



Universidad Nacional de Córdoba  
Repositorio Digital Universitario  
**Biblioteca Oscar Garat**  
**Facultad De Ciencias De La Comunicación**

**COMUNICACIÓN Y DEMOCRACIA:  
CONSTRUCCIÓN DELIBERATIVA DE DERECHO.**

**El proceso de sanción de la ordenanza 11.942 de plan de metas de gobierno**

Daniela Emilia Cinco Chávez

Damián Enrique Fontana

***Cita sugerida del Trabajo Final:***

Cinco Chávez, Daniela Emilia; Fontana, Damián Enrique. (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 para optar al grado académico de Licenciatura en Comunicación Social, Universidad Nacional de Córdoba (inédita).

Disponible en Repositorio Digital Universitario

***Licencia:***

Creative Commons Atribución – No Comercial – Sin Obra Derivada 4.0 Internacional



# 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

LICENCIATURA EN COMUNICACIÓN SOCIAL

AÑO 2019

### **Autores:**

Daniela Emilia Cinco Chávez

Damián Enrique Fontana

— Directora: Dra. Corina Echavarría —

*Queremos expresar nuestro más sincero agradecimiento a todas las personas que, de una manera u otra, han sido fundamentales para la concreción de este logro tan importante para nosotros.*

*A nuestros padres, por acompañarnos y apoyarnos durante el transcurso de la carrera.*

*A nuestra casa de estudios, a donde llegamos cuando era la Escuelita, y hoy despedimos como la flamante Facultad de Ciencias de la Comunicación.*

*A Corina, por guiarnos en este proceso.*

*A los familiares, amigos y amigas que estuvieron siempre.*

*Muchas gracias!*

## RESUMEN

El presente trabajo busca profundizar en el campo de la comunicación política a través del análisis de los procesos deliberativos que dieron lugar a la Ordenanza 11.942 de Plan de Metas de Gobierno de la ciudad de Córdoba, sancionada en el año 2011. Para ello, recurrimos al modelo de democracia deliberativa, según el cual la formulación del derecho legítimo depende de la articulación entre los procesos de formación de la opinión pública y las discusiones que en el sistema político dan origen a la norma (doble vía). Es decir, da cuenta de la vinculación retroalimentativa entre el poder legislativo y los espacios públicos políticos.

Estos procesos deliberativos fueron impulsados por la Red de Participación Ciudadana Nuestra Córdoba, promotora del proyecto de Ordenanza, y trabajado en conjunto con el Concejo Deliberante de la ciudad, dando lugar a espacios de diálogo tanto dentro como fuera del Concejo. Las particularidades de cada uno de estos espacios implicaron distintas características en la manera en que se organizaron y desarrollaron los debates. Por lo que consideramos que a través de su análisis es posible comprender en profundidad los procesos de diálogo implicados en la construcción conjunta de la Ordenanza, situándolos a su vez en relación al ideal normativo de un intercambio dialógico.

Los procesos que se analizan se desarrollaron entre los años 2010 y 2011, por lo que en un primer momento realizamos una reconstrucción de los mismos a partir de entrevistas a los actores involucrados y el análisis de documentos (notas de las reuniones elaboradas por la Red, versión taquigráfica de la votación en el Concejo, entre otros). A continuación analizamos las valoraciones de los distintos actores involucrados a partir de un esquema conceptual adaptado de la propuesta de J. Gastil (2008) para trabajar en torno de los procesos analíticos y sociales de la deliberación.

A partir de ello, identificamos que las formas en que se organizaron los espacios de diálogo favorecieron de distinta manera a la construcción de una sólida base de información acerca del tema tratado y a la consideración de distintos puntos de vista en

relación al mismo. Además, destacamos la intervención de aspectos coyunturales que posibilitaron un mayor diálogo en el seno del Concejo, como lo es la inexistencia de una mayoría absoluta en el mismo y la fragmentación de frentes electorales que forzaban la construcción de consensos para la toma de decisiones. Sin embargo, observamos limitaciones cuando se trata del involucramiento de la sociedad civil en los procedimientos legislativos, particularmente en la mirada restrictiva sobre la participación ciudadana que tienen los ediles. La predominancia de una concepción delegativa de la representación pone en tensión, en este caso, la construcción democrática de doble vía de la voluntad política.

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>6</b>
<b>Objetivos .....</b>	<b>8</b>

### **CAPÍTULO I - ABORDAJE CONCEPTUAL**

#### **Fundamentos Teóricos**

1. 1- Democracia y Deliberación .....	9
1. 2- Democracia de doble vía .....	12
1. 3- Sobre los procesos deliberativos .....	15

### **CAPÍTULO II – ABORDAJE METODOLÓGICO**

<b>Estrategias metodológicas y técnicas de recolección de datos .....</b>	<b>18</b>
---	-----------

### **CAPÍTULO III- APROXIMACIÓN AL CASO**

<b>3. 1- Redes de Participación Ciudadana: conociendo a Nuestra Córdoba .....</b>	<b>23</b>
<b>3. 2- El Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba .....</b>	<b>26</b>
3. 2- 1. Procedimiento parlamentario ¿Cómo se tramita un proyecto? .....	27
3. 2- 2. El Concejo Deliberante en el período 2007-2011 .....	29
<b>3. 3- Definiendo El Plan de Metas de Gobierno .....</b>	<b>31</b>
<b>3. 4- Acerca del proceso de sanción de la Ordenanza 11.942 .....</b>	<b>32</b>

### **CAPÍTULO IV - ANÁLISIS DEL CASO**

<b>4. 1- Una base para la conversación .....</b>	<b>40</b>
<b>4. 2- Monitoreo y Acceso a la Información: valores en juego .....</b>	<b>41</b>

4. 3- Definiendo el problema .....	44
4. 4- Evaluando las... ¿alternativas? .....	51
4. 5- Cómo se organiza el diálogo público .....	55
4. 6- La complejidad del discurso .....	61
4. 7- Frente a otras perspectivas .....	62
4. 8- La importancia del respeto .....	68
4. 9- Acerca del resultado .....	70
<b>CAPÍTULO V- CONCLUSIÓN .....</b>	<b>76</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>79</b>

## INTRODUCCIÓN

Uno de los desafíos a los que se enfrenta la democracia es el de la coherencia en las decisiones colectivas basadas en la agregación de preferencias individuales. Frente a esto, Jürgen Habermas sostiene que para que las normas merezcan respeto por parte de sus destinatarios éstos deben ser a su vez sus autores, de modo que cada ciudadano pueda aceptarlas racionalmente. Con esta perspectiva, el autor desarrolla el modelo de construcción democrática de doble vía de la voluntad política.

Se trata de una idea procedimental de democracia, en la que los procedimientos de formación de la opinión pública y las demandas que nacen de dichos procedimientos se institucionalizan jurídicamente a través del sistema político. El autor considera necesaria esta “vinculación retroalimentativa del sistema político con las redes (para él) periféricas que representan los espacios públicos políticos” (Habermas, 2000). Es decir, que “la democracia debe tener fuerza centrípeta de modo que los ciudadanos puedan involucrarse en la deliberación política” (Cancino Gómez, 2009, p.169).

En este marco, se distingue entre un espacio público informal (el espacio libre de los flujos de comunicación en la sociedad civil -medios de comunicación masiva, escuelas y universidades, sindicatos, grupos de presión, etc.) y un espacio público formal (sistema político: órganos de gobierno y de representación política). De modo que la democracia se articula en una serie de procedimientos que vinculan a los grupos y a los diversos intereses que integran la sociedad con el ámbito de toma de decisiones políticamente vinculantes; relacionando así al espacio público informal con el espacio público formal.

En este marco, consideramos que los procesos de diálogo que tuvieron lugar para la construcción de la Ordenanza 11.942 de Plan de Metas de Gobierno de la ciudad de Córdoba pueden ser analizados a partir del modelo propuesto por Habermas. Se trata de una norma que fue promovida por una organización de la sociedad civil: la Red de Participación Ciudadana Nuestra Córdoba; desde este espacio se elaboró el borrador de la

propuesta que fue tratado en conjunto con los miembros del Concejo Deliberante, en encuentros mantenidos dentro y fuera del ámbito del Concejo. De estos intercambios surgió el proyecto de Ordenanza que finalmente sería aprobado el día 2 de Junio de 2011.

Por ello, en este trabajo procuramos dar cuenta de la relación entre los procesos de formación de opinión del espacio público y los procesos orientados a la toma de decisiones del sistema político, a partir del análisis de los intercambios que tuvieron lugar entre la Red Nuestra Córdoba y los concejales. La perspectiva deliberativa nos permite así, poner en el foco a la comunicación como una variable fundamental para pensar la democracia.

Nos situamos así en línea con el análisis de John Gastil, quien considera que la deliberación sirve de estándar para que cada ciudadano pueda juzgar la gama más amplia de prácticas de comunicación política, porque “cuanto más a menudo un sistema delibera, más fácilmente podemos encontrar los criterios de los procesos democráticos” (2008, p.8). Por lo que, desde esta perspectiva, al estudiar estos procesos de diálogo nos encontramos examinando a su vez de qué manera la democracia real se aproxima a los criterios de una democracia ideal.

El análisis de este caso no sólo pone de relieve el vínculo entre gobierno y ciudadanía para la construcción del Derecho; sino que al tratarse de una iniciativa que surgió desde la sociedad civil, puede servir de ejemplo para nuevas propuestas de diálogo entre la ciudadanía y el sistema político.

Examinando a fondo estos procesos de diálogo procuramos dar cuenta de sus potencialidades y limitaciones, y de la importancia de la deliberación para la construcción de una sociedad más democrática. Ofreciendo también un esquema conceptual que posibilitará el análisis futuro de otras prácticas deliberativas.

## **Objetivos**

### **Objetivo General:**

Comprender los procesos deliberativos que dieron origen a la Ordenanza N.º 11.942 de la ciudad de Córdoba.

### **Objetivos Específicos:**

- Caracterizar los actores involucrados y los espacios en los cuales interactuaron.
- Identificar las particularidades que las instancias deliberativas presentaron en cada uno de estos espacios.
- Analizar las disputas por los sentidos en las distintas instancias de deliberación en torno a la institucionalización del Plan de Metas de Gobierno.

## CAPÍTULO I - ABORDAJE CONCEPTUAL

### 1. 1- Democracia y Deliberación

No es sencillo llegar a un concepto unívoco de democracia. Al respecto, Norberto Bobbio (en Córdova Vianello, 2006) sostiene que no se trata de un concepto homogéneo, por lo que hablar de democracia en general y sin distinciones es un error. De acuerdo a este autor, el término conlleva dos aspectos vinculados: el *ideal democrático*, que implica una definición normativa y prescriptiva de lo que debería ser; y la *democracia real*, que remite a una definición descriptiva de lo que realmente es. Entre ambos aspectos media un vínculo de aproximación “en la medida en que la segunda, las democracias que son, aspiran a ser o a acercarse, a la primera, a lo que deberían ser” (Bobbio en Córdova Vianello, s.f., p.52).

Pensando en la democracia real, recurrimos a los criterios propuestos por Robert Dahl para operacionalizar los rasgos generales aceptables de un proceso democrático. Estos son:

- “La *inclusión* de todos los afectados;
- *Oportunidades* igualmente distribuidas e igualmente eficaces de participación en el proceso político;
- *Igual derecho a voto* en las decisiones;
- El mismo derecho a la *elección de temas* y al control del orden del día (agenda pública);
- Una situación tal que todos los implicados, a la luz de informaciones suficientes y de buenas razones, puedan formarse una comprensión articulada de la materia necesitada de regulación y de los intereses en conflicto” (citado en Habermas, 2000: p.394).

Dahl define a esta última situación como **comprensión ilustrada**. Considera que todo miembro de una comunidad debería tener oportunidades iguales y efectivas de instruirse acerca de las políticas y sus consecuencias a través de la indagación, discusión y deliberación. Por lo que es fundamental que se garantice el acceso a la información para

el conocimiento de alternativas. Si bien un sistema inclusivo puede otorgar a sus ciudadanos la oportunidad de hablar, si no concede el tiempo ni las herramientas para garantizar la participación de todos, difícilmente dará lugar a un entendimiento articulado y completo del tema en cuestión. Esto último es lo que distingue a los sistemas deliberativos.

Ahora bien, para hablar de sistemas deliberativos es preciso determinar a qué nos referimos con deliberación. Para Gastil (2008), la deliberación implica un proceso social de comunicación. Cuando las personas deliberan, examinan cuidadosamente un problema y arriban a una solución bien razonada luego de un periodo de inclusión y consideración respetuosa de los diversos puntos de vista. De manera que la deliberación no sólo concluye con la toma de la mejor decisión posible, sino que también implica la participación de cada miembro, que ha formado a su vez un juicio propio acerca de la materia en cuestión.

En relación a esto, el autor señala: “Sólo cuando las personas aprendan cómo abordar los asuntos y reflexionen desde sus valores (qué es lo mejor para sus compañeros ciudadanos) el público estará mejor informado; lo suficiente como para hablar, actuar y votar de acuerdo al bien común” (traducido de Gastil, 2008, p.7). Por lo que considera que la democracia debería asegurar distintos canales de diálogo para las distintas voces, garantizando a su vez oportunidades de participación y cultivando una comprensión ilustrada acerca de los intereses de los ciudadanos.

Desde una perspectiva agregativa de la democracia, el método para otorgar igual consideración a los intereses de los miembros de la comunidad es “establecer un esquema de elección colectiva (regla de mayoría o de pluralidad), o cabildeo grupal, que asigne igual peso a los intereses de los ciudadanos” (Cohen, 2003: p.28), en un marco de derechos de participación, asociación y expresión. Pero aun así las decisiones tomadas desde esta perspectiva, según J. Cohen (2003), no otorgan igual peso a los intereses de todos los que se rigen por ellas, fallando en el proceso de considerar iguales a los intereses de todos los ciudadanos.

En cambio una concepción deliberativa implica un marco de condiciones sociales e institucionales que facilita la discusión libre entre ciudadanos iguales. Es la deliberación la que provee de condiciones favorables para la participación, la asociación y la expresión, y establece un esquema de disposiciones que garantiza la responsabilidad y el rendimiento de cuentas por parte de quienes ejercen el poder político (a través de elecciones periódicas, condiciones de publicidad, supervisión legislativa, etc.).

Supone que los participantes se ven como iguales entre sí; aspiran a defender y criticar instituciones y programas en términos de consideraciones que otros tienen razones para aceptar, dado el hecho del pluralismo razonable<sup>1</sup> y el supuesto de que estos otros son también razonables; y están dispuestos a cooperar de acuerdo con los resultados de tal discusión, considerando esos resultados como obligatorios. En este sentido, para que las consideraciones expuestas sean aceptables, deben ser convincentes para los otros participantes, reconociéndolos como iguales, percatándose de que suscriben a compromisos alternativos razonables, y sabiendo algo acerca de esos compromisos.

Cabe destacar que en la medida en que las distintas posiciones expuestas por los ciudadanos precisan de justificación en términos aceptables para los otros, la democracia deliberativa propugna por una forma de autonomía política que consiste en que todos aquellos gobernados por decisiones colectivas deben hallar aceptables las bases de esas decisiones. En este marco, la concepción deliberativa pone como centro de la justificación política al razonamiento público.

## **1. 2- Democracia de doble vía**

Habermas estudia la democracia desde el punto de vista social. Sostiene que debe garantizar la participación de todos los miembros de una comunidad, que estén informados sobre las problemáticas objetos de decisión y sobre sus respectivas realidades, suponiendo así también la formación de la opinión pública. La toma de decisiones no sería entonces monopolio del Estado, ni el sistema político constituirá la

---

<sup>1</sup> Cohen (2000) considera que en toda sociedad existen perspectivas de valor distintas e incompatibles, todas ellas razonables y según las cuales la gente aparece bajo condiciones favorables para el ejercicio de su razón práctica; en ello consiste el pluralismo razonable.

cúspide de la sociedad; sino que requeriría de la participación activa de la sociedad civil.

