

Instrumentos
de rendición de cuentas
y participación ciudadana
Aprendizajes en América Latina



Contenidos

1. Introducción p.3
2. ¿Qué es un plan de metas? p.3
3. ¿Por qué impulsarlos? p.3
4. Diferencias entre planes de metas/planes de desarrollo/voto programático p.3
5. El proceso p.7
 - 5.1 El texto
 - 5.2 Estrategias de incidencia en el sector político
 - 5.2.1 Principales reparos de los concejales o legisladores
 - 5.3 Estrategias de involucramiento de la ciudadanía
 - 5.4 Factores claves para lograr la aprobación
6. Resultados p.10
7. Incidencia en el plan de metas p.11
8. Monitoreo del plan de metas p.11
9. Una experiencia desde el gobierno local p.12
10. Aprendizajes p.12
11. Cuadro resumen de ciudades que tienen plan de metas p.13
12. Referencias p.14

Redacción: Virginia Romanutti
Edición y diseño gráfico: Lucio Scardino
Equipo Técnico de la Coordinación Ejecutiva
Red Ciudadana Nuestra Córdoba

Coordinación: Marcela Mondino - Fundación AVINA
Con el apoyo de Fundación AVINA



AVINA

1.Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo sistematizar los principales aprendizajes en el proceso de presentación, aprobación e implementación de las leyes o planes de Metas impulsadas desde los movimientos de Ciudades en América Latina. Cabe aclarar que se trata de una primera versión que no pretende reconstruir en detalle todas las experiencias, sino simplemente poder reunir en un documento algunas cuestiones claves en relación a los distintos procesos, que puedan ser útiles para las iniciativas que quieran seguir este camino. En este sentido se trata de un documento abierto, el cual se espera pueda seguir enriqueciéndose con los aprendizajes que vayan desarrollándose en las distintas iniciativas. Asimismo, se considera que, si bien no ha podido incluirse en esta primera etapa, sería importante poder incorporar a futuro, la mirada de los gobiernos locales en relación a los planes de metas. Es decir, poder conocer cómo entienden estos procesos los concejales que han sido parte de la discusión y sanción legislativa de estas nuevas herramientas y los alcaldes/intendentes/prefectos que han tenido que implementarlas.

Para realizar este documento, la fuente principal han sido entrevistas realizadas a referentes de distintas iniciativas de ciudades que forman parte de la Red Latinoamericana por Ciudades y Territorios Justos, Democráticos y Sustentables, sumado a la consulta de información publicada en sus páginas webs. Un agradecimiento especial a todos ellos por brindar su tiempo y todos aquellos que han contribuido con su tiempo e información para que este documento pudiera realizarse.

El documento consta de una primera parte de reflexión más general sobre lo que implica un plan de metas, el contexto sociopolítico general en el cual estas herramientas se insertan y los motivos que llevaron a impulsárlas. En segundo lugar, se señalan las diferencias existentes entre los planes de metas, los planes de desarrollo y el voto programático y su desarrollo en los distintos países como instrumentos que hacen posible la rendición de cuentas. En tercer lugar, el documento recoge los principales aprendizajes en relación a todo el proceso que va desde la elaboración del texto de la normativa hasta su sanción definitiva. De este modo se da cuenta de las estrategias desarrolladas por las iniciativas ciudadanas para incidir en los responsables de sancionar estas normativas y en relación a la sociedad civil para promover

su adhesión. Asimismo se hace referencia a cuáles han sido los principales reparos de los legisladores locales en relación a las propuestas de plan de metas y los factores claves para lograr la aprobación. En cuarto lugar, se señalan algunas experiencias ligadas a los resultados obtenidos hasta el momento, puntualizando no sólo en los logros sino también en las dificultades a las que se han tenido que enfrentar las iniciativas ciudadanas. En este sentido el punto 7, referido a la incidencia en la formulación de los planes de metas constituye una de esas dificultades y uno de los principales desafíos para las iniciativas ciudadanas, como así también el monitoreo y seguimiento de los planes de metas (punto 8). En el punto 9 se incluye la mirada de un funcionario de un municipio argentino que elaboró un plan de metas para su área, de manera participativa. De este modo, es posible acercarse a la mirada del proceso del lado de quien tiene la responsabilidad de ejercer una función pública y dar cuenta de sus acciones.

Si bien todo el documento está orientado a recoger los aprendizajes de las distintas iniciativas ciudadanas, el punto 10 alude a aquellas cuestiones señaladas por los entrevistados como elementos claves a la hora de pensar y diseñar una estrategia de promoción de este tipo de instrumento de rendición de cuentas. Por último, se incluye un cuadro que presenta el listado de las ciudades que, hasta el momento, ya tienen plan de metas o están debatiendo los respectivos proyectos. En el anexo se incluyen los textos de las ordenanzas y enmiendas aprobadas de algunos de los gobiernos, y los links a videos que pueden ser útiles a la hora de explicar qué es un plan de metas.

2. Qué es un plan de metas

El plan de metas es una herramienta a través de la cual las propuestas de gobierno se materializan en metas concretas basadas en indicadores de cumplimiento. Permite pasar del discurso de las propuestas de campaña, a objetivos concretos y mensurables. El plan de metas de gobierno es un instrumento de planificación, gestión, información pública, rendición de cuentas y control de las acciones a desarrollar por el gobierno local durante su mandato. Es responsabilidad del gobierno local definir su contenido, entendiendo que todo gobierno elegido democráticamente está legitimado 'para' y tiene la obligación 'de' trazar su propio plan de gestión, de comunicarlo y de cumplirlo.

3. ¿Por qué impulsarlos?

