

Título: Conflictos y desigualdades en la discusión pública de los Planes de Metas

MAIL DE CONTACTO: cechavarria@unc.edu.ar

Autores:

Corina Echavarría (IECET, CONICET y UNC; IIFAP-FCS-UNC) - cechavarria@unc.edu.ar

Virginia Romanutti (IIFAP-FCS-UNC) - viromanutti@gmail.com

Mariana Gutierrez (IECET, CONICET y UNC) - marucgutierrez@gmail.com

Daniela Cinco Chavez (CIPECO-FCC-UNC; IIFAP-FCS-UNC) - demilia.cinco@gmail.com

Resumen

La proliferación de políticas y prácticas participativas se da en un contexto en el que los gobiernos enfrentan grandes limitaciones para resolver problemas sociales cada vez más complejos, con recursos siempre limitados y en un entorno de rápido cambio tecnológico y de crecientes interdependencias organizacionales que demandan soluciones colaborativas. En este contexto, la ciudadanía exige no sólo intervenir, sino también transparencia en los procesos de toma de decisiones y una rendición de cuentas más significativa, por lo que las políticas y acciones gubernamentales requieren cada vez más de su información, colaboración, conocimientos y experiencias.

En Argentina, en las ciudades de Córdoba, Mendoza, Maipú, San Martín de los Andes y Rosario, las redes ciudadanas promovieron la aprobación de ordenanzas que institucionalizaron en términos formales el Plan de Metas de Gobierno. Éstos promueven la publicidad de la planificación gubernamental y además permiten una evaluación continua de su implementación, ampliando el reconocimiento de voces tanto en su diseño como implementación. A la luz de las perspectivas críticas de la democracia deliberativa, aquí nos proponemos analizar la implementación de dicha institución en la ciudad de Córdoba, haciendo foco en las instancias de interacción decisorias entre sociedad civil y el gobierno local. Para esto abordaremos dos dimensiones: el aspecto agonístico de los intercambios y las desigualdades de competencias en la discusión pública.

1.Introducción

La proliferación de políticas y prácticas participativas se da en un contexto en el que los gobiernos enfrentan grandes limitaciones para resolver problemas sociales cada vez más complejos, con recursos siempre limitados y en un entorno de rápido cambio tecnológico y de crecientes interdependencias organizacionales que demandan soluciones colaborativas. En este contexto, la ciudadanía exige no sólo intervenir, sino también transparencia en los procesos de toma de decisiones y una rendición de cuentas más significativa, por lo que las políticas y acciones gubernamentales requieren cada vez más de su información, colaboración, conocimientos y experiencias.

La falta de compromiso con los objetivos que enuncian en sus plataformas de campaña los funcionarios electos y la escasa información pública sobre los criterios que guían sus decisiones políticas constituyen unos de los principales problemas que aquejan a las instituciones democráticas contemporáneas. Dichas particularidades representan constreñimientos para la participación efectiva de la ciudadanía y redundan en alta discrecionalidad por parte de los gobiernos. En las últimas dos décadas se han desarrollado diferentes innovaciones institucionales con el afán de trascender dichos escollos. Muchos de esos aportes surgieron por iniciativa de organizaciones de la sociedad civil que se interesaron en el monitoreo y evaluación de la gestión gubernamental y que, para contar con elementos de juicio sobre ésta, se orientaban a demandar más información y transparencia en las acciones estatales. (Díaz y Echavarría, 2013).

Así, en el marco de las Red Latinoamericana por Ciudades Justas, Democráticas y Sustentables¹, se difundió el instrumento denominado Plan/Programa de Metas que apunta a promover la planificación, el seguimiento de las políticas implementadas a nivel local, la facilitación del acceso a información pública por parte de la ciudadanía y la rendición de cuentas. Los objetivos de esta instancia “pueden estar más o menos explícitos en el diseño de cada instrumento, y ello suele depender de los procesos y demandas que lo impulsaron, de la fuerza política que tenían en ese momento los gobernantes de turno para imponerles restricciones o de capturar ciertas demandas, y de diversos factores contextuales” (Baliña, 2017, p. 22). No obstante, en términos generales se los puede caracterizar como “normativas locales que obligan a 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” (Cáceres, 2018, p.160).

¹ Esta se define como un espacio que reúne iniciativas ciudadanas que promueven el control social de las políticas públicas en las ciudades en que se encuentran (Díaz y Echavarría, 2013).

Dicha tipología de innovación institucional tuvo amplia difusión en Argentina y en Brasil², alcanzando a incorporarse en la legislación de gobiernos locales con dos modalidades. En el caso de Argentina, tomaron la forma de ordenanzas que establecen la obligatoriedad de la presentación de Planes de Metas al inicio del mandato y de sucesivos informes sobre su ejecución, de manera periódica. En el caso brasileño, se han instituido mediante enmiendas a las cartas orgánicas, teniendo como caso emblemático la reforma de la Carta Orgánica de la Ciudad de Sao Paulo (Baliña, 2017; Cáceres, 2018).