Desarrolla así un modelo de construcción democrática de doble vía de la voluntad política. Un concepto discursivo de la democracia, que garantiza la producción legítima de normas a través de procesos de diálogo entre los distintos espacios públicos; es decir, que define a los procedimientos democráticos como procesos comunicacionales que llevan a la producción de derecho legítimo. Esta perspectiva pone especial atención en el nivel discursivo del debate público, ya que concibe que es al vínculo lingüístico el que mantiene unida a una comunidad

Pero, ¿a qué se refiere Habermas cuando habla de derecho legítimo? Citando a Adela Cortina (2009, p. 173) podemos decir que:

las normas no proceden de un orden sagrado, la única forma en que merezcan respeto es que los destinatarios sean a la vez sus autores (...) sólo pueden pretender validez legítima las normas jurídicas que puedan encontrar el asentimiento de todos los miembros de la comunidad jurídica, en un proceso discursivo de producción de normas, articulado a su vez jurídicamente.

Es decir, en tanto la democracia precisa de la participación de los ciudadanos, estos deben ejercer su autonomía política tomando parte activa en las decisiones a través de la deliberación (como así también mediante la elección de representantes obligados a dar cuenta de sus actuaciones).

En este contexto, para comprender cómo los ciudadanos participan en la producción legítima de normas, es preciso definir a la estructura que media entre el sistema político y los sectores privados del mundo de la vida; esto es, el espacio de la opinión pública. Habermas lo define como una red para la comunicación de contenidos y tomas de postura, es decir, de opiniones, en la que los flujos de comunicación en torno a temas específicos quedan filtrados y sintetizados. Es en este espacio en el que se forma el poder

comunicativo.

En este punto consideramos necesario enunciar el concepto de sociedad civil desde la perspectiva habermasiana; esto es, como la “trama asociativa no estatal y no económica, de base voluntaria, que ancla las estructuras comunicativas del espacio de la opinión pública en la componente del mundo de la vida, que es la sociedad” (Habermas, 2000, p.447). La misma, institucionaliza los discursos solucionadores de problemas acerca de cuestiones de interés general en el marco de espacios públicos más o menos organizados.

Es decir, la sociedad civil se compone de las asociaciones, organizaciones y movimientos surgidos de forma más o menos espontánea, que recogen la resonancia que los problemas de la sociedad encuentran en los ámbitos de la vida privada, condensándolos y transmitiéndolos al espacio de la opinión pública-política. No sólo debe reforzar la presión ejercida por los problemas, sino también tematizarlos de forma convincente, sumándoles contribuciones, comentarios e interpretaciones. Esto permitiría que, al ser transmitidos al espacio de la opinión pública, puedan ser asumidos y elaborados por el cuerpo legislativo; quien en última instancia, institucionaliza las normas.

Podemos decir, de este modo, que las estructuras comunicativas de la opinión pública actúan como una red de sensores que reaccionan a la presión de problemas o situaciones problemáticas que afectan a la sociedad y estimulan opiniones. Conforme a procedimientos democráticos, esta opinión pública es elaborada y transformada en poder comunicativo capaz de dirigir el uso del poder administrativo en una determinada dirección. Mientras el poder del que puede disponerse administrativamente permanezca retroalimentativamente conectado con estos procesos informales de formación de opinión, ésta no sólo será capaz de controlar a posteriori el ejercicio del poder político, sino que también podrá programarlo en mayor o menor medida (Habermas, 2000, p.376).

El desarrollo y la consolidación de una política deliberativa dependerá entonces de la interacción de deliberaciones institucionalizadas con opiniones públicas desarrolladas informalmente, poniendo en juego así dos formas de poder: el creado comunicativamente

y el aplicado administrativamente. Existen, por lo tanto, procesos informales de formación de opinión no institucionalizada y procesos de formación política de la voluntad institucionalizada. Mientras éste último es el que lleva a resoluciones; son los primeros los que canalizan las discusiones sobre temas, valores y problemas de la comunidad, interviniendo de modo indirecto en las decisiones institucionalizadas.

De esto se trata la democracia de doble vía: “La procedimentalización de la soberanía popular y la vinculación retroalimentativa del sistema político con las redes (para él) periféricas que representan los espacios públicos políticos” (Habermas, 2000, p.374). Es este flujo de comunicación entre la formación de la opinión pública y las resoluciones legislativas el que garantiza que el poder generado comunicativamente se transforme, a través de la actividad legislativa, en poder utilizable administrativamente.

Si bien la opinión pública permite descubrir nuevas exigencias a través de diálogos informales, no es el lugar de justificación de las normas. Este queda en manos de los procesos formales de deliberación que el autor remite al Parlamento: “En los procesos parlamentarios se limita el espacio público en cuanto a los interlocutores, a los temas y al tiempo del que se dispone dependen de un trabajo administrativo previo, de uno posterior, y del contexto de descubrimiento” (Cortina, 2009, p.186).

Ahora bien, el modelo de construcción democrática de doble vía de la voluntad política supone un procedimiento ideal para la deliberación y la toma de decisiones; “Ninguna sociedad compleja, incluso en las condiciones más favorables podrá responder nunca al modelo de sociación comunicativa pura” (Habermas, 2000, p.405). Sin embargo, y como señalamos anteriormente al citar a Bobbio; el ideal democrático permite evaluar a las democracias reales en tanto éstas aspiran (o deberían aspirar) a lo que dicho ideal propone.

Consideraremos entonces a la democracia como una serie de procedimientos que vinculan a los grupos y a los diversos intereses que integran a una comunidad. Representa un puente entre Estado y sociedad; e implica intersubjetividad en tanto se reconoce a sí

misma en virtud de la participación efectiva de los discursos y negociaciones que contribuyen a la toma de decisiones.

### **1. 3- Sobre los procesos deliberativos**

A partir de la perspectiva desarrollada por Habermas, J. Gastil (2008) propone imaginar cómo debería ser una conversación deliberativa. Señala que en ella, dos o más personas podrían cuestionar infinitamente las creencias de los demás hasta que cada punto de vista haya sido completamente escrutinado, dejando sólo un conjunto limitado de declaraciones válidas en las que basar las conclusiones acerca del problema en cuestión. De esta forma, un intercambio racional de perspectivas daría lugar a una comprensión ilustrada del asunto tratado.

Como señalamos anteriormente, para este autor la deliberación concluiría con la toma de la mejor decisión posible y con la construcción de un juicio propio acerca de la materia en cuestión por parte de cada uno de los interlocutores. Consideramos preciso sumar, en este punto, las apreciaciones de Benjamín Barber acerca de la conversación, ya que la vincula además con el conocimiento mutuo.

Barber sostiene que la conversación da lugar a una dialéctica informal en la que la interacción es usada para explorar y establecer elementos comunes, a través de intercambios abiertos e inclusivos, respetando la legitimidad inicial de cada perspectiva. Por esto, señala que si la democracia débil reduce el hablar a un discurso hedonista de la negociación, la democracia fuerte debería celebrar la conversación (citado en Gastil, 2008).

En esta línea y tomando como base la definición de conversación deliberativa, Gastil propone un esquema conceptual que da cuenta de los procesos sociales y analíticos de la deliberación (ver cuadro 1), a partir del cual es posible analizar los procesos deliberativos en diferentes contextos. A los fines de esta investigación, recurrimos a su propuesta para el abordaje de los intercambios en grupos de la sociedad civil y en el seno del Concejo Deliberante.

Cuadro 1. *Procesos sociales y analíticos de la deliberación*

Definición general de deliberación	Significado específico para la conversación
<b>PROCESO ANALITICO</b>	
<b>Crear una sólida base de información</b>	Discutir las experiencias personales y emocionales, así como los hechos conocidos.
<b>Priorizar los valores claves en juego</b>	Reflexionar sobre los propios valores así como los de los demás presentes.
<b>Identificar un amplia gama de soluciones</b>	Lluvia de ideas; conformar una red de variados caminos para enfrentar el problema.
<b>Medir los pros, contras y compensaciones entre las soluciones</b>	Reconocer las limitaciones de la solución que uno prefiere, así como las ventajas de las propuestas por otros.
<b>Tomar la mejor decisión posible</b>	Actualizar tu propia opinión en función de lo aprendido. No necesariamente se llega a una decisión conjunta.

<b>PROCESO SOCIAL</b>	
<b>Adecuada distribución de las oportunidades para hablar.</b>	Tomar turnos en la conversación u otras acciones dirigidas a asegurar una discusión balanceada.
<b>Asegurar la comprensión mutua.</b>	Hablar con claridad y pedir aclaraciones cuando se encuentre confundido.
<b>Considerar otras ideas y experiencias.</b>	Escuchar cuidadosamente lo que los demás dicen, especialmente cuando se está en desacuerdo.
<b>Respetar a los otros participantes.</b>	Dar por sentado que los demás participantes son honestos y bien intencionados. Reconocer sus experiencias únicas de vida y sus perspectivas.

Fuente: Traducido de Gastil, 2008

Para los procesos deliberativos que tienen lugar en el ámbito legislativo, el autor

establece una distinción analítica entre la consideración del problema y la agenda *setting*, es decir, el decidir qué asuntos son los de mayor prioridad. Por lo que durante el análisis de los intercambios en el seno del Concejo Deliberante también es importante tomar en cuenta qué asuntos se abordan como prioridades. Si bien, la consideración del agenda *setting* puede aplicarse a cualquier otra situación deliberativa, Gastil sostiene que se adecúa mejor al contexto de la deliberación gubernamental.

Otra diferencia importante en el ámbito del Concejo Deliberante concierne al rol único de representantes públicos. Mientras que en las discusiones informales los participantes deberían ser capaces de mirar más allá de sus propias perspectivas privadas como parte de un ejercicio de apertura; en el caso de los representantes públicos, hacer esto es su trabajo.

## **CAPÍTULO II – ABORDAJE METODOLÓGICO**

### **Estrategias Metodológicas y Técnicas de Recolección de Datos**

Como señala Ruth Sautu (2003), “la investigación social es una forma de conocimiento que se caracteriza por la construcción de evidencia empírica elaborada a partir de la teoría aplicando reglas de procedimiento explícitas”.

El presente trabajo es una investigación empírica en su esencia y descriptiva en su alcance. Su carácter empírico se lo debemos a la necesidad de tomar contacto con la realidad para generar el conocimiento buscado, teniendo en cuenta que dicha realidad es resultado de un recorte. Por otra parte, se trata de un estudio descriptivo en tanto busca caracterizar procesos, identificando sus propiedades y las variaciones que presentan en espacios determinados.

Tomando en cuenta que nuestro objeto de análisis son los procesos deliberativos que dieron origen a la Ordenanza de Plan de Metas de Gobierno, y que los mismos transcurrieron entre los años 2010 y 2011, llevamos a cabo su reconstrucción a través de testimonios de informantes claves que participaron de los intercambios, y de registros documentales de los encuentros mantenidos.

Para recuperar las impresiones de los actores involucrados recurrimos al uso de la entrevista como técnica de recolección de datos. Optamos por entrevistas semi estructuradas ya que posibilitan un diálogo abierto, no dirigido ni estructurado. Al respecto, Taylor y Bogdan señalan que en ellas los sujetos no sólo aportan datos sobre el significado que otorgan a los acontecimientos, sino también sobre lo que ocurre en un escenario y cómo lo perciben los demás miembros (citados en Avendaño, 2006). Además esta técnica permite obtener información de carácter holístico e históricamente situado.

En función de los objetivos del presente trabajo seleccionamos una muestra intencional. En lo que respecta a miembros de la Red hicimos uso del tipo de muestra “bola de nieve”, ya que los propios entrevistados sugirieron posibles fuentes de información. En cuanto a los concejales, priorizamos a aquellos que participaron de los encuentros con la Red fuera del Concejo. Una vez agotada la posibilidad de entrevistar a más concejales que hubieran estado presentes en esa etapa, optamos por consultar a aquellos que formaban parte del Concejo durante el período 2007-2011, y en especial a los miembros de la Comisión de Legislación General y Asuntos Constitucionales, en la que fue tratado el proyecto en cuestión

De este modo, nuestros entrevistados fueron:

- **Pamela Cáceres:** Equipo de Coordinación Ejecutiva de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba.
- **Virginia Romanutti:** Equipo de Coordinación Eecutiva de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba.
- **Fernando Masucci:** Concejel del Frente Cívico y Social (Independiente).
- **Miguel Siciliano:** Concejel del Movimiento de Acción Vecinal. (Bloque Eva Duarte).
- **María Virginia Pagnanini:** Concejala del Frente Cívico y Social. (Bloque Social por Córdoba).
- **Adrián Casati:** Secretario de Hacienda de la Unión Cívica Radical (presente en las reuniones mantenidas con la Red).
- **Gustavo Barrionuevo:** Concejel del Frente Cívico y Social. (Bloque Social por Córdoba).
- **Carla Abugauch:** Concejala de la Unión Cívica Radical.

De acuerdo a los distintos entrevistados, elaboramos una serie de preguntas disparadoras, guiones, cuyas temáticas se organizaron de la siguiente manera:

- Entrevistas para miembros de la Red Nuestra Córdoba: Orientadas a recrear en qué

condiciones y de qué manera se trabajó la idea del Plan de Metas, cómo fue la elaboración del borrador y quiénes participaron de la misma;

- Entrevistas para los concejales del período 2007-2011: orientadas a recrear en qué condiciones y de qué manera se realizaron los encuentros (cómo se organizaron los tiempos para hablar, cómo se presentó la propuesta, si se brindó la posibilidad de realizar devoluciones y de qué forma, etc.); tópicos que también abordamos con los miembros de Nuestra Córdoba.

Si bien en todas las entrevistas realizadas buscamos recrear, en un primer momento, las características de los intercambios que tuvieron lugar dentro y fuera del Concejo, posteriormente con los concejales profundizamos en las propuestas de despacho que los distintos bloques elevaron y por qué tomaron tales medidas.

Cabe aclarar, que para abordar los procesos deliberativos fuera del Concejo, recurrimos también a información proveniente de las notas elaboradas por Nuestra Córdoba acerca de cada reunión. Mientras que para los intercambios en el ámbito legislativo, sólo contamos con la información proveniente de las entrevistas y de la versión taquigráfica de la votación en sesión, puesto que no existen registros documentales de los encuentros en Comisión.

Cuadro 2- Dimensiones de análisis

<b>Definición general de deliberación</b>	<b>Temas a analizar</b>
<b>PROCESO ANALÍTICO</b>	
<b>Crear una sólida base de información</b>	Puesta en común de conocimientos previos sobre el tema y experiencias.
<b>Priorizar los valores claves puestos en juego</b>	Identificación de las prioridades de los interlocutores en relación al problema.
<b>Identificar una amplia gama de soluciones</b>	Existencia de diferentes alternativas y contemplación de las mismas. Intercambio de ideas.
<b>Medir los pros, contras y compensaciones entre las soluciones</b>	Reconocimiento de las ventajas y limitaciones de las distintas alternativas propuestas.

<b>Tomar la mejor decisión posible.</b>	Aprehendizaje sobre las distintas posiciones y dimensiones del problema. Comprensión del resultado del intercambio. (En el caso de los concejales, además: reconocimiento de que la decisión tomada es la mejor para el interés público).
<b>PROCESO SOCIAL</b>	
<b>Adecuada distribución de las oportunidades para hablar</b>	Posibilidad de uso de la palabra. Existencia de moderadores/coordinadores y/o de tiempos pautados para cada uno de los interlocutores. (En el caso de los concejales, además: inclusión de voces exteriores al ámbito del Concejo Deliberante).
<b>Asegurar la comprensión mutua</b>	Posibilidad de hacer preguntas en caso de ser necesario. Claridad en las intervenciones para favorecer su comprensión por parte de todos los presentes.
<b>Considerar otras ideas y experiencias</b>	Puesta en común de apreciaciones, experiencias e ideas de los participantes acerca del tema.
<b>Respetar a los otros participantes</b>	Reconocimiento de las experiencias y Perspectivas de los otros, dejando de lado prejuicios. Existencia de críticas sustantivas y no personales.