La crisis de representatividad política existente, se ha producido, en buena medida, debido al incumplimiento de las promesas electorales, lo cual genera desgaste y apatía en la ciudadanía. El incumplimiento y la ausencia de información sobre los propósitos políticos de los gobiernos, sobre los criterios que orientan las decisiones, sobre las decisiones y acciones estatales implican estreñimientos reales que limitan la participación efectiva, favorecen la discrecionalidad por parte de los gobernantes y permiten eludir los costos del no cumplimiento y la rendición de cuentas.

Partiendo de esta lectura del contexto sociopolítico en el que nuestras ciudades están insertas, es que se hace necesario mejorar el vínculo entre los ciudadanos y el Estado. En lo que respecta a la ciudadanía, para que los ciudadanos puedan participar e incidir en la agenda pública estatal, es necesario que conozcan las acciones estatales y cuenten con instrumentos que permitan su seguimiento. En este sentido, los planes de metas si bien no son herramientas para la participación ciudadana, crean mejores condiciones para ejercerla. A través del plan de metas es posible conocer de una manera simple el plan de gobierno del intendente, alcalde o prefecto y monitorear su cumplimiento.

En relación al Estado, los planes de metas contribuyen a modernizar la gestión mediante la planificación de las acciones de gobierno, a través de objetivos y metas. De este modo se abre la posibilidad del segui-

miento y monitoreo sistemático y objetivo a través de estándares, indicadores e índices, que permiten evaluar las actuaciones gubernativas. Así, el plan de metas se constituye en un instrumento de gestión en tanto posibilita evaluar el desempeño de las distintas áreas de gobierno en el logro de las metas. De esta manera, se incrementa la transparencia y el control de las acciones de gobierno, tanto internamente como hacia afuera. En estrecha relación con este punto, cabe remarcar que al transparentar las acciones de gobierno, los planes de metas pueden fortalecer la legitimidad social de los gobiernos. Esto es posible dado que el plan de metas permite que los gobernantes puedan comunicar, en primer lugar, su plan de gobierno y luego los avances y dificultades durante la implementación del mismo.

De esta manera, la distancia entre los ciudadanos y el Estado se acorta, ya que es posible conocer y evaluar la marcha de la gestión gubernamental a través del seguimiento de las metas. Así, no es necesario esperar a las elecciones para evaluar la gestión de gobierno. Entonces, un gobierno que explicita su plan de acción, lo comunica a los ciudadanos e incluso les informa acerca de los problemas que enfrenta para poder cumplimentar las metas que se ha trazado, puede lograr mayor apoyo de la ciudadanía que aquel que promete soluciones imposibles de implementar.

Por todas estas razones es que distintas iniciativas ciudadanas promueven la implantación de los planes de metas. Ahora bien, todas las posibilidades y potencialidades de estas herramientas se encuentran con dificultades y desafíos en su implementación, algunos de los cuales se intentará reflejar en este documento.

4. Diferencias entre planes de metas, planes de desarrollo y voto programático

En cada país las iniciativas ciudadanas han elegido promover distintas herramientas de monitoreo, de acuerdo a la configuración de su sistema político y la realidad política vigente. Se explicitarán aquí las características centrales de cada una de estas herramientas, sus elementos comunes y diferencias.

Es importante aclarar que dado que si bien la intención de este documento es recoger las experiencias de los

distintos países de América Latina, claramente se observa que en Brasil y Argentina la promoción de los planes de metas se ha dado con mayor fuerza. Por tanto, inevitablemente las experiencias recogidas son en su mayoría de estos dos países. Se espera que a medida que estas iniciativas vayan desarrollándose en otras naciones, puedan ser incluidas en la ampliación futura de este documento.

Colombia

En Colombia la experiencia de formulación de planes de desarrollo a nivel del gobierno nacional se remonta a la década de 1970. Luego el proceso de descentralización administrativa que se inicia en 1986 con la elección popular de los alcaldes, terminó de cristalizarse en la reforma constitucional sancionada en 1991, otorgando mayor autonomía a los gobiernos locales. Con esta reforma se establece la obligación por parte del gobierno nacional y las entidades territoriales de formular planes de desarrollo, con el objetivo de asegurar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de sus funciones¹.

Del voto programático a la ejecución del plan:

Los candidatos a alcalde, cuando inscriben su candidatura, al igual que sucede en otros países, deben presentar su programa de gobierno. Legalmente no está establecido cuál debe ser el contenido de dicho programa, aunque frecuentemente se trata de los lineamientos generales que propone seguir el candidato en su gobierno. No se incluyen allí indicadores o metas.

Una vez que el alcalde es elegido, debe elaborar su plan de desarrollo y presentarlo al Consejo territorial de planeación. Dicho organismo está constituido por representantes de los principales gremios, líderes comunitarios, ongs, referentes del sector académico. Este Consejo, cuya conformación debe ser convocada por la alcaldía, tiene como principal función garantizar que el plan de desarrollo propuesto sea socializado con el mayor número de comunidades y organizaciones, de modo tal que puedan realizar sus aportes y sugerencias al mismo. Asimismo, este Consejo tiene la facultad de realizar el monitoreo del cumplimiento de las metas propuestas en el plan de desarrollo. Luego de recibir las consultas de parte del Consejo Territorial, la Alcaldía remite el plan al Consejo Municipal o Distrital, entidad encargada de revisar el plan, pedir correcciones y aprobarlo. Otro organismo importante en todo este proceso es la Secre-

¹ En 1994 se sanciona la ley Orgánica del Plan de Desarrollo N°152.

taría de Planeación Distrital, quien se encarga de consolidar toda la información recogida en estas consultas para elaborar el plan de desarrollo que será presentado al Consejo Distrital. A su vez existe a nivel nacional el Consejo Nacional de Planeación que monitorea el cumplimiento de los planes y su coherencia con el plan de desarrollo nacional.