Las Redes Ciudadanas han tenido un rol primordial en la difusión de los Planes de Metas. En Argentina, entre las experiencias de estas redes para la institucionalización de Planes de Metas, se destacan las de Córdoba, Mendoza, Godoy Cruz, Maipú, San Martín de los Andes y Rosario. En ese sentido, las organizaciones de la sociedad civil que deseaban darle ese curso particular a su incidencia en el gobierno local se dieron una serie de estrategias para obtener el apoyo de diferentes actores. Se desarrollaron foros de debate público, compromiso público de candidatos y líderes de diferentes partidos políticos, eventos para instalar el tema en la agenda mediática, además de varias actividades de articulación con organizaciones e instituciones de la sociedad civil para que se involucraran con la herramienta (Baliña, 2017).

En el caso de la ciudad de Córdoba, el proceso de incidencia por la normativa, culmina en 2011, cuando se sanciona la ordenanza N° 11942. Esta establece que el Plan de Metas de Gobierno (en adelante, PMG) 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.

En el campo de antecedentes relacionados con la temática de este trabajo es posible reconocer aportes desde líneas de estudio complementarias que integran saberes de la ciencia política, la administración pública, la comunicación y la sociología, entre otros.

² São Paulo fue la primera ciudad que aprobó la enmienda de la Ley Orgánica para incorporar los Planes de Metas y la obligación de su presentación a los 90 días de asumido el mandato de los Prefectos. Desde esa experiencia en 2008 a la actualidad, son 36 ciudades brasileñas las que han incorporado dicha institución. Además, la Red Brasileña de Ciudades Justas y Sustentables promueve desde hace varios años una enmienda a la Constitución Nacional para establecer la obligación a los cargos ejecutivos electivos de presentar Plan de Metas en todos los niveles de gobierno. (Díaz y Echavarría, 2013; Cáceres, 2018)

Desde una perspectiva normativa de los procesos democráticos de rendición de cuentas, Cáceres (2018) se ha ocupado de estudiar los avances y limitaciones en la implementación de planes de metas en varias ciudades latinoamericanas dando cuenta de grandes diferenciales de apropiación técnica y política del instrumento así como también, similitudes en cuanto a la resistencia a los controles y la evaluación de las metas de los actores gubernamentales. En línea con ese enfoque de corte institucionalista, el trabajo de Baliña (2017) realiza un análisis de las transformaciones en las gestiones municipales, describiendo los procesos que se desarrollaron desde la incidencia hasta la institucionalización de los Planes de Metas en Córdoba y São Paulo.

Con particular foco en el Plan de Metas de la Ciudad de Córdoba y desde una perspectiva deliberativa de la democracia, algunos antecedentes se centran en discutir las oportunidades que esta herramienta ofrece para ampliar los actores, espacios y momentos legitimados en la evaluación de políticas públicas (Díaz y Echavarría, 2013) o como instancia de “vinculación retroalimentativa entre el poder legislativo y los espacios públicos políticos” (Cinco Chávez y Fontana, 2019).

Por su parte, Romanutti y Echavarría (2019) realizan un análisis de corte sociológico de la deliberación en el Plan de Metas de Gobierno a partir del estudio de las audiencias públicas como “escenificación de la discusión pública”. Sus conclusiones señalan, entre otras cosas, que en el caso de aquellas instancias destinadas a discutir los informes del Plan de Metas, aunque no sean vinculantes, escenifican los antagonismos y pueden tener cierta eficacia en la agenda mediática.

A la luz de las perspectivas críticas de la democracia deliberativa (apartado 2), en este trabajo nos proponemos analizar la dimensión agonística y las desigualdades en la discusión pública, que se observan en las distintas instancias de interacción entre sociedad civil y el gobierno local propiciadas por el proceso de implementación del Plan de Metas en la ciudad de Córdoba (apartado 4). Las referencias del caso provienen del trabajo de observación realizado en distintos proyectos de investigación que integran las autoras. Comprenden la indagación sobre el proceso de formulación de la ordenanza que lo incorpora a la institucionalidad local y el seguimiento de su implementación a lo largo de distintas gestiones del gobierno municipal cordobés. En tales investigaciones se realizaron análisis de documentación oficial, observación participante de los espacios de discusión pública (monitoreo de audiencias vinculadas a la participación de las autoras en la Red Ciudadana Nuestra Córdoba) y entrevistas a los actores involucrados.

2. La deliberación, antagonismos y desigualdades

La deliberación involucra la argumentación y discusión pública de diversas propuestas en torno a un tema en particular. Supone la inclusión participativa de todos los potencialmente afectados por la cuestión abordada y la toma de una decisión colectiva. En tanto, una perspectiva deliberativa de la democracia plantea que las normas y las decisiones de gobierno son legítimas en la medida en que han sido resultado de una deliberación razonada, de un proceso deliberativo colectivo y público, comprometido con el interés público (Habermas, 2000). Esto es, un horizonte normativo, un ideal regulativo desde donde evaluar prácticas institucionales concretas. En la práctica, esto demanda que se cumplan ciertas condiciones, como ser: que los participantes sean activos, estén orientados hacia el entendimiento y abiertos a los argumentos de los demás; y que la deliberación esté exenta de toda forma de coacción que pueda comprometer la igualdad de oportunidades para hacerse escuchar (Echavarría y Romanutti, 2013).