Fuente: Adaptado de Gastil, 2008.

En el cuadro anterior definimos las dimensiones claves a considerar a la hora de realizar las entrevistas; de igual modo buscamos dar cuenta de los siguientes aspectos:

- Identificación y caracterización de los actores involucrados en los intercambios.
- Consideraciones acerca del lugar y tiempo de los intercambios.
- Identificación de propuestas de solución alternativas ante el problema en cuestión.
- Identificación y análisis de las apreciaciones respecto al proceso de tratamiento del proyecto y de los intercambios que se desarrollaron a lo largo de éste.
  
- Identificación y análisis de las apreciaciones acerca del resultado de los procesos deliberativos.

Estos últimos se articularon con los temas expuestos en el cuadro 2 de la siguiente

manera:

- Al identificar a sus interlocutores, los entrevistados realizaron valoraciones de las que se desprenden cuestiones vinculadas al respeto.
- Las apreciaciones acerca del lugar y tiempo de los intercambios dieron lugar a que los entrevistados se refirieran a la distribución de las oportunidades para hablar y si la manera en que se organizó el diálogo favoreció a la creación de una sólida base de información común para todos los presentes.
- Al ahondar en las propuestas de solución alternativas, se dio paso a la consideración de los pros y contras de cada una de ellas y a la identificación de los valores que fueron puestos en juego en relación al problema.
- La identificación de apreciaciones acerca del proceso de tratamiento del proyecto y los intercambios nos permitió distinguir aspectos relacionados a la búsqueda de la comprensión mutua y la consideración de otras ideas y propuestas.
- A partir de las apreciaciones acerca del resultado de los procesos deliberativos, pudimos observar si los actores consideraban haber tomado la mejor decisión posible.

## CAPÍTULO III- APROXIMACIÓN AL CASO

### 3. 1- Redes de Participación Ciudadana: conociendo a Nuestra Córdoba

Las redes de participación ciudadana “reivindican la incidencia pública de la sociedad civil como una forma de participación política legítima y como modo de hacer la democracia representativa más participativa y deliberativa” (Cáceres, 2014, p.194). En esa línea, Luis María Baliña sostiene que intentan incidir en los procesos de planeación de las políticas públicas locales; buscan la forma de fomentar mayores niveles de transparencia y de participación de la ciudadanía en el establecimiento de prioridades y en el seguimiento de la gestión (2017, p.21).

Podemos distinguir entre dos modelos de redes que coexisten: por un lado aquellas que configuran organizaciones limitadas en el número de miembros con membrecía restringida y predominio de perspectivas y propósitos eminentemente técnicos, y otras con carácter más movimentista, de red abierta y enfoque de tipo político y de *advocacy* (Romanutti citada en Cáceres, 2014). La estructura organizacional elegida por cada organización condiciona sus objetivos y acciones, definiendo la impronta en cada caso, y sus alcances y limitaciones.

En este sentido, Cáceres (2014) señala que las experiencias que se configuran como organizaciones explicitan objetivos principalmente vinculados a la producción de información y al monitoreo ciudadano de la calidad de vida. Sus estrategias y programas de acción están orientados fundamentalmente al cabildeo e interlocución directa de quienes las integran y lideran con los agentes estatales municipales, con el fin de acercar recomendaciones técnicas para las políticas públicas. Por lo tanto, su efectividad e incidencia en las decisiones públicas se basa principalmente en el prestigio, legitimidad técnica y reconocimiento de sus miembros. En relación a la participación ciudadana, estas iniciativas asumen un rol de apoyo y aporte indirecto a través de la información que producen y la educación y las campañas de concientización que implementan.

Por otra parte, en los casos definidos como redes abiertas, el objetivo estratégico consiste en sumar al espacio ciudadano nuevos liderazgos y organizaciones provenientes de distintos sectores; es decir, que su capacidad de incidencia se basa en la movilización social de diversos sectores y en la capacidad de reunir actores relevantes en cada esfera problematizada socialmente. Este tipo de redes buscan la construcción de ciudadanía, la politización del debate público y la incidencia pública como una forma legítima, democrática y democratizadora para la transformación social. Tanto Cáceres como Romanutti sitúan a la Red Nuestra Córdoba dentro de este último grupo.

Los orígenes de Nuestra Córdoba se remontan al año 2009, cuando un número de referentes pertenecientes a diferentes organizaciones de la ciudad se constituyó en Grupo Promotor de la iniciativa. Este grupo se amplió al sumar nuevos miembros durante lo que se denominó Fase Preparatoria. En ella más de 80 personas participaron de las definiciones iniciales de la organización y de la preparación de las condiciones necesarias para un proceso de convocatoria amplio.

La organización se presenta como un espacio abierto y participativo que trabaja activamente en la elaboración y deliberación de información sobre problemáticas que surgen en la ciudad de Córdoba. Señalan que es abierto, ya que pueden sumarse todas las personas y organizaciones que compartan sus principios y objetivos, y estén dispuestas a contribuir a su realización. Actualmente, se compone de alrededor de unos 200 miembros que, si bien adhieren a título personal, representan a sesenta organizaciones tales como universidades, empresas, fundaciones, asociaciones civiles, centros vecinales etc; entre las que se encuentran: la Universidad Católica de Córdoba, el diario La Voz del Interior, Fundación Avina, Fundación Arcor, Consejo Profesional de Ciencias Económicas, Pastoral Social de Córdoba, entre otras organizaciones vinculadas a la problemática del hábitat, ambiental, educativa, etc.

Durante el período en el cual se llevaron a cabo los procesos deliberativos para la construcción de la Ordenanza de Plan de Metas, la Red se encontraba organizada en ocho grupos temáticos de trabajo: Ambiente, Democracia Participativa, Desarrollo

Socioeconómico, Desarrollo Urbano y Vivienda, Educación, Salud, Seguridad, Transparencia y Acceso a la Información Pública, y Transporte y movilidad urbana. Estos desempeñaban diferentes tareas bajo la supervisión del grupo coordinador, que es el que ejerce la representación institucional de la Red, haciendo un seguimiento de las acciones acordadas y adoptando las decisiones urgentes que sean necesarias.

En la actualidad, su estructura se encuentra simplificada en tres grupos temáticos: Desarrollo Urbano Sostenible (que abarca temas de desarrollo urbano, transporte y movilidad, y residuos sólidos urbanos), Democracia Local (incluye participación, acceso a la información pública, rendición de cuentas, cuestiones presupuestarias y desarrollo institucional) y el grupo de Equidad e Inclusión (que aborda cuestiones vinculadas a la educación, salud, seguridad, y desarrollo socioeconómico). Dispone además de un equipo de Coordinación Ejecutiva que implementa las estrategias y acciones definidas por el Grupo Coordinador. El mismo es responsable de la articulación de los distintos espacios de la Red, y coordina la implementación de las estrategias y acciones definidas en las instancias de participación de sus miembros (reuniones plenarias y mesa de articulación).

Las acciones de la Red se orientan a la construcción de una ciudad “Justa, Democrática y Sustentable”, mediante la instalación en la agenda pública de los problemas estructurales que obstaculizan esta meta. Generan documentos para poner la información a disposición de la ciudadanía, y ejercen distintas formas de monitoreo y control ciudadano de la acción estatal en todos los niveles y jurisdicciones de gobierno con injerencia y responsabilidades vinculadas a cuestiones de la ciudad. Buscan promover, facilitar y fortalecer los procesos y prácticas de participación democrática, situándose en una perspectiva que sostiene la corresponsabilidad del Estado y la sociedad civil en la intervención de las transformaciones sociales (Red Ciudadana Nuestra Córdoba, Objetivos y estrategias. <http://www.nuestracordoba.org.ar/objetivos>).

Movilizada por estos valores, en el año 2010 Nuestra Córdoba comenzó a trabajar en pos de una herramienta que promoviera el monitoreo ciudadano y la rendición de cuentas de la gestión municipal. Inspirada en las experiencias de otras ciudades como San Pablo,

adoptaron la idea del Plan de Metas de Gobierno como un instrumento viable para alcanzar estos objetivos. Al respecto, señalaron:

La idea de promover la sanción de la Ordenanza de Plan de Metas de Gobierno surge principalmente de la necesidad de contar con un instrumento que haga posible realizar un seguimiento de la gestión municipal por parte de la ciudadanía, conocer las prioridades, criterios y fundamentos de las decisiones tomadas por los agentes públicos, promover la rendición de cuentas y crear mejores condiciones para la participación ciudadana efectiva (Red Ciudadana Nuestra Córdoba, 2012).

Y es que en la ciudad de Córdoba existían planes que planteaban los grandes lineamientos a seguir por la gestión municipal (como el plan estratégico y el plan director, por ejemplo). Pero, en muchos casos, estos planes no habían sido puestos en práctica ni pensados para permitir el monitoreo ciudadano de los mismos. Frente a esta situación, desde la sociedad civil se gestaron iniciativas, como las actas acuerdo por medio de las cuales los candidatos y autoridades municipales se comprometían públicamente a rendir cuentas de sus acciones. Sin embargo al carecer de obligatoriedad, estos compromisos se convertían en letra muerta.

### **3. 2- El Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba**

El Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba se compone de 31 concejales electos mediante un sistema de representación proporcional que asegura al partido que haya obtenido más votos la mitad más uno de las bancas. Esto queda establecido en la cláusula de gobernabilidad (artículo 137 inciso 3a de la Carta Orgánica Municipal).

Está conformado por nueve Comisiones permanentes compuestas de hasta once

miembros cada una. Sus miembros son nominados a propuesta de los Bloques que integran el Concejo y se definen en la primera sesión ordinaria del año. Estas Comisiones son: Legislación General, Asuntos Constitucionales, Peticiones y Poderes; Desarrollo Urbano; Servicios Públicos, Transporte y Tránsito; Hacienda y Desarrollo Económico; Legislación Social; Deporte y Turismo; Cultura y Educación; Salud Pública y Medio Ambiente; y Equidad de Género.

La Ordenanza 11.942 de Plan de Metas de Gobierno fue tratada durante ocho meses en la Comisión de Legislación General y Asuntos Constitucionales. A la misma le corresponde dictaminar sobre aquellos proyectos y asuntos de Legislación General o Especial cuyo estudio no esté confiado expresamente a otra Comisión. Dictamina también sobre todo proyecto o asunto relacionado con principios constitucionales, principios establecidos en la Carta Orgánica Municipal, conflicto entre ordenanzas y cualquier petición especial o poder sobre el que deba expedirse el cuerpo.

### **3. 2- 1. Procedimiento parlamentario ¿Cómo se tramita un proyecto?**

En su reglamento interno, el Concejo Deliberante define como Proyecto de Ordenanza a “toda moción o proposición dirigida a crear, reformar, suspender, ampliar o derogar una Ordenanza, institución o regla general” (Reglamento interno del Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba, Art. 106). Establece que todo proyecto debe ser presentado en la Secretaría Legislativa del Concejo con setenta y dos horas de anticipación a la fijada para la Sesión. El mismo debe contar con una parte resolutive y una fundamentación por escrito, y estar firmado por su/s autor/es. A su vez, debe cumplir con las siguientes reglas:

- a) fundarlo por escrito; b) sugerir a la presidencia a qué Comisión debe ser girado y su fundamento por escrito; c) cuando se trate de una obra de cualquier naturaleza, acompañar todos los elementos de estudio

disponibles; d) en todos los casos que se demanden gastos, el monto estimativo de los mismos; e) la creación del recurso o la imputación a partida ya existente con el dato que tiene saldo disponible (Reglamento interno del Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba, Art. 103).

Una vez que el proyecto es anunciado en sesión pasa a ser tratado en la o las Comisiones correspondientes. Estas pueden celebrar reuniones públicas especiales con asistencia de funcionarios y expertos invitados para contemplar las consultas y opiniones de las instituciones y ciudadanos involucrados. Pueden, entonces, participar de las deliberaciones con voz pero sin voto: el Vice intendente, los Presidentes de los Bloques, los autores de los proyectos y los expertos en la materia. Además se pueden celebrar reuniones especiales y abiertas fuera del ámbito del Concejo Deliberante.

Después de considerar el asunto, la Comisión acuerda si el informe al Concejo será verbal o escrito, designando a un miembro informante que sostendrá la discusión ante el cuerpo. Además si las opiniones se encuentran divididas, la minoría tiene el derecho de presentar un dictamen en minoría, y sostenerlo en la discusión.

De esta forma el proyecto continúa su tratamiento en sesión, presidida por el vice intendente. La Sesión no tiene una duración determinada, sino que finaliza cuando se termina de tratar el orden del día. Además, cuando se hace una moción de orden para cerrar el debate acerca de un tema, el presidente llama a votación. Si resulta afirmativa, se cierra el debate y se procede a la votación del proyecto o artículo en tratamiento; en cambio, si resulta negativa, se continúa la discusión del asunto.

Es así como todo proyecto o asunto pasa por dos discusiones: la primera en general, y la segunda en particular. La discusión en general aborda al asunto considerado en conjunto, llevándolo a votación entre los presentes. Si el resultado es negativo, el proyecto se desecha; y si es positivo, pasa a una discusión en particular. Esta, por su parte, aborda cada uno de los distintos artículos o períodos del proyecto en detalle, votando sobre cada uno de ellos. Aquellos proyectos de ordenanzas que, tras su discusión en particular,

obtienen una sanción definitiva por parte del Concejo, son comunicados de inmediato al Intendente.

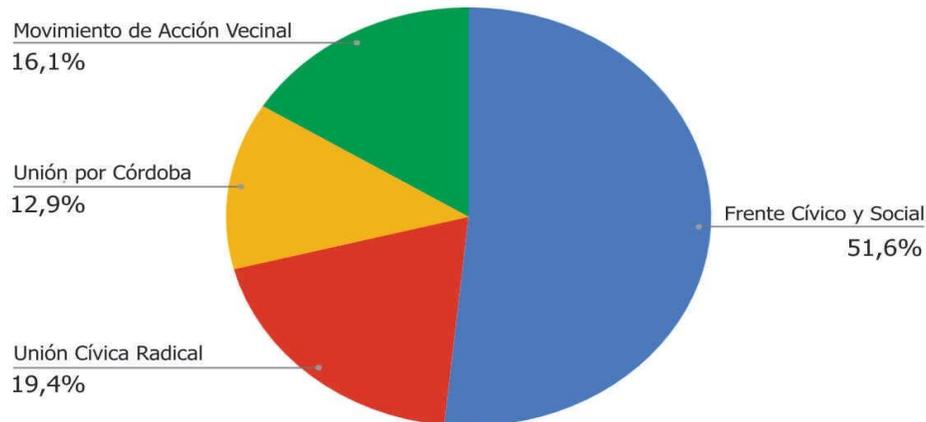
### **3. 2- 2. El Concejo Deliberante en el período 2007-2011**

“¿Cuándo fue en el Concejo que hubo más debate en Córdoba? ¿Que todo el mundo hablaba del Concejo y todas las ordenanzas se debatían? ¿Que era un desastre pero teníamos que acostumbrarnos a debatir? No teníamos mayoría (automática), entonces todo se tenía que discutir, todo se tenía que debatir” (Pagnanini, Concejala Frente Cívico y Social, entrevista, 2018).

En el período de gobierno de 2007-2011 se observan una serie de fragmentaciones internas y realineamientos políticos en el partido de gobierno, que se evidenciaron en el Concejo Deliberante y debilitaron al ejecutivo municipal, liderado por el intendente Daniel Giacomino (Frente Cívico). Estas disidencias internas llevaron a que la mayoría garantizada por la cláusula de gobernabilidad perdiera eficacia.