Semejanzas y diferencias con los planes de metas

En esencia se podría decir que ambos instrumentos tienen la misma finalidad, contar con gobiernos orientados a resultados y que sea posible monitorear las acciones de gobierno. No obstante, existen algunas diferencias. En líneas generales, podría decirse que los planes de desarrollo son documentos más amplios que hacen referencia a procesos, a los programas, los proyectos, los recursos que se necesitan para lograr determinados resultados. Y los planes de metas están más orientados hacia los resultados de las políticas públicas. Asimismo, es importante remarcar que los planes de desarrollo en Colombia son parte de una cultura de planificación estatal ya arraigada, forman parte del proceso de desarrollo de la política pública. En cambio la promoción de los planes de metas en Brasil y Argentina nace como una necesidad de la ciudadanía de contar con una herramienta de monitoreo de las acciones de gobierno. Si bien en dichos países se desarrollan planes estratégicos o de desarrollo a nivel gubernamental, muchas veces los mismos no permiten el seguimiento ciudadano de la gestión de gobierno, convirtiéndose en un requisito más de funcionamiento del engranaje burocrático estatal.

Rol de las iniciativas Cómo Vamos

Las iniciativas Cómo Vamos surgen con el objetivo de generar, desde la sociedad civil, un seguimiento periódico y sistemático de la gestión pública de modo de verificar el cumplimiento de las promesas electorales y su impacto en la calidad de vida de la ciudad. Para ello, el monitoreo constante del cumplimiento de los planes de desarrollo de las Administraciones Distritales es fundamental, en tanto los planes constituyen el principal instrumento de planificación a nivel local. En consecuencia, las iniciativas Cómo Vamos buscan incidir en la formulación de los planes de desarrollo, fundamentalmente procurando que los alcaldes tengan a su disposición y utilicen la información producida por el programa Cómo Vamos en relación a la calidad de vida de las ciudades. Esta información se actualiza de manera anual, contando con

indicadores objetivos acerca del estado de situación de la ciudad en las diversas áreas, como también con información derivada de encuestas de percepción realizadas a la ciudadanía. De este modo, los Cómo Vamos trabajan para que dicha información sea utilizada por los gobiernos locales en la formulación de los diagnósticos de situación a partir de los cuales plantean los planes de desarrollo. Asimismo, la incidencia también implica influir para que se incorporen indicadores de impacto y no sólo de gestión en la evaluación de cumplimiento de los planes. En este sentido cabe aclarar, que los Cómo Vamos no emiten opiniones acerca del contenido de los planes, sino que se enfocan en incidir para que la información que producen sea utilizada por los gobiernos y que los planes incorporen todo los elementos necesarios para que su monitoreo sea posible.

Algunos Desafíos

Colombia cuenta en la actualidad con 1102 municipios y 32 departamentos, cada uno de los cuales elabora un plan de desarrollo, sumado al Plan Nacional de Desarrollo que formula el gobierno nacional. El principal desafío a nivel gubernamental consiste en articular los distintos planes para evitar superposiciones y lograr mejores resultados. Para ello, el Departamento Nacional de Planeación está desarrollando un programa de fortalecimiento institucional territorial, que implica, entre otras cuestiones, el desarrollo de mejores instrumentos para el seguimiento de los planes locales y su articulación con los planes departamentales y el nacional.

Chile

La Red chilena por Territorios Justos y Sustentables está impulsando la aprobación a nivel nacional de una ley que establezca el voto programático y el plebiscito revocatorio. El voto programático implica que los ciudadanos que votan para elegir sus autoridades, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado en la inscripción de su candidatura. De este modo, lo que se busca es que el ciudadano defina su voto en relación al programa de gobierno que se propone y no por las características personales del candidato. Asimismo, una vez que el candidato sea electo, el programa de gobierno deberá transformarse en un plan de metas que incluya indicadores, permitiendo su monitoreo por parte de la ciudadanía. Si el gobernante no cumple el programa de gobierno,

la ciudadanía puede pedir que se revoque su mandato y llamar a nuevas elecciones.

Las iniciativas ciudadanas que forman parte de la Red chilena han decidido promover la sanción de una ley nacional que rijan a nivel local para todas las alcaldías. En Chile hay más de 300 alcaldías que gobiernan las comunas. Las comunas no siempre coinciden con la ciudad, a veces incluyen la ciudad y parte del campo, y las ciudades grandes tienen muchas comunas dentro de la misma ciudad. Por ejemplo, Santiago de Chile tiene más de 50 comunas. Por tanto, la comuna es el lugar donde se da el trabajo más cercano con los ciudadanos. El nivel de gobierno superior son las provincias y luego las regiones. Teniendo en cuenta que en el 2012 habrá elecciones para alcaldes y concejales, la Red chilena por Territorios Justos y Sustentables ha lanzado una campaña de adhesión ciudadana, denominada No botes tu voto, para solicitar la aprobación en el Congreso de una Ley de Voto Programático y Plan de Metas que pueda ser puesta en práctica en las próximas elecciones.

Brasil

En el caso de Brasil las leyes de metas o planes de metas están siendo promovidos a nivel local, por distintas iniciativas ciudadanas. La ley de metas obliga al prefecto, una vez electo, a presentar su programa de gobierno con indicadores e índices que permitan su seguimiento. El mecanismo utilizado para instaurar esta nueva normativa ha sido la enmienda a la Carta Orgánica, lo cual garantiza que la obligación de presentar el plan de metas y sus informes de avance ya está incluido en la normativa más importante a nivel local. Actualmente, 27 ciudades brasileras cuentan con ley de metas aprobada y cuatro ciudades están en proceso de debate legislativo de esta normativa². No obstante, la red social Brasileira por Ciudades Justas y Sustentables se encuentra en el proceso de promover la introducción de una enmienda a la Constitución Nacional mediante la cual se obligue a presentar un planes de metas, a todos aquellos que ocupen cargos ejecutivos electos en los distintos niveles de gobierno: prefectos, gobernadores y presidente.