Como señala Gastil (2008), la deliberación involucra entonces una serie de condiciones sociales e institucionales capaces de facilitar la discusión libre entre ciudadanos/as para finalmente arribar a la toma de la mejor decisión posible, tales como: una sólida base de información sobre la cual los actores puedan argumentar, priorizar los valores claves en juego, identificar un amplia gama de soluciones (midiendo los pros y contras de cada una de ellas); una adecuada distribución de las oportunidades para hablar; la comprensión mutua, considerar otras ideas y experiencias; y el respeto a los demás participantes.

Sin embargo, revisando los debates teóricos y la investigación sobre la deliberación pública, Urfalino (2013) advierte que prevalece un modelo conversacional de la decisión colectiva que soslaya las diversas situaciones en la que se desarrolla, y las distintas actividades que permiten resolver el tema objeto de discusión (argumentar, negociar -prometer, amenazar- y votar). En tal sentido advierte la necesidad de hacer distinciones entre estas modalidades ya que no “todo intercambio de palabras sería deliberación” (p. 48). El término “deliberación” ya no tendría ningún interés si no se pondera el marco en el que se desarrolla la discusión.

Así, frente a las exigencias que demanda la concepción conversacional de la deliberación, Urfalino (2013) propone pensarla desde un modelo oratorio. Desde esta perspectiva, para que exista deliberación basta con que los participantes no tengan su opinión completamente fijada. Contempla también la existencia de desigualdades entre los interlocutores, ya que reconoce que las competencias comunicativas se encuentran distribuidas de manera desigual; y supone el afán de persuadir al otro, de manera que no da por sentada la sinceridad de los oradores y autoriza la apelación a las emociones.

Además, el autor remarca la importancia del cierre de la deliberación, de ponerla en relación con la toma de una decisión colectiva, haciendo énfasis en que las decisiones colectivas no necesariamente buscan alcanzar un acuerdo. Por lo que propone la decisión por “consenso aparente” (p. 49-ss) como cierre de las deliberaciones. Esta no exige unanimidad, sino la ausencia de desacuerdos expresados. Consiste en que los participantes ofrezcan propuestas de consenso, y que lleguen a la toma de una decisión cuando una propuesta deja de ser cuestionada. De modo tal que el consenso no equivale a la unanimidad real sino al consentimiento de los reticentes.

2.1. Aspecto agonístico de los intercambios

Urfalino distingue el mencionado modelo conversacional de la deliberación (discusión libre y abierta, igualdad de los participantes, respeto de la fuerza del mejor argumento- uso exclusivo de argumentos sin recurso a las emociones, sinceridad y cooperación entre los interlocutores), de un modelo denominado “retórico” (selección de participantes, asimetría entre oradores y oyentes, desigualdad de competencias, afán de persuadir- apela a las emociones, no supone sinceridad y es agonística), que considera más adecuado en la medida que permite rescatar la dimensión agonística y no puramente cooperativa de la deliberación, así como también poner el foco en la decisión y las deliberaciones que le preceden.

Si bien los argumentos importan, en la discusión pública los deliberantes buscan que su punto de vista sea el vencedor o parten de un interés particular. Inicialmente, podría decirse que esto es neutralizado desde la perspectiva del modelo conversacional cuando el debate es técnico o si se abordan problemas en los que los deliberantes no tienen intereses directos o a largo plazo que “autorizan el intercambio de argumentos impersonales” -las condiciones permiten a los participantes no preocuparse más que por la calidad de los argumentos que intercambian. También, se resolvería de manera aparente, en el contexto de una “argumentación estratégica” (sensu Elster) en la que el interés general se identifica con el particular para: mostrar compromiso con la posición; disimular las razones particulares; convencer a los indecisos; respetar la norma y fortalecer la imagen de la posición más débil (Urfalino, 2013, p. 51).

Sin embargo, para Urfalino, el antagonismo de los oradores en la deliberación que precede a una decisión no altera la naturaleza de aquella, los argumentos, el testimonio de la experiencia, los hechos e inclusive las anécdotas que exponen, las calificaciones, las emociones pueden aumentar la calidad del juicio que orienta la voluntad. En este marco, la

única condición necesaria para que la deliberación tenga sentido, según el autor, es que todas las voluntades no estén aún determinadas.

2.2. Como si todos fuéramos iguales

La condición de igualdad de los ciudadanos deliberantes refiere a que todos los miembros de la comunidad o los potencialmente afectados por la decisión participan del espacio 'como si' estuviesen igualmente calificados para intervenir en las decisiones que van a influir en sus vidas. Pero, más allá de las consideraciones formales, Fraser (1993) se pregunta si es posible para los interlocutores en un ámbito público poner entre paréntesis, dejar en suspenso, las diferencias de status, para así deliberar 'como si' fuesen socialmente iguales. Como la autora subraya, según este principio, la igualdad social no es una condición necesaria de la deliberación y, por tanto, las desigualdades económicas y sociales existentes no son resueltas sino que se ponen entre paréntesis. De esta manera, no se desarrolla una preocupación por la paridad en la participación, situación que funciona en beneficio de los grupos dominantes de la sociedad que desenvuelven "poderosas presiones informales que tornan marginales las contribuciones de los miembros de los grupos subordinados tanto en los contextos de la vida cotidiana como en los ámbitos públicos oficiales" (Fraser citado en Echavarría, 2003, p. 6). Inclusive Lander (1997) considera que la relación entre las instancias y/o mecanismos de participación y sus condiciones económicas y culturales es un aspecto crítico para pensar la democratización de las decisiones colectivas, que pone en riesgo el 'valor analítico' de la perspectiva deliberativa dadas las "subordinaciones y exclusiones que prevalecen en el continente" (p. 13).