“Se dio una situación única en ese Concejo (...) Llegó a haber en un momento siete bloques (...). En la época de Giacomino nosotros éramos cinco concejales y nos tocó gobernar. Al dividirse el bloque, gobernó con minoría. Giacomino gobernó con minoría en el Concejo, con el Tribunal de Cuentas en contra, porque no era de él. Totalmente en contra” (Barrionuevo, Concejala Frente Cívico y Social, entrevista, 2017).

Gráfico 1: *Composición del Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba en el periodo 2007-2011.*



Fuente: *Elaboración Propia*

De acuerdo a Baliña (2017), esta situación particular en la composición del Concejo Deliberante implicó “una forma de fragilidad del pacto corporativo que une a buena parte de la clase política en la provincia de Córdoba” (p.34), que dejaba abierta la puerta para introducir, debatir y aprobar iniciativas impulsadas prioritariamente por la sociedad civil. Las palabras de la concejala Pagnanini (entrevista, 2018) dan cuenta de esto: “Entonces vos veías constantemente mucha gente en el Concejo; andaban las organizaciones”. De este modo, la ausencia de una mayoría automática obligaba a los distintos bloques a dialogar activamente para construir consenso.

“Por eso se dio una situación muy particular en el Concejo en ese momento, de que había una atomización de bloques (...) En la época de Giacomino nosotros éramos cinco concejales y nos tocó gobernar... al dividirse el bloque, gobernó con minoría. Giacomino gobernó con minoría en el Concejo, con el Tribunal de Cuentas en contra, porque no era de él. Totalmente en contra (...) Entonces es mucho más difícil gobernar. Si está la ordenanza que vos mandaste... era un quilombo. Desde el vamos tenés el no. Hay que conseguir el sí. Pero está bueno desde el punto de vista del sumum de la democracia. O sea, eso habilita

que se discuta. Nadie tiene mayoría, tenemos que discutir. Cualquier ordenanza tiene que salir con por lo menos dos o tres bloques, sino no salía” (Barrionuevo, concejal Frente Cívico y Social, entrevista, 2017).

“Porque no era fácil en ese momento para él, que nosotros acompañábamos al intendente, sacar ordenanzas porque no teníamos mayoría; así que había que hablar con todos. Yo celebro mucho ese momento porque se generaba mucho debate. Y Gustavo Barrionuevo era un tanque, porque había que hablar con todos para llegar a término (...) Gustavo buscaba los consensos” (Pagnanini, concejala Frente Cívico, entrevista, 2017).

En este contexto fue tratado el proyecto de Ordenanza de Plan de Metas de Gobierno. Consideramos además como un factor a tener en cuenta, que la votación del mismo se realizó a finales del mandato de Giacomino, en período pre electoral; momento en el cual la UCR contaba con grandes posibilidades de llegar a la intendencia.

### **3. 3- Definiendo El Plan de Metas de Gobierno**

Frente al incumplimiento de las promesas electorales y la ausencia de información sobre los propósitos políticos de los gobiernos, y los criterios que orientan sus decisiones, redes ciudadanas de distintas ciudades, principalmente en Brasil, han promovido la implementación del Plan de Metas de Gobierno como un instrumento para paliar esta situación. Esta herramienta es definida como:

“un instrumento de planificación, gestión, información pública, rendición de cuentas y control de las acciones a desarrollar por el gobierno que abre la posibilidad del seguimiento y monitoreo sistemático y objetivo a través de estándares, indicadores e índices, que permiten

evaluar las acciones gubernativas" (Echavarría y Romanutti, 2015, p.4).

A través del mismo, las propuestas de gobierno se materializan en metas concretas basadas en indicadores de cumplimiento; es decir, que permite que las propuestas de campaña se traduzcan en objetivos específicos que pueden medirse. Además, en la medida en que dispone información abierta a la evaluación de la opinión pública, el Plan de Metas crea condiciones para generar participación e interés por parte de la ciudadanía.

En el caso particular de la ciudad de Córdoba, este instrumento fue implementado a través de la Ordenanza municipal 11.942, promovida por la Red Nuestra Córdoba. La misma establece un plazo de 120 días desde la asunción del intendente para la presentación del Plan, y el 10 de Marzo de cada año como fecha límite para la presentación del informe de cumplimiento anual del mismo.

Asimismo, el Concejo Deliberante queda instituido como órgano de contralor del cumplimiento, debiendo también realizarse una audiencia pública informativa tras las presentaciones del Plan y sus informes de cumplimiento. Respecto a las sanciones, se establece que: "el incumplimiento de la presentación del Plan de Metas de Gobierno, en debido tiempo y forma, de los informes anuales o la falta de realización de las audiencias públicas informativas, configuran seria irregularidad" (Ordenanza 11.942, art. 8).

### **3. 4- Acerca del proceso de sanción de la Ordenanza 11.942**

En la búsqueda de promover una Ordenanza que estableciera la obligatoriedad por parte del intendente de presentar un Plan de Metas de Gobierno al inicio de cada mandato, la Red Nuestra Córdoba organizó reuniones con concejales de todos los bloques que conformaban el Concejo Deliberante en el año 2010.

Participaron en estas reuniones algunos miembros de la Red, particularmente del grupo coordinador y de un grupo de expertos especialmente convocado para este fin, que trabajó en el borrador. El grupo coordinador estaba compuesto en ese período por Rafael Velasco (Rector de la UCC en dicho momento), Claudia Laub (Asociación Civil El Ágora) y Carlos Lucca (IIFAP-Universidad Nacional de Córdoba), Marcela Mondino (Fundación Avina) y Pamela Cáceres, junto a Virginia Romanutti y Lucio Scardino del equipo de coordinación ejecutiva de la Red.

Los representantes de los distintos bloques del Concejo Deliberante no asistieron a todos los encuentros; pero su participación fue creciendo a lo largo de las reuniones, al punto que 12 de los 31 concejales de aquel período asistieron al menos a uno de los encuentros. Cabe destacar que la participación por bloque fue bastante pareja, contando con un promedio de tres ediles por bloque presentes en las reuniones; salvo por el bloque Unión por Córdoba, que contó con un solo concejal participando de esta instancia.

La primera reunión se llevó a cabo a fines de Junio de 2010, y estuvo dirigida a dar a conocer la idea: “la conversación se dio en el marco de manifestaciones de acuerdo con la propuesta a la vez de reparos respecto a la viabilidad de la iniciativa, especialmente en cuanto a lograr una pronta aprobación” (Red Nuestra Córdoba, 2012, p.6). De esta forma, se acordó avanzar con el proceso, planteando la necesidad de que el proyecto fuese construido y consensuado entre todos los bloques del Concejo.

Simultáneamente, el grupo de trabajo “Transparencia y Acceso a la Información” de la Red junto al Instituto Federal de Gobierno (perteneciente a la facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Católica de Córdoba) conformaron una mesa de trabajo volcada a la elaboración de un primer borrador de la Ordenanza. Este espacio estuvo integrado por un grupo de expertos, entre los que se contaban abogados constitucionalistas y politólogos, algunos de ellos miembros de la Red. Además, el proyecto fue debatido por los miembros de Nuestra Córdoba a través de los diez grupos temáticos de trabajo que la conformaban, quienes también realizaron aportes a la propuesta.

A principios del mes de Septiembre del mismo año se desarrolló el segundo encuentro con los legisladores, en el cual se presentó el borrador de proyecto de Ordenanza, elaborado por la mesa de trabajo. Algunos de los presentes plantearon la necesidad de llevar el debate al interior de los partidos y espacios políticos de pertenencia. Entonces, se acordó para el próximo encuentro, identificar las bases para un acuerdo en torno al proyecto y aportar las consideraciones sobre el borrador emergentes de cada uno de los espacios de referencia de los ediles.

Fue durante esta reunión que los presentes acordaron que una Ordenanza era el instrumento más apropiado para reglamentar el Plan de Metas, en detrimento de una posible reforma a la Carta Orgánica. También se debatieron diferentes partes de la propuesta, como los mecanismos de control y las sanciones posibles para asegurar el cumplimiento de la norma por parte del Ejecutivo Municipal, y los medios de comunicación estatales para informar sobre la implementación del mismo.

Cabe destacar, que durante los encuentros, la Red asumió el papel de facilitador y coordinador de los intercambios, y llevó a cabo la elaboración de memorias y gacetillas de prensa que eran enviadas a todos los participantes como una manera de que lo acontecido y los acuerdos logrados en cada ocasión quedaran asentados; contando así también con un registro del proceso.

Mientras que las primeras reuniones se realizaron en la sede centro de la Universidad Católica de Córdoba (Obispo Trejo 323), la tercera, que tuvo lugar a principios de Octubre, se llevó a cabo en la sede del Concejo Deliberante (Pasaje Comercio 447). Tras este último encuentro, los concejales acordaron que Nuestra Córdoba presentaría el proyecto de Ordenanza mediante nota formal, de manera que la discusión se institucionalizara en el Concejo Deliberante.

Fue así como la iniciativa presentada por la Red se convirtió en proyecto de Ordenanza con la firma de los bloques del Frente Cívico, Frente Progresista y Eva Perón. El bloque de la Unión Cívica Radical (UCR) elaboró un proyecto alternativo y el bloque de Unión

por Córdoba (UPC) presentó una propuesta de despacho con algunos puntos en divergencia con el proyecto original.

El debate comenzó a desarrollarse, entonces, en el seno de la Comisión de Legislación General y Asuntos Constitucionales. Dentro de esta Comisión se acordó, a fines de Noviembre, designar a un asesor por bloque para que trabajara junto al relator de la Comisión en pos de elaborar un despacho común. De acuerdo a los documentos de la Red, la principal diferencia entre los tres proyectos radicaba en el tiempo en el cual el intendente debía presentar el Plan desde su asunción, siendo de 90 días en el proyecto de Nuestra Córdoba, 180 días en la propuesta de la UCR, y 60 para UPC.

Luego de unos meses sin avances en lo referido a la Ordenanza, desde Nuestra Córdoba decidieron presentar, en Marzo del 2011, una propuesta de despacho que integrara los dos proyectos existentes hasta el momento y las sugerencias del bloque de UPC. Esta propuesta fue elaborada por la mesa de expertos que había realizado el borrador original.

Si bien el debate se reactivó, los concejales no acordaban con este nuevo proyecto y, tanto el Frente Cívico como la UCR, presentaron nuevas propuestas de despacho (ver anexo). Finalmente, a principios del mes de mayo los asesores de todos los bloques lograron consensuar una propuesta unificada que fue aprobada por la Comisión.

En lo que respecta al tratamiento en Comisión del proyecto, Nuestra Córdoba destaca como un elemento clave la presencia constante de sus miembros en las reuniones y afirma: “De esta manera, los concejales pudieron constatar que existía interés en que la norma se aprobara y, además, esto de alguna manera los ponía en la situación de “tener” que discutir sobre el tema” (Red Nuestra Córdoba, 2012, p.9). Además, desde la Red se realizaron gacetillas de prensa de estos debates “que resumían los avances o retrocesos que tenían lugar” (Red Nuestra Córdoba, 2012, p.10), con el objetivo de que los intercambios trascendieran el ámbito del Concejo, haciendo públicos los posicionamientos en los medios y en la web de la Red.

En este sentido, también señalan como un factor importante la campaña de comunicación y sensibilización que llevaron adelante para dar a conocer la iniciativa y lograr el apoyo y la adhesión al proyecto de Ordenanza. Con estas acciones no sólo buscaron movilizar y sensibilizar a la ciudadanía, sino también lograr una predisposición favorable por parte de los concejales en relación al tema. Esta campaña contó con el aval de cincuenta organizaciones de la ciudad, entre las que se cuentan asociaciones civiles, fundaciones, centros vecinales, empresas, instituciones académicas, movimientos sociales, redes y colectivos ciudadanos; lo cual “permitió hacer visible que la iniciativa no era un “capricho” de unos pocos, sino que era una propuesta compartida por muchos” (Red Nuestra Córdoba, 2012, p.11).

Entre las acciones de movilización y participación ciudadana, la Red destacó los encuentros que realizó con empresarios y concejales, por un lado, y con centros vecinales, por el otro. En el primer caso, durante la jornada “Planes de Metas en los gobiernos municipales como base para un nuevo vínculo entre Estado y ciudadanos” se habló acerca de la experiencia de implementación del Plan de Metas en San Pablo, abriendo la posibilidad a que los concejales despejaran sus dudas sobre la temática en cuestión. Por otra parte, desde el grupo de trabajo de democracia participativa se organizaron reuniones dirigidas a que el proyecto fuese conocido y apropiado por los ciudadanos. Ambas acciones se llevaron a cabo mientras el proyecto de Ordenanza era tratado en el seno del Concejo.

Luego de que se aprobara el Plan de Metas, lo que hicimos fueron talleres de socialización de esta Ordenanza nueva (...) Luego hemos seguido trabajando invitándolos a que participen de las audiencias públicas. Hoy estamos con un proyecto bastante grande también trabajando con algunos de ellos para mejorar la calidad y la capacidad de los centros vecinales para monitorear temas de la ciudad y metas del Plan de Metas. (Cáceres, Equipo de coordinación ejecutiva de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba entrevista, 2017).

Todo el proceso expuesto anteriormente se puede visualizar en la siguiente línea de tiempo:

Cuadro 3: Desarrollo cronológico del proyecto de Ordenanza del Plan de Metas



Fuente: Adaptado de Red Nuestra Córdoba (2012)

A partir de lo expuesto, y retomando los conceptos estructurantes del modelo de democracia deliberativa, podemos realizar las siguientes afirmaciones:

- La Red Nuestra Córdoba se sitúa en el espacio público informal generando procesos de formación de opinión, es decir, en el lugar de descubrimiento o problematización de la cuestión.
- En el proceso de formulación del proyecto de Ordenanza, se establecieron instancias de diálogo que posibilitaron la definición del borrador del proyecto de Ordenanza, a través de intercambios recíprocos que favorecieron que la propuesta resultante considerara las distintas perspectivas acerca del asunto en cuestión.
- El Concejo Deliberante, en tanto lugar de justificación, constituye el espacio formal de deliberación donde los intercambios estuvieron sujetos a un espacio, tiempo y actores más acotados por los procedimientos legislativos. En estos debates es posible

distinguir dos momentos de diferentes características en el tratamiento del proyecto:  
la Comisión y la sesión.

## **CAPÍTULO IV - ANÁLISIS DEL CASO**

A partir de la reconstrucción del proceso de elaboración/formulación de la Ordenanza realizado en el apartado anterior (ver página 32), podemos distinguir tres momentos en los cuales los intercambios dialógicos entre los actores involucrados presentaron diferentes características; estos son:

- Reuniones mantenidas entre Nuestra Córdoba y los ediles fuera del ámbito del Concejo Deliberante. A partir de estos encuentros se definió el borrador de la Ordenanza.
- Tratamiento del proyecto en Comisión, en el cual surgieron dos propuestas de despacho.
- Tratamiento y votación en sesión de las dos propuestas, dando como resultado la sanción de la Ordenanza 11.942 de Plan de Metas de Gobierno.

Para analizar los procesos deliberativos que tuvieron lugar en cada uno de estos momentos, a partir de las entrevistas realizadas, llevamos a cabo una distinción entre las apreciaciones que describen estos procesos y aquellas que los evalúan, sin desconocer que toda descripción lleva implícito un juicio acerca de los acontecimientos que ordena el relato del entrevistado.

De manera que, en una primera instancia procedimos a reconstruir las características que asumieron los intercambios, triangulando los registros documentales y los dichos de los entrevistados (puntos 4.1 a 4.4), para luego contemplar las valoraciones que los actores realizaron sobre los mismos y sobre el resultado obtenido (puntos 4.5 a 4.9), considerando las dimensiones analíticas propuestas por Gastil. Por lo que cada uno de los puntos desarrollados a continuación, remite a uno de los procesos sociales y analíticos de la deliberación definidos por el autor (ver cuadros 1 y 2 en páginas 16/17 y 20/21 respectivamente).

