefeitura de San Pablo (2008). Enmienda a la Ley Orgánica Municipal N.º 30.
- República del Brasil, San Pablo, Prefeitura de Ilhabela (2008). Enmienda a la Ley Orgánica Municipal N.º 03.