Reconociendo los debates generados, en 'Facticidad y Validez' (1998), Habermas afirma que la 'comunidad ideal de habla' es una 'ficción metodológica', un recurso o 'telón de fondo' sobre el cual hacer visible el sustrato de la complejidad social, para iluminar sus momentos de 'inercia'. Y destaca:

"el modelo se refiere a sociedades concretas, localizadas en el espacio-tiempo, ya diferenciadas [...] cuenta con que la acción está situada en los contextos del mundo de la vida. [...] Así, las condiciones que posibilitan la asociación comunicativa, no deben confundirse con restricciones impuestas contingentemente." (pp. 401-402)

Es entonces como "restricciones contingentes" que el autor incorpora los límites funcionales con que lidia el espacio público situado, referidos a la circulación de mensajes, a las capacidades y actitudes de los ciudadanos y a la disponibilidad de tiempo.

No obstante, Palacios Lleras (2011) ve en esta perspectiva una paradoja democrática dado que la considera una “representación filosóficamente elitista”, en la medida que sostiene “exigentes” condiciones para el debate público, que difícilmente se pueden dar en la vida política cotidiana. Esto es, a decir del autor, “sólo una élite epistemológica muy particular puede ponerla en marcha” (p. 123, 127), considerando de manera restrictiva, como advierte Gargarella (2011), que “apenas la discusión pasa a involucrar algún concepto abstracto, entonces el debate ya no puede quedar sino en manos de una elite” (p. 146). Es que, al sustentar que la toma de decisiones políticas debe basarse, primordialmente, en la discusión, los defensores de la democracia deliberativa se oponen no sólo a versiones elitistas o inclusive pluralistas de la democracia, sino también a versiones populistas en virtud de las cuales la sola intervención de las mayorías, a través del voto, es suficiente para dotar de validez a una cierta decisión. Se sostiene, en cambio, un principio epistemológico de raíz colectivista, ya que el descubrimiento del interés público aparecería requiriendo la opinión de cada uno de los posibles afectados por la decisión a tomarse (Gargarella, 2011, p. 141)

Aún así, Urfalino (2013) afirma que “el afán igualitario en materia de participación convive con el reconocimiento de las desigualdades de influencia” (2013, p. 84), del peso relativo de los deliberantes en la formación del mencionado ‘consenso aparente’, que funciona como regla de cierre en las experiencias deliberativas cuando se las sustrae de la votación. Retomando a Pasquino, reconoce diferencias factuales tales como: la autoridad personal, la competencia técnica, el poder argumentativo, el orden de los turnos de la palabra y el rol del presidente de la sesión (p. 85), en la posibilidad de contribuir al resultado final de la decisión. En esta línea retoma a Young y su preocupación por la exclusión interna, que tiene lugar cuando los individuos o grupos están formalmente incluidos en la discusión y toma de decisiones, pero los términos del discurso y de la interacción privilegian un tipo específico de estilo de expresión, dejando a la participación de algunos como “fuera de lugar”. En consonancia con las “sutiles formas de control” señaladas por Mandsbridge:

“Hasta el lenguaje que utilizan las personas al razonar en grupo usualmente favorece una manera de ver las cosas y desanima otras. A veces los grupos subordinados no encuentran el tono o las palabras adecuadas para expresar sus pensamientos y, cuando lo hacen, descubren que no son escuchados” (citado en Echavarría, 2003, p. 6)

3. Situaciones, antagonismos y desigualdades en el Plan de Metas (Córdoba)

Atendiendo a los denominados problemas de descripción de los procesos deliberativos, que anteriormente nos limitaron al análisis del diseño institucional (Echavarría y Romanutti, 2013) o nos enfocaron en sus características dramáticas para abrirnos el camino a la problematización de los antagonismos y las desigualdades en la deliberación (Romanutti y Echavarría, 2019); podemos distinguir situaciones diferentes en lo que refiere a la discusión pública, esto es, distintos momentos o instancias decisorias en la experiencia cordobesa de formulación e implementación del PMG (Formulación; Debate Legislativo -el pleno y la audiencia- e Incidencia).

Una situación periódica que envuelve la implementación del PMG es su formulación o elaboración, a cargo del Departamento Ejecutivo Municipal, donde las secretarías del gobierno municipal deben coordinar el trabajo para el diseño del plan (definición de metas, acciones e indicadores). Si bien los debates señalan que esta es una situación en la que la antinomia antagonismos y conversación quedaría resuelta en virtud de una pretendida racionalidad técnica, se ponen en juego diversas relaciones, tensiones y conflictos. La discusión acerca de las prioridades de gobierno y la consecuente asignación de recursos incorpora una racionalidad de fines, política, atravesada por la organización burocrática y las jerarquías de poder. Es decir, intervienen aquí múltiples procesos decisorios que requieren especial atención y que escapan a la observación realizada.