#### **4. 1- Una base para la conversación**

Los encuentros celebrados entre Nuestra Córdoba y los dirigentes políticos fuera del ámbito del Concejo, se orientaron a presentar el Plan de Metas como una alternativa que podría dar respuesta al problema de incumplimiento de las promesas electorales por parte del intendente de la ciudad. En estas reuniones la Red presentó la iniciativa y compartió experiencias de las ciudades de Bogotá y San Pablo, como antecedentes. Posteriormente, durante la jornada “Planes de Metas en los gobiernos municipales como base para un nuevo vínculo entre Estado y ciudadanos”, se abrió la posibilidad a que los presentes expusieran sus dudas e inquietudes sobre el tema.

En este marco, los ediles consideraron que la propuesta fue expuesta con claridad y de manera completa, creando una base para el diálogo y entendimiento. También reconocieron que contaron con la posibilidad de expresar sus puntos de vista sobre el problema. Al respecto, el concejal Siciliano (entrevista, 2017) afirmó: “Nosotros venimos trabajado mucho en eso, pero la actividad de la Red fue como que le puso claridad y puso sobre la mesa algo que vos leías en los libros, pero que no palpabas claramente. Esto se puso en la mesa, se notó más”.

Inicialmente, la predisposición de los ediles de participar en los encuentros organizados por Nuestra Córdoba daría cuenta de una apertura, por parte de los representantes, para considerar un problema identificado por una organización social. Actitud que, de acuerdo a Gastil (2008), resulta fundamental para la creación de una sólida base de información en el ámbito legislativo.

Además, una vez identificado el problema, la construcción de una base para la toma de decisión supone la evaluación cuidadosa del mismo en el trabajo legislativo (en Comisión), recurriendo a fuentes confiables. Al respecto, los concejales entrevistados señalaron:

“Vino mucha gente a opinar por el Plan de Metas. Además de la gente de la Red, muchas instituciones, hubo participación de docentes universitarios, de centros vecinales, sí, sí. Es más, por lo que recuerdo, fue una de las comisiones donde más participación ciudadana e institucional hubo” (Siciliano, concejal Movimiento de Acción Vecinal, entrevista, 2018).

“Participó la Red, participaron también otras asociaciones, centros vecinales (...) se dio en un marco de armonía, mucho respeto y por supuesto de diferencias, pero diferencias constructivas” (Abugauch, concejala UCR, entrevista, 2018).

#### **4. 2- Monitoreo ciudadano y Acceso a la Información Pública: valores en juego**

Para la Red fue clave desde un principio que la solución a la que arribaran los debates tendiera a favorecer el acceso a la información y al monitoreo ciudadano sobre la gestión municipal. Señalaron que: “Fijar metas, tener una idea de ciudad, nos va a obligar también a no mentir, a hacer una campaña honesta. También que el ciudadano tenga la posibilidad de juzgar las gestiones no sólo electoralmente” (Red Nuestra Córdoba, 2010).

“Nos parecía importante generar un instrumento como este, y el hincapié estaba en la necesidad de tener información accesible y clara sobre la gestión, que uno en general la única información que tiene es la plataforma de gobierno y el presupuesto, que es inaccesible para un ciudadano común” (Romanutti, Equipo de coordinación ejecutiva de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba, entrevista 2017).

Estos valores sostenidos por Nuestra Córdoba se hicieron presentes desde el primer encuentro mantenido con los concejales. Así, en las memorias del mismo, los miembros de la Red señalaron: “Es fundamental la participación de la sociedad civil en el control de la gestión pública, para lo cual es fundamental el acceso a la información pública” (Red Nuestra Córdoba, 2010).

En relación al monitoreo, durante el tratamiento del proyecto podemos distinguir dos posturas referidas a quién debería realizar esa acción. Mientras que algunos actores consideraban que el control debía recaer de manera exclusiva en el Concejo Deliberante, ya que forma parte del mandato que los ciudadanos a través del voto delegan a sus representantes, otros sostenían que las organizaciones civiles también debían formar parte de las tareas de seguimiento del Plan.

Al respecto, Nuestra Córdoba sostenía que: “La función del Concejo debiera ser el de verificar que el plan tenga congruencia y que pueda ser evaluado. Es decir, que el control tenga que ver con la forma con que es presentado más que con el contenido del mismo, ya que el contenido forma parte de la plataforma electoral por la cual fue elegido el intendente” (Red Nuestra Córdoba, 2012).

De igual modo, la UCR y el bloque Eva Perón coincidían en que la elaboración del Plan de Metas es una atribución del Ejecutivo Municipal, por lo que el Concejo no debía deliberar sobre el mismo, ni aprobarlo. Su función habría de limitarse a la difusión del Plan y sus informes de cumplimiento, convocando a audiencias públicas. En cambio, los bloques del Frente Cívico y el Frente Progresista consideraban que el Concejo sí debería actuar como órgano de control.

“Al menos generar la obligatoriedad en la próxima presentación del Plan de Metas de explicar los motivos por los cuales no cumplí lo que prometí en el anterior. Y a lo mejor le podríamos dar a miembros de la oposición una instancia anterior a que hable el intendente, explicando, enumerando los planes de metas anteriores y contando objetivamente cuál se cumplió

y cuál no. Digo, generar un proceso de control sobre el tema” (Siciliano, Concejal Movimiento Acción Vecinal, entrevista, 2017)

“¡Es el Concejo el que debe también evaluar el Plan de Metas! Entonces si el Concejo está desprestigiado, si en el Concejo la sociedad no participa, por más que digamos que el Plan de Metas no se cumple, la gente no sabe y no tenemos instrumentos para hacer más nada que eso. Después hacemos un pedido de informe; me lo contestan, no me lo contestan. Me responden lo que quieren” (Masucci, Concejal del Frente Cívico y Social, entrevista, 2018).

Además, algunos concejales disientían en que el Plan de Metas fuese el instrumento más apropiado para llevar a cabo el monitoreo, ya que lo asociaban a un control exclusivo por parte de la Red. En este sentido, consideraban que esta facultad no debería recaer exclusivamente en manos de lo que ellos consideran actores del sector privado.

“Vos no le podés dejar a la Red, que es una institución de la vida civil, el juzgamiento del Plan de Metas. Por eso creo que si el control no es de una institución pública, el Plan de Metas sirve más como una vitrina política que como una obligación que tomás como intendente a cumplir (...) Todos tienen intereses creados y no hablo de intereses de sobres bajo la mesa, no, no, no; intereses políticos. Y en este sentido, no puede el ciudadano estar a merced del control de una institución privada. El control de lo público siempre tiene que ser público. (...) ¿Estoy en contra de la Red? No, al contrario. Me encanta que exista, pero no puedo dejarles a ellos el control” (Siciliano, Concejal Movimiento Acción Vecinal, entrevista, 2017).

“Yo creo que el 95% de los ciudadanos ni sabe lo que es el Plan de Metas. Entonces vos terminás rindiendo cuentas a qué... a una organización. (...) Yo lo veía como que era una intromisión de ellos.

Como que había que rendirle cuenta a ellos sobre lo que tenía que hacer el intendente. Y no me parecía que era así” (Barrionuevo, Concejal Frente Cívico y Social, entrevista, 2017).

Si bien algunos concejales pensaban al monitoreo derivado de la implementación del Plan de Metas como vinculado únicamente a Nuestra Córdoba; otros además situaban al control a cargo del Legislativo como legítimo, y en contraposición de aquel que pudieran llevar adelante los ciudadanos. Desconsiderando que se trata de dos mecanismos diferentes de monitoreo o "*accountability*"<sup>2</sup> igualmente importantes para la democracia. Mientras que el primero constituye un mecanismo horizontal de control entre poderes, la *accountability* social actúa como un mecanismo vertical (ciudadanos-representantes), no electoral, basado en un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. Peruzzotti (2001) señala al respecto: "Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de éstos y activar la operación de agencias horizontales de control" (p. 32/ 33).

Por otra parte, el acceso a la información pública asumió consideraciones disímiles entre los ediles, que en su mayoría no lo consideraron un valor clave a la hora de tratar el proyecto de Ordenanza en particular. Sin embargo, se trata de una condición necesaria para hacer posible el monitoreo ciudadano.

#### **4. 3- Definiendo el problema**

Deliberar implica que un problema sea examinado cuidadosamente, en búsqueda de la mejor solución razonada. Esto supone un período de inclusión y consideración respetuosa de los diversos puntos de vista; es decir, de las distintas propuestas de solución para el problema en cuestión. De acuerdo a Gastil, es preciso que se identifique

---

<sup>2</sup> El concepto de *accountability* hace referencia a la capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas, es decir, que estén obligados a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que eventualmente puedan ser castigados por ellas (Enrique Peruzzotti, 2001, p.25).

un amplia gama de soluciones, conformando una red de variados caminos para enfrentar el problema. Luego, se deben medir los pros, contras y compensaciones entre las distintas propuestas, siendo capaces de reconocer las limitaciones de la solución que uno prefiere, y las ventajas de las sugeridas por otros.

Ahora bien, ¿cuál es el problema que dio lugar a los procesos deliberativos que analizamos en el presente trabajo? El siguiente comentario nos permite aproximarnos a la percepción del problema que la Red tenía:

“Pensando en el contexto local, las dificultades que habíamos tenido con anteriores procesos; como por ejemplo las actas compromiso que firmaron los candidatos a intendente y que, después, cuando Giacomino asumió no tuvieron cumplimiento, y como no tenía eso ninguna validez eran simples declaraciones sin sustento legal, no tenían mucho peso. Entonces, a partir de esas experiencias, surgió la idea de pensar en una Ordenanza que, con el peso que le da la legalidad, tener una normativa que pudiera institucionalizar un proceso de rendición de cuentas, de acceso a la información, esa fue un poco la motivación” (Romanutti, Equipo de coordinación ejecutiva de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba, entrevista 2017).

Se refiere a un problema de falta de cumplimiento de los compromisos por parte del ejecutivo y del descontento que la situación generaba en la ciudadanía. Al tratarse de declaraciones sin sustento legal, la idea de una Ordenanza que permitiera institucionalizar los compromisos tomados por los gobernantes que asumen y la rendición de cuentas, surge como una alternativa eficaz para Nuestra Córdoba; siendo su propuesta de solución particularmente la de la Ordenanza del Plan de Metas.

“Entonces nos parecía cómo el Plan de Metas nos podía ayudar a que el gobierno municipal explicitara lo que se proponía hacer, se evaluara respecto de esas promesas y rindiera cuentas a la ciudadanía (...) El Plan

de Metas tiene esa característica: hace que el ejecutivo tenga que explicitar las políticas públicas que piensa llevar a cabo” (Cáceres, Equipo de coordinación ejecutiva de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba entrevista, 2017).

“Es un instrumento de información en primer lugar, y después de rendición de cuentas. Como implica una serie de informes de avance una vez al año, se supone que uno ahí puede ir viendo cómo van avanzando el cumplimiento de las metas” (Romanutti, Equipo de coordinación ejecutiva de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba, entrevista 2017).

Ahora bien, aunque los concejales entrevistados hayan reconocido como un problema real la falta de cumplimiento de las promesas de los candidatos a intendente, no todos compartieron la idea de que el Plan de Metas fuera la solución más adecuada. Sin embargo, tampoco ofrecieron nuevas alternativas para hacer frente a este problema; se apoyaron en la existencia de otros instrumentos que ya deberían garantizar el cumplimiento de las propuestas electorales dando paso al control ciudadano; o plantearon modificaciones a la idea postulada por la Red.

“Si yo quisiera evaluar el cumplimiento de esta gente habría que tomar otra medida (...) Me parece que hay elementos formales de participación y hay otros elementos alternativos como estos espacios. A mí lo que me preocupa es que los reglamentos formales no funcionan, porque son del sistema (...). Estamos nosotros que somos los que representamos a los vecinos; están las Comisiones permanentes y ahí es donde el vecino tendría que golpear la puerta. El Plan de Metas para mí intentó suplir lo que la formalidad del sistema ya concibe ¿Qué concibe el sistema? Elecciones cada cuatro años, lista de tipos y de tipas, que están peleando cupos acá ahora, (digo tipas en el buen sentido), y después tenés los organismos de control: el Concejo con sus comisiones, los pedidos de informe, esto, lo otro y dale. Mirá si aquí no podría existir control

ciudadano de las metas acá adentro. Porque en definitiva ¿qué es lo que pasa? ¿A dónde tienen que rendir las metas?” (Masucci, Concejal del Frente Cívico y Social, entrevista, 2018).

El concejal Masucci identificó particularmente otro problema, que es que las instancias formales no están funcionando como deberían; por ello su propuesta es enfocar la atención en dichos elementos, es decir, en la efectiva vigencia de las instituciones democráticas previstas en la normativa vigente. El concejal Barrionuevo también señaló que hay instancias que cumplirían el objetivo del Plan de Metas, pero con una óptica diferente.

“Si yo me propongo para candidato a intendente y propongo un programa de gobierno, la gente vota de acuerdo a eso. O sea, para que yo haga eso. En definitiva, es más o menos lo mismo; mis metas son eso que estoy proponiendo en mi programa. Lo que pasa es que a esto lo quisieron hacer más específico, como una rendición de cuentas anual sobre todo lo que va haciendo la gestión de gobierno (...). Ese es mi Plan de Metas; eso es lo que yo voy a hacer. Lo puedo hacer en uno, en dos, teóricamente hasta en cuatro años. Si antes de los cuatro años me vuelvo a presentar y la gente me reelige quiere decir que más o menos lo he hecho bien” (Barrionuevo, Concejal Frente Cívico y Social, entrevista, 2017).

En este sentido, si bien la Red no negó la existencia de otros mecanismos de rendición de cuentas, los evaluó como insuficientes en el contexto en el cual se realizó la propuesta del Plan de Metas.

“Hay formalmente e institucionalmente mecanismos de rendición de cuentas, por ejemplo el presupuesto de la ciudad (...). Esa sería una herramienta de rendición de cuentas, que sabemos que en los hechos no funcionan, porque el presupuesto no permite saber cuáles son las

políticas que piensa llevar adelante el municipio; y, por otro lado, el Concejo Deliberante no hace un análisis muy exhaustivo de eso (...). Y hay otros mecanismos, por ejemplo el pedido de informe que los concejales pueden hacer al intendente, que también tiene las mismas características. A nosotros nos parecía que el Plan de Metas aportaría a un proceso de rendición de cuentas más directo con la ciudadanía” (Cáceres, Equipo de coordinación ejecutiva de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba entrevista, 2017).

Por otra parte, las sugerencias de los ediles acerca de la propuesta presentada por la Red avanzaban, en principio, en lo que consideran un apropiado seguimiento de la gestión, para dar efectivamente una solución al problema.

“Nos parecía que era una excelente idea, pero que quedaba en el marco de lo enunciativo (...). Si no hay un control público sobre el Plan de Metas termina sirviendo más para que el intendente de turno haga un show mediático de lo que a hacer, total al año nadie se acuerda de lo que hizo y qué no, y en definitiva no sirve para que se obligue a cumplir con lo que prometió (...). Al menos generar la obligatoriedad en la próxima presentación del Plan de Metas de explicar los motivos por los cuales no cumplí lo que prometí en el anterior. Y a lo mejor le podríamos dar a miembros de la oposición una instancia anterior a que hable el intendente, explicando, enumerando los Planes de Metas anteriores y contando objetivamente cuál se cumplió y cuál no. Digo, generar un proceso de control sobre el tema (...) que el concejo pudiera hacer público un análisis desde el Concejo de qué meta se cumplió y qué meta no. Aunque sea para generar exposición de lo que el intendente prometió y no cumplió” (Siciliano, Concejales Movimiento Acción Vecinal, entrevista, 2017).