Argentina

Las iniciativas ciudadanas argentinas se han inspirado fundamentalmente en la experiencia de la ciudad

² Ver referencia al final de documento.

brasileña de Sao Paulo. A nivel normativo, la diferencia consiste en que se promueve la sanción de ordenanzas municipales que establecen la obligatoriedad de presentación del plan de metas por parte de los intendentes. Si bien la introducción de enmiendas a las Cartas Orgánicas municipales es posible, tiene sus complicaciones desde el punto de vista político, ya que requiere el llamado a las elecciones para la conformación de una Convención Constituyente que se encargue de realizar las reformas. Por tanto, si bien es posible, y hasta sería deseable en tanto la incorporación de una normativa en la Carta Orgánica implica un mayor resguardo de la misma respecto de los avatares políticos; es mucho más dificultoso de lograr. A nivel práctico, las normativas impulsadas en Brasil y Argentina tienen efectos similares en cuanto a la obligación que imponen a los prefectos o intendentes locales.

México

En México el proceso de planeación es similar al desarrollado en Colombia. La Constitución mexicana en su artículo 26 establece que el Estado tendrá a su cargo la puesta en marcha de un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, con el objetivo de imprimir “solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación”. Por tanto, el Estado nacional elabora y ejecuta el Plan Nacional de Desarrollo con la participación de todas las dependencias estatales correspondientes. Este plan es enviado al Congreso Nacional para que lo examine, pudiendo hacer observaciones durante la ejecución, revisión y adecuaciones del mismo. Asimismo, existen instancias de participación y consulta de los diversos grupos sociales y organizaciones, a través de consultas públicas y foros, con el propósito de que la población exprese sus opiniones tanto en la etapa de elaboración como de actualización y ejecución del Plan. A su vez, los Estados y Municipios también elaboran sus Programas de Desarrollo que deben estar alineados y ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo.

Si bien en general los gobernantes cumplen con su obligación de elaborar los planes y programas y presentar los informes correspondientes; éstos en muchas ocasiones no permiten realizar una evaluación precisa acerca del desempeño de las administraciones. Esto es así dado

que no existen criterios claros que definan qué debe contener la planificación y la posterior rendición de cuentas. Por consiguiente, el desafío para las iniciativas de ciudades que están comenzando a desarrollarse en México, es lograr incidir para que las metas que se propongan los planes y programas sean más concretas y medibles y de esa forma hacer posible el monitoreo ciudadano.

5.El proceso

Las experiencias de cada iniciativa ciudadana son diferentes y sería imposible reconstruir con exactitud lo que cada una ha desarrollado. Sin embargo, es posible encontrar algunos elementos que permiten destacar ciertos aprendizajes desarrollados en los distintos procesos locales. En primer lugar cabe destacar que el momento en que cada iniciativa decidió involucrarse en la promoción de la sanción de la ley o plan de metas marca claramente las características de cada proceso. En este sentido, se observa que algunas iniciativas se abocaron en primer lugar al desarrollo de indicadores sobre el estado de situación de su ciudad, generaron grupos temáticos de trabajo y luego promovieron la sanción de la ley. En otros casos, ambos procesos se dieron simultáneamente o en orden inverso. Las decisiones sobre qué hacer primero estuvieron signadas por las oportunidades del momento político, los recursos disponibles y los objetivos inmediatos de cada iniciativa. No se trata de plantear aquí cuál es “el camino ideal a seguir” ya que tal cosa no existe, sino simplemente señalar los aprendizajes derivados de las experiencias ya desarrolladas.

5.1 El texto

Brasil

Sao Paulo fue la primera ciudad de Brasil en aprobar una enmienda que obliga a los prefectos a presentar un programa de metas cuantitativas y cualitativas para cada área de la administración municipal. Esta obligación fue incluida por medio de una enmienda a la Carta Orgánica (art. 69), en el año 2008. El texto fue elaborado por un asesor jurídico, el abogado constitucionalista Paulo Lomar, a partir de la idea que le presentó la red Nossa Sao Paulo. Para su redacción, él tuvo en cuenta otras leyes importantes del municipio y del país tales como la ley orgánica del municipio, el Plan Director Estratégico de la ciudad, y el Plan Plurianual.

A partir de allí, numerosas ciudades brasileras incorporaron esta obligación a sus Cartas Orgánicas, tomando el texto aprobado en Sao Paulo como punto de partida, incorporando en algunos casos las modificaciones necesarias para adaptar el texto a las realidades socio-políticas locales.

Argentina

Para las ciudades argentinas que han promovido la sanción de ordenanzas municipales que establecen los planes de metas, el texto de Sao Paulo también fue el punto de partida.

En Mendoza se convocó al Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos para que hiciera sus aportes y apoyara la presentación del proyecto.

En Córdoba se invitó a abogados, politólogos y constitucionalistas destacados de la Universidad Católica de Córdoba (varios de ellos miembros de los grupos temáticos de la red Nuestra Córdoba), quienes si bien tomaron como antecedentes los textos de Sao Paulo y Mendoza, dado que las características jurídicas son diferentes, redactaron un nuevo texto.

San Martín de los Andes y Rosario tomaron como insumo los textos de las ordenanzas aprobadas en Mendoza y Córdoba, adaptándolas a sus realidades locales.

Chile

En el caso de Chile, el proyecto de ley se elaboró tomando elementos de las leyes colombianas que establecen los planes de desarrollo y de los planes de metas de Brasil, con el objetivo de contar con una ley de alcance nacional que permita el monitoreo de las acciones estatales a nivel local. En estos momentos, el borrador del proyecto está siendo trabajado por un grupo de parlamentarios que lo está patrocinando en el Congreso Nacional.