La normativa no prevé ninguna instancia de consulta o participación de la ciudadanía en la discusión/decisión acerca de las metas. El equipo de gobierno del intendente Ramón Mestre, que implementó los dos primeros planes de metas en Córdoba, fundamentó públicamente esta decisión de no abrir la participación *ex ante*, planteando 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” (Cáceres y Romanutti, 2020, p. 255).

Otra situación nos remite al debate legislativo, donde distinguimos al pleno de concejales y los ciudadanos/as que participan de la audiencia pública. El PMG que se hace público en el seno del Concejo Deliberante, no está sujeto a aprobación o rechazo por parte del mismo, sino que a los concejales “se les asigna el rol de contralor del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la ordenanza (formal-procedimental)” (Romanutti y Echavarría, 2019, p. 49). Esto es, verificar que el plan y los informes anuales se presenten en base a los contenidos mínimos establecidos en la normativa (art. 2). La preeminencia de un rol técnico en relación al Plan, soslaya la dimensión política decisoria del cuerpo y, en tal sentido, evita la explicitación de cualquier oposición respecto del programa de gobierno presentado.

No obstante, los/as concejales están facultados para realizar propuestas o recomendaciones, solicitar informes ampliatorios y aclaratorios y sugerir medidas, para mejorar el proceso de evaluación de cumplimiento del Plan (art.7, Ord. 11.942/11). Lo cual se ofrece como una de las distintas actividades que, en este marco, posibilitaría la explicitación de algún tipo de antagonismo. Pero su desempeño, decíamos, parece darse en un vaivén entre el cinismo (sensu Goffman, no confía en sus actos ni tiene interés en las creencias del público) y la sinceridad, en el que se limitan a escuchar a los ciudadanos que hacen uso de la palabra en el marco de la audiencia para a su momento refrendar la propuesta del ejecutivo (Romanutti y Echavarría, 2019). La deliberación tiene así como cierre el voto aclamatorio en un contexto de mayorías propias, una especie de desigualdad en la composición del cuerpo legislativo que en conjunción con el sistema electoral garantiza mayoría propia a la fuerza política gobernante (la denominada “cláusula de gobernabilidad”). La desigualdad que de hecho se verifica entre los representantes, asociada al rol de control formal señalado, desincentiva las intervenciones, las oposiciones. Luego, la ausencia de una contestación explícita permite verificar a todos los participantes la existencia de un consenso aparente sobre la propuesta en discusión.

Es el Concejo Deliberante el que convoca a las audiencias públicas (art.5), instancia donde los/as ciudadanos/as pueden expresar su opinión sobre el plan presentado -en el caso del primer año- y, luego, sobre los informes de avance. Cabe remarcar que las audiencias públicas asumen un carácter consultivo no vinculante por lo que, “la autoridad municipal responsable de la decisión, puede expresar en los fundamentos del acto administrativo o legislativo que se sancione, de qué manera ha tomado en cuenta las opiniones vertidas en aquélla y -en su caso- las razones por las cuales las desestima” (Ord.11709/2009, arts 2 y 4). Es decir, el Ejecutivo Municipal puede o no tomar en consideración las opiniones vertidas por la ciudadanía en las audiencias públicas.

Si bien en este momento potencialmente podrían existir intercambios argumentativos (reglados) entre ciudadanos/as y representantes, las intervenciones asumen el formato de una exposición, un orador se dirige a un público para incidir en sus comprensiones acerca del plan propuesto (ver Tabla 1). Donde identificamos tres tipos de estructuras de la argumentación, según estén centradas: en el reconocimientos de las acciones públicas del gobierno municipal, en las demandas de acciones públicas o intervenciones puntuales del mismo gobierno u observaciones y/o críticas al proyecto objeto de debate en la audiencia. Además, la gran mayoría de las alocuciones se realizan a partir de la experiencia particular, donde “lo real, lo verosímil, lo legítimo, se encuentra vinculado a lo que rutinariamente es

sentido por los vecinos y limita la creación de una geografía pública” (Romanutti y Echavarría, p. 51).

Tabla 1: Participantes en Audiencias Públicas de Plan de Metas

Año	Oyentes	Expositores	Total
2012	56	51	107
2013	25	26	51
2014	71	33	104
2015	26	21	47
2016	57	40	97

Fuente: elaboración propia con base en los registros de asistencia proporcionados por el Concejo Deliberante de Córdoba.

Particularmente, los centros vecinales (que se encuentran entre los principales oradores) dividen el uso de la palabra entre el reconocimiento emotivo de las acciones públicas de la gestión de gobierno y la presentación de demandas por la falta de políticas públicas sobre diversos temas (asfalto, alumbrado, desagües) que los afectan en sus barrios, independientemente de las cuestiones que son objeto de debate.

Los antagonismos se exponen, se canaliza su expresión, pero no se resuelven en la medida que dichas alocuciones no son vinculantes para la toma de decisión, ni del cuerpo legislativo ni del departamento ejecutivo. Si bien, más adelante, podemos ver otras situaciones que caracterizamos como de incidencia, donde es posible advertir que algunas observaciones realizadas son incorporadas intertemporalmente.