Algunos inclusive consideraban que se debía sancionar al ejecutivo por incumplimiento

de las metas. Finalmente, en la Ordenanza resultante, se determinó que fuese sancionado el incumplimiento de la presentación del Plan y de sus informes de seguimiento; no así sus resultados.

“Yo te pregunto, cuando el tipo hace en la campaña sus promesas ¿qué es eso? Digo, ahí está el contrato, mío-candidato, y vos-elector. Ahí está el contrato, punto uno. Punto dos, voy a avanzar, cuando el señor intendente viene y abre el período ordinario de sesiones todos los primeros de Marzo (...) ¿ahí no hablan cosas que van hacer? (...) sino se hace ¿qué se hace si no se cumple? Cuando viene acá y habla en la propuesta electoral y no lo cumplía, o cuando viene y abre el periodo ordinario y tampoco lo cumple ¿qué se hace? Nada. A ninguno se lo echa porque no cumplió. En el Plan de Metas tampoco. Entonces, qué quiero decirles, ni en uno ni en lo otro tengo un elemento nuevo que no digo que puede hacer un poco de presión para demostrar tu incumplimiento” (Masucci, Concejal del Frente Cívico y Social, entrevista, 2018).

“Entonces ahí hubo una discusión jurídica y política. Jurídicamente lo que decían es que el ejecutivo no puede ser sancionado por no cumplir las metas, porque es una potestad del ejecutivo definir su programa de gobierno y llevarlo adelante. Pero lo que sí se logró fue que lo que podía ser objeto de sanción es que se incumpliera con la obligación de presentación del Plan, con la obligación de la presentación de los informes de avance” (Cáceres, Equipo de coordinación ejecutiva de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba entrevista, 2017).

“Yo soy intendente de Córdoba. Me paro a principio de año, en Marzo, y digo: voy a hacer un termo, un mate, una yerba y un azúcar. Bien, me aplauden, bárbaro. Y no lo hago. ¿Y qué pasó? (...) ¿Qué miembro de la sociedad va a decir: pero Mestre en el Plan de Metas de marzo dijo que iba a hacer un mate, y estamos en diciembre y no lo hizo? ¡Ay, qué malo es Mestre! (...) Es necesario generar obligatoriedad en el compromiso

por parte de lo público” (Siciliano, Concejal Movimiento Acción Vecinal, entrevista, 2017).

Por otra parte, es importante remarcar en este punto del análisis, que la mesa de trabajo que llevó a cabo la elaboración del primer borrador de la Ordenanza estuvo conformada por el grupo de “Transparencia y Acceso a la Información” junto al Instituto Federal de Gobierno (perteneciente a la facultad de Ciencia Política de la UCC). Esto se resume en las palabras de Pamela Cáceres (entrevista, 2017):

“Hay como dos tipos de aportes. Uno más jurídico que la aportaron los abogados, los especialistas en derecho público, que tenía que ver con la discusión que sabía que íbamos a tener: ante quién se rinde cuentas por el Plan de Metas. Después, los que más provenían de la ciencia política lo que aportaron fue esta visión de cómo innovar en mecanismos de rendición de cuentas que hicieran al gobierno municipal más permeable a la participación y el control de la ciudadanía (...). Fue un proceso de bastante complementariedad”.

La composición de esta mesa de trabajo permitió complementar aportes provenientes de distintas perspectivas respecto del asunto en cuestión, para la construcción de una mejor solución. Además, desde la Red señalaron que no se pensó la propuesta como algo inmodificable, sino como una idea a trabajar en conjunto con los concejales. En las memorias de la segunda reunión, expresaron: “A modo de presentación se sostuvo que se trata de un borrador pensado como el disparador de la discusión y por tanto está sujeto a modificaciones” (Red Nuestra Córdoba, 2010).

#### 4. 4- Evaluando las... ¿alternativas?

En la consideración de las alternativas es necesario reconocer las limitaciones y ventajas de las soluciones propuestas, evaluando honestamente su impacto a largo plazo. Al respecto, durante los intercambios fuera del Concejo, los actores involucrados pusieron en cuestión cuál sería la forma más apropiada para implementar la nueva institución:

“Había una propuesta de un jurista conocido de Córdoba, que hace derecho administrativo, que planteaba métanlo como enmienda a la Carta Orgánica para que no se pueda modificar con ordenanzas. Bueno, eso fue una de las cosas que más se discutió” (Siciliano, Concejal Movimiento Acción Vecinal, entrevista, 2017).

En este sentido, en las memorias del tercer encuentro se registró que: “La mayoría de los concejales acordó con que el instrumento más apropiado para reglamentar el Plan de Metas es una Ordenanza, en comparación con una posible enmienda a la Carta Orgánica Municipal” (Nuestra Córdoba, 2010: p.1)

Por otra parte, no es posible identificar diferencias sustantivas entre las propuestas existentes en el seno del Concejo. Y es que la principal diferencia entre las tres propuestas iniciales (de la Red, de UCR y de UPC) radicaba únicamente en el plazo estipulado para que el intendente presentara el Plan de Metas; siendo de 90 días en el proyecto elaborado junto a la Red, 180 días en la propuesta de la UCR y 60 para UPC.

Frente a esta situación, Nuestra Córdoba presentó una propuesta de despacho elaborada por la mesa de expertos, que integraba los proyectos existentes y las sugerencias del bloque de UPC. Sin embargo no hubo acuerdo con este nuevo proyecto, y tanto el Frente Cívico como la UCR presentaron nuevas propuestas de despacho, siendo estas últimas las que fueron sometidas a votación en el recinto.

La diferencia entre el despacho por la minoría (UPC) y la propuesta mayoritaria (UCR) radicaba en un único aspecto, aunque sustantivo si consideramos el objetivo de la iniciativa de la Red y, en nuestro contexto de análisis, las premisas de la política deliberativa: la participación de la sociedad en el seguimiento del cumplimiento de la presentación del Plan, de los informes anuales y de los contenidos mínimos. Así, el Art. 7 de la propuesta de despacho por la mayoría establecía:

El Concejo Deliberante verifica el cumplimiento de la presentación del Plan, de los informes anuales y de los contenidos mínimos establecidos en el artículo 2º de la presente. Puede formular propuestas o recomendaciones, solicitar informes ampliatorios y aclaratorios y sugerir medidas para mejorar el proceso de evaluación de cumplimiento del Plan.

Mientras que el mismo artículo de la propuesta por la minoría consideraba explícitamente la incorporación de la sociedad civil:

Debe solicitar sólo a tales efectos, la participación de organizaciones sociales, profesionales, universidades, centros de estudios y expertos o especialistas, quienes llevan a cabo su cometido bajo su coordinación.

En relación a esto, los ediles señalaron:

“En realidad, la diferencia con el despacho en minoría pasa prácticamente, me animo a decir, por un párrafo, y no sé si son más allá de dos o tres renglones (...) que nosotros interpretamos que son ir más allá de lo establecido en la Carta Orgánica” (Cossar, Concejal UCR, versión taquigráfica 12º sesión ordinaria, 2011).

“Creemos fuertemente en la democracia participativa, en abrir los canales institucionales no sólo a las fuerzas políticas representadas en el Concejo Deliberante sino a todas las asociaciones de la vida civil (...)

Por eso creemos, sin dudar, que el Concejo Deliberante tiene el rol del seguimiento y control del Plan de Metas y de la presentación de los informes anuales. En esta tarea es importante que sea ayudado, sostenido y asesorado por las universidades, por las asociaciones profesionales, por las asociaciones vecinales y por todas las organizaciones que forman parte de la vida civil” (Machado, Concejal Frente Cívico y Social, versión taquigráfica 12º sesión ordinaria, 2011).

No obstante, si bien el Art. 7 de la propuesta minoritaria pareciera plantear un rol activo de la ciudadanía en el seguimiento del Plan, el concejal Machado, como referente de esta propuesta, se refiere al papel de la sociedad civil desde un lugar de apoyo al Concejo Deliberante, delegando la facultad de seguimiento y control del Plan en los representantes. Es decir, genera las condiciones para permitir un involucramiento activo de la ciudadanía en el monitoreo de la gestión municipal.

Si bien, en el marco deliberativo, el desarrollo de distintas piezas legislativas contribuye a la identificación de una amplia gama de soluciones (Cf Gastil, 2008, p.125), algunos actores, como es el caso del concejal Siciliano, no vieron como algo positivo la existencia de proyectos alternativos.

“Era un proyecto que tenía como cualidad que era de todos, y en un momento el bloque del radicalismo quiso mostrar que tenía su propio proyecto. Y acá creo que hubo un error (...) yo siento que el radicalismo en ese momento dijo "no, no, nos adueñemos de esta bandera, la hagamos nuestra, presentemos un proyecto superador". Me parece que ahí se equivocaron porque era un proyecto en que había trabajado mucha gente y hubiera estado mejor que sea un proyecto de todos los bloques y con todas las instituciones” (Siciliano, Concejal Movimiento Acción Vecinal, entrevista, 2017).

Cabe considerar también otro aspecto en el que hubo diferencias durante los debates en

Comisión: el referido a qué tipo de sanción debía aplicarse ante la no presentación del Plan o los informes. Algunos concejales propusieron que fuese “causal de mal desempeño” y “sería irregularidad”, siendo la diferencia entre estas dos figuras el que la primera posibilita la revocatoria del mandato del intendente. Finalmente prevaleció la segunda en la Ordenanza aprobada.

“Y después hablan de una serie... de cuál es la sanción si no se cumple esto. Una serie de irregularidades (...) Sí, configura una serie de irregularidades, ¿y? No elevar la cuenta del ejercicio, no tratarla... El Poder Ejecutivo eleva al Concejo la cuenta general del ejercicio; si no se trata en treinta días configura una serie de irregularidades ¿y? ¿Qué implica? (...) Y es que no va a salir nunca una sanción. Tendría que salir una ordenanza que sancione. Tendría que salir por los concejales. A ver, yo soy el intendente, y está el bloque de mayoría que es mío, ¿vos decís que van a votar eso?” (Barrionuevo, Concejel Frente Cívico y Social, entrevista, 2017).

“Quizás no estábamos preparados políticamente, socialmente, culturalmente para generar obligatoriedad al cumplimiento del Plan de Metas... yo puedo plantearme que voy a hacer este mate en el año 2018, pero a lo mejor no puedo hacerlo; no es que mentí. A lo mejor las circunstancias económicas y la problemática social, que surgió un elemento que no estaba valorado cuando yo dije que iba a hacer el mate. Al menos generar la obligatoriedad en la próxima presentación del Plan de Metas de explicar los motivos por los cuales no cumplí lo que prometí en el anterior. Y a lo mejor le podríamos dar a miembros de la oposición una instancia anterior a que hable el intendente, explicando, enumerando los planes de metas anteriores y contando objetivamente cuál se cumplió y cuál no. Digo, generar un proceso de control sobre el tema” (Siciliano, Concejel Mov. Acción Vecinal, entrevista, 2017).

A pesar de las posiciones expresadas sobre este punto en las entrevistas, las mismas no se vieron reflejadas en las propuestas de despacho elevadas por los concejales durante el tratamiento en Comisión. Tanto las propuestas por la minoría como la de la mayoría coincidían en que: “El incumplimiento de la presentación del Plan de Metas de Gobierno en debido tiempo y forma, de los Informes Anuales o la falta de realización de las Audiencias Públicas informativas, configuran seria irregularidad” (Despacho de la Comisión de Legislación General, Asuntos Constitucionales, Peticiones y Poderes, Art. 8, 2011).

#### **4. 5- Cómo se organiza el diálogo público**

En lo referido a la adecuada distribución de las oportunidades para hablar (que constituye un valor clave para la política deliberativa), tanto en el ámbito informal como formal los entrevistados dieron cuenta de la horizontalidad entre los interlocutores; es decir, que las jerarquías preexistentes no habrían entrado explícitamente en juego.

Durante los encuentros en el espacio público informal los miembros de la Red oficiaron de “moderadores”; pero no en un sentido estricto, ya que se trató de diálogos más bien desestructurados, con momentos en que se abrió la posibilidad a opinar y expresar los distintos puntos de vista. Estas reuniones tenían una duración aproximada de dos horas; tiempo que los actores valoraron como suficiente para el abordaje de los temas.

“Si era en la Católica los moderadores eran ellos; Pamela Cáceres (...) Era un debate (...) nadie te prohibía hablar” (Barrionuevo, Concejales Frente Cívico y Social, entrevista, 2017).

“(...) había un diálogo más natural, más espontáneo. Era como una gran mesa de trabajo esa discusión. No sé si se daba en el ámbito de un

moderador, habla el bloque tal, ahora el bloque, no, no, no. Era un equipo de trabajo donde había diversos bloques y además diversas instituciones (...) que de su lugar aportaban a ese tema. Sí, había alguien que daba la palabra, pero no le llamaría moderador” (Siciliano, Concejal Movimiento Acción Vecinal, entrevista, 2017).

“(…) todos participábamos y siempre tratando de llegar a un objetivo de mejorar” (Casati, Secretario de Hacienda de la Unión Cívica Radical, entrevista, 2018).

Además los ediles demandaron llevar la discusión a sus partidos de pertenencia, para compartir impresiones y devoluciones posteriormente. Como señala Nuestra Córdoba en sus registros, fue en base a esto que se propuso identificar las bases mínimas de acuerdo en torno al proyecto para continuar trabajándolo. Es decir, que se definió que los actores propondrían y acordarían la forma y secuencia del proceso de trabajo para avanzar en la concreción de la Ordenanza.

Sin embargo, es preciso considerar que la comunicación no tiene lugar en un vacío, sino en un ambiente determinado. Por lo tanto, las relaciones son delineadas por las circunstancias de un lugar y sus condiciones temporales. Como destaca el concejal Barrionuevo (entrevista, 2017): “Depende de dónde sea la convocatoria también. Decir: che, la hacemos en el Sheraton; y van casi todos. La hacemos en el centro vecinal de barrio equis; no”. Gastil señala al respecto que, la manera en que configuremos nuestros espacios públicos y cuasi públicos determinará la cantidad y calidad de oportunidades para interactuar públicamente<sup>3</sup>.

En el espacio público informal, los encuentros tuvieron lugar en la sede centro de la Universidad Católica de Córdoba. En términos de Gastil, se trataría de un espacio

---

<sup>3</sup> El autor define al espacio público como aquel que es regulado y abierto para todos. Se sitúa al extremo de los espacios privados, que son aquellos donde se pueden fijar sus propias reglas, asociándose libremente y hablando como se desee, libre del control público. Finalmente existe un tercer espacio entre ambos extremos: el espacio cuasipúblico, como las cafeterías, librerías y bares donde el público en general puede reunirse.

privado, en el que la Red define las reglas en las cuales se enmarcan los intercambios. En este sentido, Pamela Cáceres vinculó el lugar con el liderazgo de los referentes miembros de Nuestra Córdoba; dio cuenta del impacto que este espacio pudo generar en el proceso, y que en este caso contribuyó a reforzar la posición de la Red. Afirma: que “Sobre todo, que fue interesante, que la reunión fue en la Universidad, no fue en el concejo deliberante. O sea, la mayor parte de las reuniones en la primera parte del proceso, se organizaron en la sede de las dos universidades. Tuvo mucho que ver con los liderazgos de los referentes” (entrevista, 2017). Tomando en cuenta esto, creemos que el hecho de que se celebraran las reuniones en este lugar, fuera del espacio del Concejo, contribuyó a neutralizar la jerarquía de los representantes, poniendo otras jerarquías en acción.

Por otra parte, en relación a la distribución en el espacio durante las reuniones, Adrián Casati (entrevista, 2018) expresó: “Siempre eran mesas redondas donde pasaba uno y exponía sino que iba consultando y entrelazando el diálogo para poder entender un objetivo que entendíamos todos que era lo mejor”.