5.2 Estrategias de incidencia en el sector político

Dado que los sistemas políticos vigentes en América Latina se caracterizan por ser representativos, en general, no es posible que los ciudadanos presenten por sí solos proyectos de ley u ordenanzas municipales³. Por tanto,

³ No obstante, en las ciudades de Mendoza y San Martín de los Andes, el proyecto de ordenanza que establece el plan de metas fue presentado a través de lo que se conoce como Banca del Vecino. Este instituto hace posible que cualquier ciudadano pueda presen-

para que un proyecto de plan de metas o ley de metas pueda ser tratado legislativamente, es necesario que el mismo sea promovido por un concejal o legislador. Por tanto, uno de los primeros objetivos de las iniciativas ciudadanas que promueven los planes de metas, consiste en generar la adhesión de las fuerzas políticas que pueden promover la nueva norma.

En este sentido las estrategias han sido diversas en cada ciudad:

- Comprometer públicamente a los candidatos a concejales e intendente a promover la sanción del plan de metas si son electos.
- Generar reuniones con todos los concejales fuera del ámbito legislativo para proponerles la idea y trabajarla juntos.
- Convocar a reuniones a los partidos políticos con representación en la Cámara Municipal y dialogar especialmente con quienes son los líderes de estos partidos en la Cámara.
- Desarrollo de encuentros y foros de exposición de las experiencias de otras ciudades con planes de metas.
- Dialogar con todos los concejales de todos los partidos políticos para que el proyecto no fuera “propiedad” de ningún partido o concejal.
- Buscar el apoyo de un concejal muy reconocido y respetado tanto por sus colegas como por la ciudadanía en general.
- Asistir a las reuniones de las comisiones en las cuales el proyecto se debatía y generar gacetillas de prensa de lo ocurrido.
- Generación de vínculos de confianza con los concejales a partir de la asistencia a las sesiones, no sólo en las que se trataba el plan de metas, sino en general como una forma de monitoreo al accionar de los concejales.
- Demostrar la fuerza de la movilización social en las audiencias públicas desarrolladas a lo largo del tratamiento del proyecto en la Cámara Municipal⁴. Esta es una fuerza de presión sobre los vereadores o concejales muy importante. Nada mejor que “colmar” la Cámara de líderes sociales importantes, además de atraer a la prensa para estos eventos.

tar un proyecto de ordenanza en el Concejo Deliberante.

⁴ En Brasil todos los proyectos de ley que son considerados de “interés para la ciudad”, es decir, los de mayor impacto, tienen como requisito la realización de al menos dos audiencias públicas.

Principales reparos de los concejales o legisladores

A continuación se resumen algunos de los principales argumentos u observaciones planteados por los legisladores, en relación a los proyectos de plan de metas. Estas objeciones o críticas, en muchos casos fueron planteadas desde el desconocimiento de la herramienta y sus potencialidades; por lo que pudieron ser revisadas, y en algunos casos revertidas, en el transcurso de los debates.

- Que sea un instrumento que ponga trabas en la gestión: los concejales en muchos casos manifestaron su preocupación por que el plan de metas se convierta en un “corset” para el intendente que entorpezca su gobierno. Sin embargo, el argumento perdió fuerza al comprenderse que las metas no son impuestas, sino que es el propio intendente el que las fija, en base a su programa de gobierno.

- Superposición con legislaciones ya existentes: como los planes plurianuales en Brasil, o el presupuesto general, que supuestamente ya cumplen los mismos objetivos que el plan de metas. En este sentido, es importante aclarar que el objetivo del plan de metas es diferente, en tanto se trata de un instrumento que permita el monitoreo ciudadano de la gestión local, por lo que la definición de las metas y los indicadores de seguimiento debe ser simple para que todos los ciudadanos puedan comprenderlo.

- Competencias de los distintos niveles de gobierno: cómo deslindar las responsabilidades del gobierno local, el provincial o estadual y el nacional en el cumplimiento de las metas, sobretudo en municipios que tienen escasa autonomía y recursos propios.

- Escepticismo acerca de los alcances de la norma: los legisladores planteaban que los efectos de la norma serían limitados si no hay participación ciudadana en el monitoreo del cumplimiento del plan de metas.

- Penalidades: se discutió en algunos casos acerca de cuáles debían ser las penalidades en el caso en que no se cumpla con la presentación del plan. Algunos legisladores abogaban por el endurecimiento de las penas, mientras que otros planteaban que la principal sanción para los gobernantes es la sanción social que ejerce la ciudadanía.

- Plazos de presentación del plan: en muchos casos esto implicó la negociación entre los distintos bloques del órgano legislativo, estableciéndose diferentes plazos en cada ciudad, 90, 120 o 180 días.

- Rol del órgano deliberativo local: en Córdoba se planteó cuál debía ser el rol del Concejo Deliberante o Cámara de Vereadores en relación al plan de metas, si éste debía aprobarlo o simplemente controlar que se cumpla con su presentación y con los informes de seguimiento.

- Rol de la sociedad civil en el control del cumplimiento del plan: en el caso de Córdoba se presentaron dos posturas al respecto. Un grupo minoritario de legisladores que sostenía que la sociedad civil debía estar incluida formalmente en el control y monitoreo del plan, y el resto de los concejales sostenía que es el Concejo Deliberante el órgano de control por excelencia.

- Plebiscito revocatorio: en el caso del proyecto que se está discutiendo en Chile, para muchos políticos el plebiscito constituye una amenaza, y por tanto surgen los interrogantes acerca de cómo se prueba la responsabilidad política, cómo se calibran los cambios de escenario que muchas veces exceden a la voluntad de los políticos locales.

5.3 Estrategias de involucramiento de la ciudadanía

Más allá de trabajar en el diálogo constante con los representantes políticos; las iniciativas ciudadanas también han desarrollado diversas estrategias para involucrar a la ciudadanía en general en el debate acerca de los planes de metas. Esto constituye un elemento fundamental, ya que sin el involucramiento de los ciudadanos monitoreando el cumplimiento del plan de metas, la norma pierde su razón de ser, convirtiéndose en letra muerta. En este sentido, es importante remarcar que varios de los entrevistados plantearon que la participación ciudadana es muy difícil de lograr, y más aún en ciudades grandes que reúnen a millones de habitantes. Por tanto, lo que las iniciativas ciudadanas procuran es generar articulaciones con las diversas organizaciones e instituciones representativas de la sociedad civil, para que a su vez cada organización pueda transmitir el mensaje internamente.