Tabla 2 Participantes que hacen uso de la palabra en las Audiencias Públicas de Plan de Metas

Años	Oradores Individual	Organizaciones					
		Profesionales	Empresariales	Centros Vecinales	OSC	Org. Sindicales	Otras*
2012	10	2	4	16	16	0	3

2013	6	2	0	11	6	0	1
2014	13	1	0	15	3	0	1
2015	3	0	0	11	6	0	1
2016	11	0	0	17	11	0	1

*Fuente 1 Elaboración propia en base a versión taquigráfica de Audiencias Públicas realizadas en el período 2012-2016.*La categoría agrupa también a los partidos políticos sin representación legislativa.*

Además, como analizamos en trabajos anteriores, las asimetrías entre los distintos actores que intervienen en la deliberación se hace evidente para cualquier observador tanto en la forma en la que construye el espacio para el uso de la palabra, como también en el diseño institucional y prácticas que condicionan quiénes y en qué orden harán uso de la palabra. Dado que, en la norma resulta ambigua la definición de quiénes son los habilitados a intervenir en el debate, abriendo la posibilidad de un uso discrecional del poder de autorización al uso de la palabra. (Romanutti y Echavarría, 2019).

En la experiencia de la desigualdad entre los oradores, las organizaciones sociales han desarrollado diversas estrategias para incluir sus posiciones y argumentos en los debates públicos que monitorean la implementación de los PMG. Lo que se evidencia, por ejemplo, en la cantidad de intervenciones ‘registradas a título personal’. A través de las observaciones realizadas se advierten acciones de los vecinos o ciudadanos orientadas a tensionar la institucionalidad, por ejemplo, dividir las intervenciones entre distintos participantes de modo tal de hacer un uso eficiente del tiempo (5 minutos por orador) y lograr desarrollar de manera completa las ideas, reflexiones y/o demandas de sus colectivos de referencia.³ Esto estaría derivando en una presentación/identificación estratégica de los participantes a la hora de su registro y desleiría la presencia/visibilidad de los actores colectivos que efectivamente se involucran en el debate, por ejemplo, “inscribirse como “vecino particular” aunque las observaciones que presenta en la audiencia sean fruto del debate colectivo dentro de una organización. Todo lo cual diluye y cotidianamente se articulan en torno de los asuntos sometidos a audiencia pública.” (Romanutti y Echavarría, 2019: 52).

En lo que respecta a la situación o momento de la incidencia, es posible distinguir el proceso de incidencia desarrollado en torno a la institucionalización de la normativa y luego en

³ El artículo 25 de la Ordenanza 11709, establece que las organizaciones sólo pueden designar 1 (uno) miembro que las represente para el uso de la palabra en la audiencia pública.

relación a los contenidos de los planes de metas elaborados por las distintas administraciones municipales.

Esta propuesta del Plan de Metas, inspirada en la experiencia de São Paulo (donde la ley de metas se institucionalizó como una enmienda a la Carta Orgánica) y aprobada de manera unánime en el Concejo Deliberante de la ciudad, surge ante la necesidad en términos generales de mejorar el acceso de la ciudadanía a la información pública y, particularmente, la rendición de cuentas entre el ejecutivo municipal y la ciudadanía. De modo tal que se promovieran mejores condiciones para la participación ciudadana, el control social -o monitoreo ciudadano- y la incidencia en los procesos de definición de las políticas públicas de la ciudad (Cáceres y Romanutti, 2020).

Sin embargo, en relación a las discusiones planteadas, cabe destacar algunas particularidades que asumieron las deliberaciones que llevaron a la institucionalización de la propuesta⁴. Durante la sesión ordinaria en la que se votó la propuesta, las intervenciones de los ediles presentes destacaron “las enormes coincidencias” que se habían alcanzado en el debate en los debates que precedieron a la toma de decisión (Cinco y Fontana, 2019, p. 69). No obstante, en los testimonios recogidos posteriormente se hacen presentes conflictos que no habrían sido explicitados durante el proceso de formulación, llegando a señalar que se trató de “una charla entre hipócritas” (Cinco y Fontana, 2019, p.66). En la medida en que se habrían visto obligados a tratar el proyecto y a votar favorablemente el proyecto, un resultado inevitable que a su criterio no daba respuesta al problema en cuestión: “Yo creo que en la intimidad muchos no estábamos de acuerdo con esto [...] Creo que en el fondo, por más que no lo dijeran, la mayoría estaba discutiendo una cuestión por obligación” (Barrionuevo, Concejal Frente Cívico y Social, entrevista, 2017)

La elaboración de la propuesta que dió origen a la formulación de la mencionada ordenanza fue realizada por la Red Ciudadana Nuestra Córdoba, a partir del trabajo colaborativo de una mesa integrada por politólogos y constitucionalistas de reconocida trayectoria. Además, la estrategia de la Red contempló la interlocución directa de sus miembros con los actores involucrados, la presencia constante, el seguimiento del tratamiento legislativo del proyecto de Ordenanza y la instalación del tema en la agenda mediática local. Es en este marco de la deliberación que, los concejales reconocen lo que los autores han denominado “diferencias factuales” tanto en las capacidades y competencias de los interlocutores, como en las legitimidades ante la presencia de los miembros de la Red y los referentes de la propuesta:

⁴ Una referencia de la complejidad del proceso deliberativo que dio lugar a la ordenanza puede verse en Cinco y Fontana (2019), “Comunicación y democracia: construcción deliberativa de derecho. El proceso de sanción de la ordenanza 11.942 de Plan de Metas de Gobierno”, trabajo final de grado, Cs de la Comunicación, Universidad Nacional de Córdoba.