*Ilustración 1: Distribución espacial de referentes políticos y miembros de la Red durante el primer*



*encuentro.*

*Fuente: Red Ciudadana Nuestra Córdoba*

En lo que respecta al espacio público formal, Gastil remarca la necesidad de que cada

punto de vista sea expresado claramente, incluyendo a voces ajenas al Concejo Deliberante. En este sentido, los distintos actores entrevistados valoraron como positiva la distribución de las oportunidades para hablar en Comisión; caracterizando a este espacio como más abierto y descontracturado que el debate en sesión.

“Primero que acá adentro no hay una regla, un patrón que siempre se da igual. Acá sí hay sobre algunos temas algunas actitudes, y en otros temas otros compromisos (...) Nuestros verdaderos debates son en la Comisión. Como ahí no hay tanta formalidad como en el recinto; en el recinto hay que pedir la palabra, no podés interrumpir, hay tantos minutos para hablar. En la Comisión no; hay un presidente que preside para ordenar un poco, pero ya hay mucha confianza entre los 11 miembros, entonces muchas veces se debate... “che, pará”, vos lo interrumpís al otro y el otro te interrumpe a vos. Y a veces se dicen cosas fuertes y no te enojás. Podés levantar la voz ahí adentro” (Masucci, Concejal del Frente Cívico y Social, entrevista, 2018).

“(En el tratamiento en Comisión) hay mucha confianza entre los 11 miembros entonces muchas veces se debate “che, pará” vos lo interrumpís al otro y el otro te interrumpe a vos y a veces se dicen cosas fuertes y no te enojás, podes levantar la voz ahí adentro. No es un tema personal nunca entre nosotros, si es pasional, muy pasional” (Masucci, Concejal del Frente Cívico y Social, entrevista, 2018).

“Bueno, en realidad siempre hay un presidente de la Comisión que es el que conduce el debate. (...) Generalmente el debate no responde a muchas formalidades, es un debate más bien informal. ¿En qué sentido informal? En que no tiene un reglamento para pedir la palabra, que no tenés tiempo en el uso de la palabra, que no es tan contracturado, porque hay veces que en sesión vos tenes tiempo para hablar, tenes orden para hablar, generalmente al haber más público, más prensa, al ser más

pública es más formal la palabra en la sesión” (Siciliano, Concejal Movimiento Acción Vecinal, entrevista, 2017).

“Muchos actores no pertenecientes al Concejo participaron activamente de las reuniones en Comisión: En la Comisión son más descontracturadas, son más de reuniones de trabajo que de sesiones. (...) Hubo muchos aportes que hicieron instituciones, vecinos, profes universitarios que si fueron tomadas en cuenta y si fueron puestas” (Siciliano, Concejal Movimiento Acción Vecinal, entrevista, 2017).

Sin embargo, los miembros de la Red percibían a este espacio como ajeno; expresando prejuicios acerca de cómo se trabaja en este ámbito.

“En este caso, la Comisión que lo trató fue la comisión de Legislación General (...) Entonces ahí empieza la discusión, y eso fue lo que más demoró, fueron varios meses. Porque además depende, ellos le van dando... cuando arman el temario es el orden de prioridad. Por ahí está en el temario pero no lo tratan, o dicen “bueno no, esto hay que seguirlo estudiando” y sigue en estudio (...). Y después las sesiones donde verdaderamente discuten son dos o tres, no más en general. O sea que en realidad es como que va pasando, bueno... necesitamos más tiempo para discutir, hasta que alguno... hasta que hay decisión política de tratar el tema y entonces queda en orden de prioridad y se discute. Así es” (Romanutti, Equipo de coordinación ejecutiva de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba, entrevista 2017).

Finalmente, en relación a la distribución espacial de los actores en este ámbito, las diferencias entre el tratamiento en Comisión y el debate en sesión pueden verse reflejadas en las siguientes ilustraciones:



*Ilustración 2: Tratamiento del proyecto en la comisión de Legislación General y Asuntos Constitucionales.*

*Fuente: Red Ciudadana Nuestra Córdoba*



*Ilustración 3: Tratamiento del proyecto en la comisión de Legislación General y Asuntos Constitucionales.*

*Fuente: Red Ciudadana Nuestra Córdoba*



*Ilustración 4: Distribución espacial de los concejales durante la votación del proyecto de Ordenanza del Plan de Metas de Gobierno.*

*Fuente: La Voz del Interior.*

#### **4. 6- La claridad del discurso**

En lo referido a las condiciones necesarias para garantizar la comprensión mutua, los ediles consideraron que la propuesta del Plan de Metas fue presentada con claridad durante las reuniones mantenidas con la Red. También relataron que pidieron aclaraciones las veces que fue necesario, y que las consultas siempre fueron tomadas en cuenta por sus interlocutores; incluso los más reticentes a la propuesta coincidieron en estas apreciaciones.

Por otro lado, en relación al espacio público formal, Gastil (2008) señala que los actores deben evitar hablar en un lenguaje muy codificado o innecesariamente abstracto; de manera que el tipo de complejidad del discurso favorezca a la comprensión. En este sentido, la participación de expertos en el tema durante las reuniones en Comisión, permitió el entendimiento y un mejor abordaje de la propuesta. Así lo expuso uno de

nuestros entrevistados:

“Se trabajó con mucha seriedad, pero sí, hubo puntos en los que discutimos muchísimo pero generalmente llegamos a buen puerto porque había mucha gente con mucho conocimiento que aportaba. (...). Pero como hubo mucho acuerdo y hubo mucho apoyo, por ejemplo de la Red o de instituciones con mucha formación, ese fue un camino que se recorrió con facilidad porque había mucha gente que entendía mucho del tema, que estaba avocada al tema y que nos ayudaba” (Siciliano, Concejal Movimiento Acción Vecinal, entrevista, 2017).

#### **4. 7- Frente a otras perspectivas**

Al referirse a la consideración de otras ideas y experiencias, Gastil (2008) señala que para que haya deliberación, los actores deben escuchar cuidadosamente a sus interlocutores; en especial si mantienen posiciones opuestas a la propia. Al garantizar la discusión de las distintas experiencias y posiciones de los actores, no sólo se favorece sólo a que estas distintas perspectivas sean tomadas en consideración, sino que también se está dando lugar a la conformación de una base de información lo más completa posible.

Al respecto, en el ámbito informal, la Red reconoció que la actitud de los ediles fue abierta al diálogo y que la idea de una negativa no estuvo presente en los encuentros, si bien reconocen que el proyecto en discusión hacía difícil un planteamiento público en oposición. Sin embargo, señalaron que hubo interés en influir en la Ordenanza de acuerdo a las posiciones que los ediles ocupaban en el espacio político.

“Y esperábamos ver que hubiera interés. Suponíamos que sí porque en general es difícil decir que no a una iniciativa de este tipo, que promueve

la participación. No se pueden negar, digamos” (Romanutti, Equipo de coordinación ejecutiva de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba, entrevista 2017).

“No hubo en ningún momento un planteamiento de decir: no, el Plan de Metas no tiene que ser; sino tratar de influir en la ordenanza en la parte que les tocaba en el futuro próximo” (Cáceres, Equipo de coordinación ejecutiva de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba entrevista, 2017).

“El bloque de la UCR que iban a ser próximamente... tenía claras expectativas de ganar, su reacción fue, por ejemplo, plantear plazos más amplios en la presentación del Plan de Metas una vez asumido el gobierno. El resto de los bloques lo que intentaban era tener una mayor injerencia en el control del Plan de Metas. Cada uno en relación al papel que le tocaba, ponía alguna sugerencia u obstáculos” (Cáceres, Equipo de coordinación ejecutiva de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba entrevista, 2017).

Otro aspecto que consideramos importante para la consideración de otras perspectivas, fue el hecho de que se trataran las objeciones o “peros” que los actores identificaron en la propuesta. Ahora bien, el concejal Barrionuevo (entrevista, 2017) consideró que aunque se diera lugar a que expresara los puntos en los cuales no coincidía, su perspectiva no fue tomada en cuenta porque él no era el jefe del bloque: “Lo que pasa es que estas organizaciones están acostumbradas a la discusión vertical. Hablamos con el jefe de bloque, y el jefe de bloque va”. También apeló a la presencia de personalidades indiscutidas y elementos simbólicos que situaron a los presentes en posiciones desiguales. Creemos que estos elementos paralingüísticos ponen en evidencia el funcionamiento de jerarquías a pesar de la aparente horizontalidad proclamada.

“Era como un brazo de la Universidad Católica (...). Toda gente ligada a eso. Ellos venían y en todas las discusiones lo ponían sentado al lado al

cura, a Velasco, que era el rector de la Católica. No pasa eso con la UNC (...) convengamos que la influencia de la Iglesia en 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 (...). Es más, cuando después asume Mestre, la directora de información parlamentaria era una persona de Nuestra Córdoba” (Barrionuevo, Concejal Frente Cívico y Social, entrevista, 2017).

“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 (...). Siempre participaban de alguna manera en las comisiones del Concejo o en audiencias públicas del Concejo cuando se trataba un tema particular de interés general (...). Producto de sus miembros, de sus integrantes, quizás fue la más destacada, fue la que más logró posicionarse públicamente en la discusión. ¿Por qué? Porque está involucrado un diario, una universidad, hay mucha gente cuya vinculación es importante respecto a la sociedad. Pero conozco muchísimas instituciones que hacen el mismo trabajo que el de la Red. No sé si mejor o peor, no sé si más efectivo o menos efectivo; pero sin duda la Red, producto de su composición, tiene mucho más impacto” (Siciliano, Concejal Movimiento Acción Vecinal, entrevista, 2017).

De igual modo, nuestros entrevistados se refirieron al peso de algunos medios que formaban parte de la Red y que estuvieron presentes durante todo el tratamiento del proyecto. Estos son La Voz del Interior y los SRT (Servicio de Radio y Difusión de la UNC). En relación a los mismos, expresaron:

“Lo que pasa es que ahí tuvimos la colaboración principal de los SRT por la Universidad Nacional y la Voz del Interior, que ustedes saben que

tienen incidencia en los políticos. Es fundamental el tema de los medios de comunicación” (Cáceres, Equipo de coordinación ejecutiva de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba entrevista, 2017).

“Porque acá no puede ser un juego de poderes, o bueno, a esa institución la escuchemos más porque si no nos sacan en el diario, no, no” (Siciliano, Concejal Movimiento Acción Vecinal, entrevista, 2017).

Al respecto Habermas afirma que, en el espacio público, “Los participantes son soberanos en la medida en que sólo están ligados a los presupuestos comunicativos y reglas procedimentales de la argumentación. Las deliberaciones están exentas de coerciones internas que puedan mermar la igual posición de los participantes. Todos tienen las mismas oportunidades de ser escuchados, de introducir temas, de hacer contribuciones, de hacer propuestas y de criticarlas”. (2000, p.382). Sin embargo, observamos que tanto la presencia de la Iglesia y de los medios de comunicación mencionados darían lugar a una coerción externa, así como la jerarquía de los partidos, alejando los debates del ideal normativo. De modo que aquello que desde la Red identifican como una estrategia de incidencia, para los concejales pudo suponer una presión; al punto que la concejala Pagnanini (entrevista, 2018) llegó a afirmar que la Ordenanza fue aprobada por el tratamiento que los medios hicieron sobre el tema: “Y te voy a ser muy sincera, estábamos en época electoral. Entonces había algunas personas que siempre éramos los malos de la película”.

También, como señalamos anteriormente, aunque los ediles se mostraban abiertos a abordar la propuesta de la Red, señalaron que ya existían otras herramientas orientadas al mismo fin. Sin embargo, en relación a esto el concejal Barrionuevo (entrevista, 2017) advierte: “Yo creo que era una charla entre hipócritas. Unos sabían a qué venían, qué querían, y los otros sabían qué es lo que estaban dispuestos a dar”, poniendo de relieve la existencia de intereses que interferían en la consideración efectiva de todas las posiciones.

Asimismo algunos de los entrevistados pusieron en duda que hubiera existido suficiente oportunidad para el involucramiento de los ciudadanos en la formulación y tratamiento del proyecto de Ordenanza; aspecto que pone en cuestión la consideración de las posiciones de todos los potencialmente afectados:

“No tengo recuerdo de que todas las organizaciones hayan sido escuchadas. Y cuando digo todas y todos, son esas organizaciones de base que yo les llamo los invisibilizados. Porque el mayor de los problemas de todos los debates, y eso lo tomo como una cuestión de error de los concejales y también del ámbito deliberativo, es concentrar todo en un espacio donde la gente no llega” (Pagnanini, Concejala Frente Cívico y Social, entrevista, 2018).

“El Plan de Metas no fue una construcción social de abajo para arriba, del empoderamiento de vecinos, de la sociedad (...) Fue de algunos sectores específicos que entienden del tema (y está bien que lo entiendan), pero el tipo común no estaba participando ahí. El vecino común no estuvo participando ahí (...). Si el tipo común hubiera estado participando de este debate se hubiera apropiado de esas herramientas; lo que vos sabes que es tuyo lo defendés” (Masucci, Concejala del Frente Cívico y Social, entrevista, 2018).

Por otra parte, en lo que respecta al espacio público formal, Gastil (2008) sostiene que los ediles deberían ser capaces de reflexionar acerca de las perspectivas y valores de aquellos que están indecisos o sostienen posiciones diferentes a la propia.

“Hay ordenanzas que se trabajan con mezquindades políticas, y hay ordenanzas que se trabajan con la visión de generar políticas de Estado. Por lo tanto, cuando vos tratás una ordenanza para generar políticas de Estado, no hay egoísmos ni individualidades, nadie quiere sacarle ventaja a la creación de la ordenanza. Y me parece que en esta ordenanza

se trabajó en ese sentido” (Siciliano, Concejal Movimiento Acción Vecinal, entrevista, 2017).

“Las comisiones fueron muy democráticas, muy fructíferas porque todos pudimos mejorar los artículos, todos pudimos discutir, intercambiar cosas. Como más o menos lo que pasó fue que no había forma de estar en desacuerdo en esto porque es algo muy básico, entonces si bien el debate fue rico, no tuvimos tantas controversias, excepto en el artículo siete” (Abugauch, concejala UCR, entrevista, 2018).

“Cuando discutíamos los concejales solos ya para sacar la ordenanza, bueno ahí había discusiones que yo recuerdo que en eso tuvimos varias disputas; que no estábamos de acuerdo en algunas cosas que estaban planteándose ahí” (Barrionuevo, Concejal Frente Cívico y Social, entrevista, 2017).

“Lo que pasa es que hay veces que yo siento que muchas, por supuesto no todas, de las personas que hacen un aporte se enojan cuando su aporte no es tomado. Y hacer un aporte es hacer un aporte, no significa que eso tiene que ser como vos querés que sea. Ahora desde el momento, hablo desde lo particular no sé los otros concejales, yo siempre escucho porque escuchando aprendo, aunque no comparta tu opinión” (Siciliano, Concejal Movimiento Acción Vecinal, entrevista, 2018).

Pensamos que estos testimonios reflejan la apertura a otras ideas y experiencias de los ediles, aun cuando estos no coincidían con ellas. En este sentido, durante el debate en sesión, remarcaron las coincidencias entre las dos propuestas de despacho puestas a consideración, reconociendo como mínima la diferencia entre las mismas. En ese momento del tratamiento del proyecto, primó la puesta en común de los puntos de encuentro entre los despachos, y una consideración respetuosa de la diferencia entre los mismos.

“La verdad es que me interesa mucho más resaltar las enormes coincidencias que hemos tenido en el debate que –como acá se ha dicho– una nimia, una pequeña diferencia de concepción que está plasmada de una manera insignificante en la norma” (Machado, Concejal Frente Cívico y Social, versión taquigráfica 12º sesión ordinaria, 2011).