Seguidamente se señalan algunas de las principales estrategias desarrolladas por las iniciativas ciudadanas:

- Campañas de adhesión a los proyectos de plan de metas por parte de organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos en general.

- Pedido de adhesión a otras ciudades de la Red Latinoamericana de Ciudades.
- Encuentros de difusión y debate sobre el plan de metas con representantes de centros vecinales y organizaciones de la sociedad civil.
- Creación de un Espacio Ciudadano que reúne a ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil interesados en promover la sanción de la ordenanza de plan de metas (Nuestra Mendoza).
- Realización de una obra de teatro de reflexión sobre el sentido de la política y la necesidad de la participación (Nuestra Mendoza)
- Instalación del tema en la agenda mediática
- Movilización ciudadana el día de la votación en la Cámara o Concejo.

5.4 Factores claves para lograr la aprobación

Los siguientes factores fueron mencionados por los entrevistados como elementos importantes a la hora de definir la aprobación del plan de metas; teniendo mayor o menor relevancia cada uno de ellos de acuerdo al desarrollo de cada experiencia.

- El apoyo de la población local
- El apoyo explícito mediante una Carta de Adhesión de medio centenar de organizaciones de la ciudad, muy diversas entre sí.
- La credibilidad de las personas y organizaciones que integran la iniciativa que impulsa la ley de metas.
- La participación de representantes de movimientos de otras ciudades del país y/o de la región.
- Diálogo y sensibilización permanente con los concejales para aclarar sus dudas, realizar aportes, presionar para que el tema sea tratado.
- El momento político, en algunos casos los escenarios políticos locales fueron favorables a la sanción de la norma.
- Contar con un Concejo Deliberante donde no había mayorías y por tanto, era necesario lograr consensos para aprobar una norma.
- La cobertura de los medios de comunicación.
- Contar con los indicadores implementados antes de promover la sanción del plan de metas.

- Que el proyecto de ley u ordenanza sea consistente desde el punto de vista jurídico-constitucional, teniendo en cuenta la legislación vigente a nivel municipal y nacional. Esto es importante para evitar cuestionamientos innecesarios que le quiten apoyo al proyecto.

- Construir un amplio apoyo de diversos sectores de la sociedad civil (ongs, movimientos sociales, organizaciones empresarias, formadores de opinión, intelectuales de universidades, medios de comunicación, etc.) y presentar esas adhesiones a los partidos políticos y líderes de la Cámara Municipal como fuente de representatividad sociopolítica.

6. Resultados

En esta sección se señala algunos de los resultados alcanzados, con el objetivo de hacer visibles las dificultades a las que se han enfrentado las iniciativas ciudadanas, de modo tal que estas experiencias vividas puedan brindar elementos de reflexión para aquellas iniciativas que se encuentran en el proceso de promover planes de metas.

- En la mayoría de los casos, las enmiendas u ordenanzas han sido aprobadas por unanimidad.
- En algunos casos el texto final fue modificado sustancialmente del original promovido por la iniciativa ciudadana, como por ejemplo en la ciudad de Mendoza Capital.
- Desde la Red Nossa Sao Paulo destacan como fortaleza que la ley de metas es hoy en día el principal instrumento de monitoreo del desempeño de la gestión municipal, utilizada para tal fin por todos (medios de comunicación, sociedad civil, partidos políticos, etc.). Asimismo observan que la cultura de gestión por indicadores y metas se está diseminando en la sociedad en general. No obstante, señalan algunas debilidades. En primer lugar que el nivel de cumplimiento de las metas es muy bajo. En segundo lugar, no todas las metas presentadas por la prefectura están debidamente georeferenciadas, y los indicadores no siempre son actualizados. Por último, observan que parte de la administración pública no está todavía lo suficientemente preparada para ejecutar la ley de manera adecuada.
- En la ciudad de Rio de Janeiro el plan de metas fue aprobado luego de 2 años de haber ingresado el proyecto en el órgano legislativo.
- En Ilhéus el prefecto presentó un plan que no era posi-

ble monitorear, ya que no contenía indicadores ni tampoco metas.

- En Ilha Bela el plan de metas fue incluido en la Carta Orgánica, estableciéndose un plazo de 90 días para la presentación del plan de metas. En 2009 fue electo el primer prefecto que debía cumplir con la nueva normativa. El prefecto en audiencia pública pidió una prórroga de 180 días para poder presentar el plan de metas, dado que el gobierno local no estaba preparado para poder elaborar el plan y relevar los indicadores correspondientes. El movimiento Nossa Ilha mais Bela comprendió el pedido del prefecto. Sin embargo, los concejales al no poder concretar un acuerdo con el prefecto a los fines de intercambiar la aprobación de la prórroga por algunos beneficios, iniciaron una acción de “impeachment” para destituir al prefecto porque él no estaba cumpliendo con los 90 días. Ante ello, el prefecto inició una acción de inconstitucionalidad ante la justicia, argumentando que el plan de metas era inconstitucional porque ya existen otros mecanismos previstos en la Constitución para poder controlar y monitorear la acción estatal. Actualmente, existe una medida “liminar” que deja temporariamente en suspenso la vigencia de la obligación de presentar el plan de metas. Por consiguiente, el movimiento ciudadano está trabajando para intentar que esa medida “liminar” se elimine. A pesar de todo lo sucedido, el prefecto a los 180 días presentó un plan de metas, aunque muy deficiente. En octubre pasado realizó una nueva rendición de cuentas, para lo cual el movimiento ciudadano colaboró con los asesores del prefecto, a los fines de que la presentación sea mejorada.