"Si venía Barrios de Pie a proponerte una ordenanza de estas, la discusión era otra. Por más que sea la misma, porque es distinto el sujeto. Es así, es la chapa" (Barrionuevo, Concejal Frente Cívico y Social, entrevista, 2017) o "La Red Nuestra Córdoba no es una institución más. Es una institución que tiene poder ¿Por qué? Porque sus miembros tienen incidencia social. Y cuando vos tenés una institución cuyos miembros tienen incidencia social, la política la respeta más que a otras" (Siciliano, Concejal Movimiento Acción Vecinal, entrevista, 2017)

En lo que respecta a la sucesiva formulación de los planes, continuaron desarrollándose procesos de participación e incidencia organizados por Nuestra Córdoba, por diversas vías que exceden los canales institucionalizados por la normativa (audiencias públicas), nuevamente apelando a diferencias factuales, esta vez derivadas de las formas participativas de construcción de las propuestas. En este sentido, en la elaboración del segundo plan del gobierno de Ramón Mestre, 2015-2019, el ejecutivo municipal recibió la propuesta de la Red que aconsejaba modificar la forma organización general del Plan, pasando de una estructura respondía a la finalidad y función de las reparticiones municipales (por Secretaría) a una en torno a ejes o líneas estratégicas de gobierno para las metas. Además, ese PMG incorporó varios de los temas que se habían planteado en el documento "49 Metas para nuestra ciudad. Una propuesta de la ciudadanía para el Plan de Metas 2015-2019"⁵. Este documento elaborado por la Red sintetizaba los aportes realizados por dirigentes vecinales, referentes de organizaciones sociales, funcionarios municipales, concejales, legisladores provinciales, docentes, investigadores, y estudiantes universitarios que participaron del IV Foro de la Red, denominado "Por una agenda ciudadana: hacia el plan de metas 2015-2019".

Finalmente, en el caso del actual gobierno de Martín Llaryora, Nuestra Córdoba ha continuado procurando integrarse a las deliberaciones vinculadas a la implementación del PMG. En tal sentido, se registran algunas instancias de intercambio con la Secretaría de Modernización que tiene a cargo la coordinación interna del plan de metas⁶, donde se socializó el documento "Las metas para la ciudad: una propuesta desde la ciudadanía para el plan de metas 2020-2023", elaborado por los grupos temáticos de trabajo de la red. El documento fue puesto a debate en el Foro "Seamos Partícipes: fortaleciendo redes para participar del próximo plan de metas de la ciudad" del que participaron también algunos

⁵ Los temas incluidos planteados en el documento que fueron incorporados son: la necesidad de tener un Plan Integral de Gestión de Residuos que incluye la recolección diferenciada en toda la ciudad, medición de la calidad del aire, regularización urbana de lotes, ampliación de la red ciclovías, entre los más importantes.

⁶ Se realizaron reuniones con la Secretaría de Modernización del municipio (Secretaria Alejandra Torres y parte de su equipo, en febrero y noviembre de 2020).

funcionarios municipales de segundo y tercer rango⁷. Además, antes del envío del plan de metas al Concejo Deliberante, el equipo de Nuestra Córdoba se reunió con el Intendente, para problematizar la forma en que la ciudadanía se incorpora a la deliberación sobre el PMG, esto es, para poner en agenda la necesidad de abrir espacios de debate sobre el plan que trasciendan la audiencia pública⁸, considerando la experiencia desarrollada.

4. Conclusión

En el presente trabajo hemos recuperado las particularidades del modelo “oratorio” de deliberación que plantea Urfalino, considerando que provee un marco necesario para trascender las limitaciones con las que se enfrentan los análisis de los procesos participativos desde una perspectiva conversacional de la deliberación. En tal sentido, focalizadas en el caso del Plan de Metas de Gobierno de la ciudad de Córdoba, consideramos, no solo las particularidades del diseño institucional (Echavarría y Romanutti, 2013) o la problematización de la escenificación de la discusión pública (Romanutti y Echavarría, 2019) sino también abordamos las dimensiones del antagonismo y la desigualdad y el “consenso aparente” como modalidad de cierre de la deliberación.

Atendiendo a las diferentes instancias de discusión pública entre la sociedad civil y el gobierno local, distinguimos diferentes situaciones decisorias en lo que respecta a la formulación e implementación del PMG de Córdoba. Esto es, en un primer momento las instancias periódicas de formulación de los PMG y su tratamiento Legislativo y, en un segundo momento, lo que denominamos las situaciones de incidencia primero en la formulación de la ordenanza que institucionalizó el PMG y luego en los contenidos/formas de los PMG. En este recorrido es posible reconocer el denominado “consenso aparente” como regla de decisión que se hace presente en cada uno de estos momentos, con ciertas peculiaridades.