7. Incidencia en el plan de metas

La incidencia en la formulación de los planes de metas es una materia pendiente para muchas de las iniciativas ciudadanas. En algunos casos las circunstancias políticas y los tiempos no lo hicieron posible. En otros casos, más allá de los esfuerzos realizados la incidencia no fue posible. Y por último, muchas de las iniciativas están transitando en estos momentos por procesos de incidencia, por lo que se espera que los aprendizajes derivados de esas experiencias puedan ser recogidos en el futuro.

Asimismo, cabe remarcar que las experiencias colombianas constituyen un claro ejemplo de incidencia, ya que la información que ellas producen es tomada por los

gobiernos locales como una referencia ineludible para el diseño de sus planes de desarrollo.

8. Monitoreo del plan de metas

Si bien la incidencia en la formulación de los planes de metas es un desafío para la mayoría de las iniciativas, algunas de ellas están trabajando fuertemente en el monitoreo del cumplimiento de los planes. Por consiguiente, se apuntan a continuación algunas contribuciones al respecto.

- Es importante conocer cómo se estructura el presupuesto municipal para poder opinar y hacer propuestas. El prefecto hace una rendición de cuentas una vez por año. Nosotros procuramos hacer propuestas. Cuando empezamos no teníamos ninguna persona que entendiera de presupuesto, entonces se nos hacía difícil proponer o decir queremos que la prefectura invierta en tal cosa. Entonces contratamos un especialista para que pudiera hacer un zoom en el presupuesto, para saber qué se está gastando y en qué, por qué, entender el presupuesto y también vamos con él a las asociaciones de los barrios a explicar de qué se trata el presupuesto, cómo entenderlo. (Nossa Ilha mais Bela)

- El alcalde estableció metas muy simples, cuando nosotros establecimos nuestro observatorio que fue después, solicitamos una revisión de las metas en base a nuestros indicadores y el alcalde aceptó. (Nossa Teresópolis)

- Tenemos una matriz de seguimiento, un eje son las metas de la alcaldía y el otro los indicadores de Río Como Vamos. La alcaldía creó algo que se llama Acuerdo de resultados, de las 120 metas, seleccionaron unas 70-80, e hicieron compromisos. La secretaría o departamento y el despacho del alcalde firmaron acuerdos por medio de los cuales se comprometen a cumplir determinadas metas para fin de año. Para 2011 ampliaron los acuerdos para toda la alcaldía. Las metas son evaluadas cada 6 meses, y nosotros somos invitados a participar de la discusión de la evaluación, las secretarías y departamentos que cumplieron las metas tienen una bonificación, y los que no cumplieron tienen disminuido su presupuesto. Siempre que salen los resultados, nosotros los divulgamos, y analizamos. (Río Como Vamos).

9. Una experiencia desde el gobierno local

San Martín de los Andes avanza en aplicar la propuesta de Plan de Metas en una temática específica de su gestión, como una primera experiencia hacia su implementación en otras áreas de gobierno.

Luis Rodríguez⁵, responsable del Área de Discapacidad perteneciente al municipio de San Martín de los Andes, (en la Patagonia Argentina) elaboró un plan de metas a cumplir durante su gestión. Luis asumió su cargo en diciembre de 2010, en ese momento elaboró un plan de trabajo interno. Luego, conoció a quienes hoy forman parte de la iniciativa ciudadana San Martín de los Andes Cómo Vamos, y en parte motivado por los objetivos de la misma y apoyado por algunos de sus miembros, organizó un cabildo abierto que se realizó en mayo de 2011. En el mismo participaron personas con discapacidad y sus familiares, con el objetivo de conocer cuáles eran sus necesidades, los problemas que ellos veían en la ciudad, etc. En base a este intercambio, Luis armó el plan de metas del área, estableciendo metas a cumplir en el corto, mediano y largo plazo. En junio hizo público el plan y unos meses después se desarrolló el segundo cabildo abierto donde hizo la rendición de cuentas del nivel de cumplimiento de las metas y en diciembre pasado, ya finalizando la gestión, se realizó el tercer cabildo.

Reflexionando acerca de esta experiencia, Luis sostiene que contar un plan de metas elaborado a partir de la participación de las personas directamente afectadas, le permitió legitimar su accionar y comunicarlo mejor. Ya no era solamente su plan, sino que estaba validado y alimentado por lo que las personas participantes en el cabildo habían aportado. En este sentido considera que fue una “brújula” que lo guió en la toma de decisiones. Asimismo rescató como una de las cuestiones más relevantes de todo este proceso, la importancia de haber generado un espacio de participación para las personas con discapacidad donde pudieran expresar sus problemas; puesto que en general se trata de personas que no son visibilizadas por la sociedad.

⁵ Cabe aclarar que Luis es también miembro de la iniciativa ciudadana San Martín de los Andes Cómo Vamos, y ha trabajado durante mucho tiempo en organizaciones de la sociedad civil que tienen como objetivo mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad.

Por último, en relación a las dificultades señaló que si bien tuvo el apoyo político de la intendenta, el hecho de haber ingresado a la función en el último año del mandato no hizo posible desarrollar demasiadas acciones. Del mismo modo, remarcó la necesidad de que el plan de metas sea un proyecto colectivo, tanto al interior del municipio como desde la sociedad civil en el monitoreo de su cumplimiento. En este sentido lograr la articulación con las distintas áreas de gobierno para el cumplimiento de las metas no es algo sencillo y requiere de mucha gestión, coordinación, generación de confianza entre los actores y fundamentalmente compromiso.

10. Aprendizajes

En esta sección se recogen algunas reflexiones de los entrevistados en relación a las cuestiones que consideran relevantes a la hora de pensar en la estrategia para promover los planes de metas.

- Es importante contar con los indicadores para poder monitorear el plan de metas y movilizar a la sociedad, lo que da visibilidad al plan de metas y hace que las personas entiendan de qué se trata es que las personas vean los indicadores (Ação Ilheus)
- Los medios de comunicación son un actor importante para dar a conocer este tipo de herramientas, por eso es necesario trabajar con ellos (San Martín de los Andes Cómo Vamos).
- Contar con los recursos necesarios antes de comenzar a trabajar (Nossa Teresopolis)
- El plan de metas es una herramienta más, para reconstruir los lazos de confianza entre las instituciones y las personas, son herramientas que parten de una preocupación más de fondo que es la pérdida de credibilidad de las instituciones políticas y de confianza. Como iniciativas ciudadanas y como red latinoamericana quizás debiéramos avanzar en otras, ya que en el fondo lo importante no son los indicadores o el plan de metas (Chiloé Cómo Vamos)
- Adoptamos como metodología de trabajo hablar con los representantes de todos los partidos políticos involucrados. Creemos que es importante transparentar todas nuestras acciones y llevar registros de todas las conversaciones y acuerdos para que “a las palabras no se las lleve el viento” (Nuestra Córdoba).

11. Cuadro síntesis de las ciudades que poseen plan de metas

País	Ciudad	Plan de metas Aprobado	Plan de metas en tratamiento
Argentina	Mendoza	2011	
	Maipú, provincia de Mendoza	2011	
	Córdoba	2011	
	San Martín de los Andes	2011	
	Rosario		✓
Brasil	Sao Paulo	2008	
	Estado de Sao Paulo: Araraquara, Barra Bonita, Campinas, Capivari, Cosmópolis, Fernandópolis, Holambra, Ilhabela, Itapeva, Mauá, Mirassol, Penápolis, Ribeirão Bonito, São Carlos, São José do Rio Preto, e Taubaté	✓	
	Estado de Rio de Janeiro: Niterói, Rio de Janeiro (2011), Teresópolis (2008)	✓	
	Estado de Bahía: Euclides da Cunha, Eunápolis, Ilheus	✓	
	Estado de Goiás: Anápolis	✓	
	Estado de Minas Gerais: Formiga, Ipatinga, Ouro Branco	✓	
	Belo Horizonte		✓
	Betim		✓
	Recife		✓
	São Luís		✓

Entrevistas Realizadas

Ramiro Miguel, San Martín de los Andes Cómo Vamos.

Luis Rodríguez, San Martín de los Andes Cómo Vamos.

María Paz Gómez Centurión, Nuestra Mendoza.

Fernando Barbera, Nuestra Mendoza.

Estela Pérez Moncunill, Rosario Sustentable.

Virginia Romanutti, Nuestra Córdoba.

Alicia Bozzi, Cartagena Cómo Vamos.

Carlos Córdoba, Departamento Nacional de Planeación, Colombia.

Mauricio Buguéño, Chiloé Cómo Vamos.

Josefa Errazuriz, Red Ciudadana Chile.

Rita Tellis, Nossa Teresopolis.

Ted Lago, Observatorio Social de Sao Luis.

Carlos Nunes, Nossa Ilha mais Bela.

Socorro Mendonça, Açã Ilhéus.

Theresa Lobos, Rio Cómo Vamos.

Adriana Torres, Nossa Belo Horizonte.

Mónica Tapia, Somos Ciudad de México.

Mauricio Broinizi, Nossa Sao Paulo.

12. Referencias

Argentina

Córdoba

• **Ordenanza N° 11942, Plan de metas de gobierno**
http://www.nuestracordoba.org.ar/plan_metas.htm

• **Video sobre la participación ciudadana y la propuesta de Plan de metas**
<http://www.youtube.com/user/nuestracordoba>

Mendoza

• **Video intendentes de Mendoza y Maipú sobre el plan de metas**
<http://www.youtube.com/watch?v=5oCckn4pc10>

Rosario

• **Proyecto de ordenanza que establece el plan de metas**

San Martín de los Andes

• **Ordenanza N° 9271, Plan de metas**

• **Plan de metas área discapacidad del municipio de San Martín de los Andes**

http://www.sanmartincomovamos.com.ar/plan_de_metas_discapacidad.pdf

Brasil

• **Ley de metas de Sao Paulo**

• **Video de Manuelito P. Malgahaes Júnior, ex secretario de planeamiento de la prefectura de Sao Paulo. Relata la experiencia de implementación del plan de metas en Sao Paulo.**

<http://www.youtube.com/user/nuestracordoba#p/a/u/0/tFGM5191n28>

• **Teresopolis programa de metas 2009-2012**

• **Rio de Janeiro, enmienda a la ley orgánica N° 22**

• **Río Cómo Vamos, matriz de indicadores de seguimiento del plan de metas.**

• **Ilha Bela, programa de metas 2012**

• **Ilha Bela, anteproyecto de enmienda a la Carta Orgánica**

• **Ribeirao Bonito, programa de metas 2009-2012**

• **Taubaté, plan de metas**

• **Ilhéus, programa de metas**

• **Mirassol, programa de metas 2009-2012**

• **Niterói, programa de metas**

Chile

• **Proyecto de ley voto programático y revocatoria**

• **Entrevista televisiva sobre la campaña No Botes tu voto**
<http://www.redterritoriosciudadanos.cl/2011/11/voto-programatico-en-via-x/>

• **Spot de la campaña No Botes tu voto**
<http://www.youtube.com/watch?v=7U1nflDqL8c>
<http://www.redterritoriosciudadanos.cl/2011/10/campana-no-botes-tu-voto-en-austral-de-valdivia/>

Colombia

• **Ley No 131 de 1994, Voto programático.**

• **Ley N° 152 de 1994, Procedimientos para los planes territoriales de desarrollo.**

México

• **Ley de planeación Nacional**

• **Ley de planeación del desarrollo del Distrito Federal**

Córdoba (Argentina), enero de 2012.