En las situaciones en las que la racionalidad técnica podría clausurar los antagonismos, de acuerdo a los debates pre-existentes, se verifican las diferencias factuales que ponen en jaque la organización burocrática para la construcción de proyectos transversales que demandan una discusión sobre los fines de la intervención del Estado (prioridades de gobierno, política). Posteriormente, son las formas de construcción de la representación (cláusula de gobernabilidad) y la participación (audiencias públicas) las que obturan la explicitación de las objeciones, volviéndolas ineficaces. Si bien la normativa de plan de

⁷ PARTÍCIPES es un proyecto nacional, implementado en Córdoba por la Red Ciudadana Nuestra Córdoba, coordinado por Fundación Avina y cofinanciado por Unión Europea en Argentina

⁸ <https://www.nuestracordoba.org.ar/node/1117>

metas no plantea instancias decisorias, su paso al Concejo Deliberante y la realización de la audiencia pública contribuyen a la construcción de un “consenso aparente”, aunque no exento de la expresión de conflictos.

Las situaciones que hemos denominado de incidencia vinculadas al PMG en Córdoba son las que nos abren líneas de indagación interesantes para continuar pensando las deliberaciones en el sentido propuesto por Urfalino. Tanto el proceso de formulación de la ordenanza como sus sucesivas implementaciones, dan cuenta de deliberaciones y decisiones que se vinculan estrechamente a diferencias entre los participantes que van más allá de sus competencias comunicativas o factores meramente contingentes de la comunicación, sino que ponen en juego recursos simbólicos y democráticos que tensan inclusive las formas de construcción de las relaciones de representación en las instituciones democráticas existentes y, consecuentemente, de las decisiones cuyos conflictos subyacentes se desdibujan en “consensos aparentes”.

5. Bibliografía

Avritzer, L. (2000). *Teoría Democrática e Deliberação Pública*. Revista Lua Nova, Núm 50, pp. 25-45.

Baliña, Luis María (2017) *Impactos institucionales, reformas organizacionales y nuevas prácticas a partir de la implementación de Programas y Planes de Metas en las ciudades de San Pablo y Córdoba entre 2008 y 2016*. Universidad Católica de Córdoba [Tesis de Maestría].

Cáceres, P. (2018) La rendición de cuentas en el nivel local como instrumento para la democratización. El caso de los planes de metas en ciudades latinoamericanas. Revista Estado Abierto, Vol. 2, Núm. 3, pp. 159- 194.

Cohen, J. (2000). *Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa*. Metapolítica Vol. 4, Núm. 14 pp. 24-47.

Cunill Graw, N. (2004). *La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer*. En Política y Gestión Pública. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

Díaz, A. C y Echavarría, C. (2013). *La oportunidad y los sujetos de la evaluación en políticas públicas: Una aproximación a dos casos de estudio en Córdoba Capital, el Plan de Metas de Gobierno y los CICs*. XI Congreso Nacional de Ciencia Política. Entre Ríos.

Echavarría, C. (2003) *El pueblo, ¿asiste al partido o lo juega?* 2do. CONGRESO NACIONAL SOBRE PROBLEMÁTICAS SOCIALES CONTEMPORÁNEAS. Santa Fe.

Echavarría, C.; Romanutti, V. (2014). *La factibilidad de la deliberación sobre los recursos públicos: diseños institucionales y prácticas de la ciudadanía en la ciudad de Córdoba*. Revista Más poder local, Núm. 20, pp. 42-53

Francés G, F. (2017). *La interacción deliberativa en los procesos de participación vinculados a las decisiones públicas*. San Vicente del Raspeig, España: Universidad de Alicante.

Gargarella, R. (2011) *La democracia deliberativa y sus presuntas paradojas*. En L. García Jaramillo (Ed.), *La democracia deliberativa a debate* (pp. 137-148). Medellín, Colombia: Universidad EAFIT

Gastil, J. (2008). *Political Communication and Deliberation*. Sage Publications.

Habermas, J. (1998). *Facticidad y Validez*. Madrid, España: Ed. Trotta.

Lander, Edgardo. (1997) *Límites actuales del potencial democratizador de la esfera pública no-estatal*. In: www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000177.pdf (marzo de 2003)

Máiz, R. (2006). *Deliberación e inclusión en la democracia republicana*. Revista Reis, Núm. 113, pp.11-47

Palacios Lleras, A. (2011) *Las paradojas de la democracia deliberativa*. En L. García Jaramillo (Ed.), *La democracia deliberativa a debate* (pp. 119-136). Medellín, Colombia: Universidad EAFIT

Pearse, H. (2008) *Institutional design and citizen deliberation*. En *Design Deliberative Democracy*. The British Columbia Citizens' Assembly. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press

Romanutti, V y Echavarría, C. (2019) *Las audiencias públicas: ¿escenificaciones de la discusión pública?*. Revista Encrucijada, Núm. 31, pp 39-58.

Romanutti, V. y Cáceres, P. (2020) *Innovación institucional y transformación democrática. 8 años de implementación del Plan de Metas de Gobierno en la ciudad de Córdoba*. Revista Administración Pública y Sociedad, Núm. 10, pp 252-264

Urfalino, P. (2013). *Cerrar la deliberación*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Prometeo.