#### 4. 8- La importancia del respeto

Finalmente, la perspectiva deliberativa aplicada al proceso social, considera como una condición de posibilidad del debate que los actores den por sentado que los demás participantes son honestos y bien intencionados. Pero, tanto los miembros de la Red como los concejales entrevistados, no dudaron en manifestarse acerca de las intenciones de sus interlocutores y emitieron diversas observaciones:

“Me cansa mucho cuando vienen los **grandes intelectuales**. No tengo nada en contra de los intelectuales, al contrario, creo que son fundamentales estos cerebros que nos acompañan, si ese acompañamiento tiene la voz de la gente de los barrios (...). Soy bastante incrédula cuando vienen de **ciertas organizaciones que se dicen muy respetables**, y sobre todo tengo mis dudas cuando vienen a presentar estos grandes proyectos o programas. Y aparte también porque se dirigen a ciertos concejales de algunos sectores. Pero trato de salir de eso, porque si no eso también cierra una puerta. No por escuchar quienes son te vas a cerrar a escuchar; pero sí, indudablemente tenía mis reservas respecto a ellos” (Pagnanini, Concejala Frente Cívico y Social, entrevista, 2018).

“Yo creo que **si la Red fuera algo un poco más amplio** sería más productivo para todos. Como organización no gubernamental que es la universidad, tiene sus pro y sus contra (...). Yo hubiera tratado de tener más ascendencia sobre quienes viven la problemática de la ciudad que son los vecinos ¿me explico?” (Casati, Secretario de Hacienda de la Unión Cívica Radical, entrevista, 2018).

Se observan prejuicios respecto de las organizaciones sociales, el origen de su demanda y representatividad; así como también respecto de las Universidades a las que también se asocia la iniciativa, al rol de los académicos en el análisis de la relevancia de la institución y sus particularidades.

Por otra parte, desde Nuestra Córdoba, las observaciones respecto a los concejales y su actitud frente al diálogo estuvieron íntimamente vinculadas al estado de tratamiento del proyecto. Mientras que en un primer momento destacaron el interés y el deseo de colaboración por parte de todos los ediles, observaron un cambio desde que el proyecto ingresa al Concejo, espacio que, como afirmamos anteriormente, fue vivenciado como de mayor libertad por los legisladores. De igual modo, señalaron que existían resistencias frente a la propuesta que no se explicitaban debido al carácter del proyecto que estaban tratando. Desde la organización consideraron que la adhesión al mismo resultaba conveniente para los concejales por su contenido; incluso dieron por sentado que nadie podría negarse a una iniciativa que promueve la participación.

“Todos dijeron que sí, que les parecía bárbaro (...). Esperábamos ver que hubiera interés. Suponíamos que sí porque en general es difícil decir que no a una iniciativa de este tipo, que promueve la participación (...). Los concejales pueden dejar un proyecto que se muera o cajoneado ahí meses y meses, si a ellos no les interesa y no hay nadie que moleste” (Romanutti, Equipo de coordinación ejecutiva de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba, entrevista 2017).

“La reacción era puramente de colaboración, pero en el fondo había bastante resistencia. Hay una resistencia en general de los actores políticos a cualquier cosa que tenga que ver con el control, pero eso no se explicitaba” (Cáceres, Equipo de coordinación ejecutiva de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba entrevista, 2017).

Por otra parte, en las apreciaciones que los concejales realizaron en relación a sus pares, las críticas sustantivas se vinculan al uso instrumental de la discusión en torno de la profundización de la democracia local, de la necesidad de la *accountability* tanto vertical como horizontal. Al respecto, señalaron:

“me parece que muchos dirigentes priorizan la política partidaria en momentos en que no es necesario (...). Siento que con el Plan de Metas pasó eso, siento que de manera tonta, egoísta muchos quisieron decir "no, no, nos adueñemos del proyecto de Plan de Metas, lo hagamos nuestro para no sé qué" y lo que hicieron fue restar” (Siciliano, Concejales Movimiento Acción Vecinal, entrevista, 2017).

#### **4. 9- Acerca del resultado**

Finalmente, el día 2 de Junio de 2011 se llevó a cabo la votación de la propuesta de despacho por la mayoría, durante la 12ª sesión ordinaria del Concejo Deliberante. Se procedió en un primer momento a su votación en general, y luego en particular. De los 9 artículos que componen la Ordenanza, 8 fueron votados de manera unánime, mientras que el artículo 7 contó con el aval de la mayoría, sin el apoyo de los representantes del Frente Cívico y del Frente Progresista. De esta manera, los procesos deliberativos descritos anteriormente convergieron en la aprobación de la Ordenanza 11.942 de Plan de Metas de Gobierno.

La deliberación debería concluir con la toma de la mejor decisión posible, -suponiendo que cada participante se haya formado un juicio propio sobre el tema en cuestión- es por ello que recurrimos a la versión taquigráfica del debate en sesión y a las entrevistas para identificar apreciaciones de los actores acerca de la Ordenanza aprobada. A partir de esto, reconocimos las siguientes posiciones:

#### **- Valoraciones acerca de la Ordenanza en relación a la Red Nuestra Córdoba**

Algunos ediles **destacaron que el protagonismo de la Red** fue clave para la aprobación de la Ordenanza. Mientras el concejal Cossar se refirió positivamente al trabajo llevado a cabo desde Nuestra Córdoba para impulsar la iniciativa, el concejal Masucci hizo foco en el poder que detentan sus miembros y puso en cuestión la horizontalidad de los procesos deliberativos.

“A las cosas hay que decirlas tal cual son, y la verdad es que si hoy estamos a punto de aprobar la Ordenanza de Plan de Metas (...) se debe a la perseverancia, a la insistencia, a la forma de involucrarse y a las ganas, fundamentalmente, que pusieron todos aquellos que componen la Red Ciudadana Nuestra Córdoba” (Cossar, Concejal UCR, versión taquigráfica 12º sesión ordinaria, 2011).

“Ese proyecto salió porque fue un proyecto nacido desde la corporación, de unos tipos poderosos y se instaló acá el tema, punto. Así hubiera un bloque, cinco, diez, quince o veinte iba a salir lo mismo. Porque ninguno de los bloques se podía oponer públicamente a la participación ciudadana y el control de...Nadie” (Masucci, Concejal del Frente Cívico y Social, entrevista, 2018).

#### **- La imposibilidad de votar en contra**

En relación a la posición expuesta en el punto anterior por el concejal Masucci, algunos actores manifestaron la obligación de tratar la propuesta y votar a favor debido al carácter

de los valores constitutivos del proyecto (control ciudadano, transparencia de la gestión, etc.). Así también, desde Nuestra Córdoba reconocieron esta situación como un elemento clave dentro del proceso de incidencia que llevaron a cabo. Esto llevó a que algunos ediles valoraran a la Ordenanza como un resultado inevitable que no aportó a la resolución del problema.

“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. Pero lo hicieron lo más edulcorado posible. Una bayaspirina; no hace ni bien ni mal, salió (...) de última salió como para quedar bien con todo el mundo. Para no decir que no salía. Pero sale así. (...) En realidad todos los concejales sabíamos que esto era como una imposición. Que estaban obligados a discutir esto. Pero no lo querían discutir. Pero no se podían oponer” (Barrionuevo, Concejel Frente Cívico y Social, entrevista, 2017).

“Es como decirte a vos quién se puede oponer que yo mañana tome una medida... por ejemplo, hoy en Córdoba se va a poner una placa en la cochera municipal, con motivo del homenaje de mañana, del 24 de marzo, porque en esa cochera funcionó un centro de detención. (...) Y me costó esa ordenanza, se debatió, tuvo mucho debate, tuve que traer mucha gente y la oposición que he tenido en los pasillos, en los pasillos. En el recinto levantaron la mano todos, porque no era bueno decir: “no, yo no quiero que ahí se indique que hubo detenidos”, no quieren decirlo. (...). Con este tema (el Plan de Metas) es igual; no era bueno decir que la ordenanza, así como venía, no servía para nada, yo no lo puedo decir porque es la participación ciudadana” (Masucci, Concejel del Frente Cívico y Social, entrevista, 2018).

“ (...) en general es difícil decir que no a una iniciativa de este tipo, que promueve la participación. No se pueden negar, digamos” (Romanutti,

Equipo de coordinación ejecutiva de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba, entrevista 2017).

### **- El resultado de un trabajo colectivo**

En contraposición a lo expuesto anteriormente, hubo actores que valoraron la Ordenanza como **fruto de la cooperación entre distintos sectores**, por lo que los intercambios no se limitaron sólo a los concejales y la Red. Así también, hubo ediles que se refirieron a la situación particular de ausencia de una mayoría en el Concejo durante el gobierno de Giacomino, y a cómo esta situación favoreció un efectivo trabajo de diálogo entre los concejales de todos los bloques.

“Por lo tanto, cuando vos tratás una ordenanza para generar políticas de Estado no hay egoísmos ni individualidades. Nadie quiere sacarle ventaja a la creación de la Ordenanza. Y me parece que en esta Ordenanza se trabajó en ese sentido(...). Este no fue un tema que vino enlatado sino que fue la idea propuesta por la Red, pero muy trabajada por diferentes sectores. No solamente políticos del Concejo, sino sectores sociales. Muy trabajado” (Siciliano, Concejel Movimiento Acción Vecinal, entrevista, 2017).

“(…) entonces yo creo que en ese momento pusimos, tanto la Red como después nosotros cuando lo tratamos, pusimos todo. Tratamos de recabar información de dónde podíamos que no era mucho, entonces era también tener una convicción de creer que esto era muy importante y de darle para adelante” (Abugauch, concejala UCR, entrevista, 2018).

### **- Tareas pendientes**

Además, nos encontramos frente a numerosas apreciaciones que no referían a la evaluación del proceso de tratamiento de la Ordenanza en sí, sino a la evaluación de las condiciones óptimas para su adecuada implementación. Al respecto los miembros de

Nuestra Córdoba y algunos concejales señalaron la necesidad del involucramiento y la participación ciudadana para el correcto funcionamiento de la norma.

“(…) no basta con tener un Plan de Metas si los ciudadanos no utilizan este instrumento para monitorear y controlar al gobierno municipal. Se trata de un doble desafío: fortalecer y motivar a los ciudadanos para que se preocupen por el debate político y por otro lado generar las condiciones para esa participación pueda ser efectiva. (…). En resumen, los desafíos son múltiples. Por un lado, el Estado deberá organizarse internamente para poder elaborar y desarrollar su Plan de Metas. Y, por otro lado, la ciudadanía deberá prepararse para incidir en el contenido del Plan de Metas, procurando que las problemáticas de la mayoría estén contempladas en él y luego responsabilizarse por acompañar el monitoreo de cumplimiento del Plan que deberá realizar el Concejo Deliberante” (Red Nuestra Córdoba, 2012, p.15).

“Es una letra muerta, lamentablemente, ¿no? Porque una ordenanza que se votó de forma unánime, y que cuando uno vota tiene una responsabilidad, y en eso me hago cargo en mi responsabilidad como ex concejal, pero lamentablemente a veces hay más fotos que realidades. (…). Ojo, no me arrepiento de haberla votado, porque creo que sí es una herramienta que si el ciudadano, la ciudadana se empodera puede llegar a ser” (Pagnanini, Concejala Frente Cívico y Social, entrevista, 2018).

Asimismo algunos actores manifestaron que el correcto funcionamiento de la Ordenanza dependerá también del compromiso que asuman los gobernantes. Al respecto, las posiciones varían entre la necesidad de la obligatoriedad para el cumplimiento de las metas, es decir para la eficacia de la propuesta; y la importancia de una relación recíproca entre el compromiso de los gobernantes, el involucramiento de la ciudadanía y la participación de la burocracia (ausente en general en el debate sobre el problema y sus posibles soluciones), para dar lugar a un “círculo virtuoso”.

“Este Plan de Metas ayudará a transparentar esta relación, pero siempre deben ser los hombres los que entiendan que en sus manos está la posibilidad de acercar a la gente hacia la política (..) Y si yo fuera intendente, con el Plan de Metas haría dos cosas. Primero, o lo derogo porque siento que no puedo comprometerme a cosas que están ajenas a mi realidad para luego no cumplirlas, o le aplico obligatoriedad en la rendición de las metas cumplidas” (Siciliano, Concejal Movimiento Acción Vecinal, entrevista, 2017).

“El éxito de este Plan de Metas radica en el establecimiento de un círculo virtuoso que requiere de un poder político comprometido con estas herramientas innovadoras y de una sociedad dispuesta a reclamar y usar estos espacios, también, y no es un tema menor, de las burocracias competentes y motivadas que traduzcan, sostengan y den sustentabilidad a esta voluntad política y social” (Trigo, Concejal Frente Cívico y Social, versión taquigráfica 12º sesión ordinaria, 2011).

## CAPÍTULO V- CONCLUSIÓN

Tomando en cuenta que deliberar implica examinar cuidadosamente el problema para arribar a la conclusión mejor razonada, luego de un período de inclusión y consideración respetuosa de los distintos puntos de vista, el análisis desarrollado previamente nos permite afirmar que los intercambios entre los distintos actores que dieron lugar a la Ordenanza de Plan de Metas de Gobierno constituyeron verdaderos procesos deliberativos.

Y es que los múltiples encuentros que se llevaron a cabo tanto en el espacio público informal (reuniones en el ámbito de la Red Ciudadana), como en el espacio público formal (Comisiones y Sesiones del Concejo Deliberante de la Ciudad), contribuyeron a la problematización de la responsabilización de los gobernantes y la importancia del monitoreo tanto horizontal como vertical. Dando cuenta así, de la permeabilidad de las instituciones políticas respecto de la opinión que fluye desde los diversos puntos del sistema social, en tanto la demanda por parte de una organización social de una normativa que promoviera el acceso a la información y el cumplimiento de las promesas electorales, movilizó procesos de diálogo y la consideración y tratamiento de la iniciativa por parte del cuerpo legislativo.

Retomando las distintas dimensiones del proceso analizadas, es posible afirmar que, en cuanto a la inclusión y consideración de los distintos puntos de vista, se destaca el diseño de los momentos de encuentro en el ámbito informal (distribución espacial de los participantes y la forma que asumió la coordinación de los intercambios) para el desarrollo de un diálogo fluido y sin restricciones. Por su parte, en el ámbito formal, la celebración de reuniones públicas para el trabajo en Comisión favoreció a que otros actores de la sociedad civil participaran del debate en torno a la propuesta.

En ambos espacios se trabajó arduamente en la creación de una sólida base de información acerca del tema, en garantizar la comprensión mutua y distribuir

adecuadamente las oportunidades para hablar, de modo que las diferentes posturas y experiencias de los intervinientes pudieran ser tomadas en cuenta. A decir de los participantes, primó el respeto sobre la base de algunas coincidencias mínimas vinculadas a la importancia del acceso a la información y el monitoreo sobre la gestión municipal como claves para el abordaje del problema.

También nos parece necesario resaltar la potencialidad que ofreció la coyuntura de trabajo en el Concejo Deliberante: la inexistencia de un bloque con mayoría propia. Tal como señalaron los entrevistados, el contexto de fragmentación en el Concejo favoreció a la búsqueda de acuerdos y potenció el debate entre los ediles. Con ello, el tratamiento en cada Comisión se profundizó e involucró activamente a más actores sociales.

Sin embargo, los testimonios recogidos de los concejales que participaron de los debates resaltan limitaciones de la propuesta (“contras”) que no se hicieron explícitas en los encuentros dentro y fuera del recinto legislativo. Algunos incluso expresaron que la Ordenanza, tal como fue aprobada, no puede dar respuesta al problema en cuestión, y que se vieron obligados a tratar el proyecto y a votar favorablemente. Al respecto, consideramos que el asunto fue lo suficientemente problematizado a nivel de la sociedad civil, de modo que cuando ingresó al espacio de deliberación del sistema político, resultó difícil de ser obviado/cajoneado por los ediles. Y es que el problema no estuvo en discusión; sino la pertinencia de la respuesta: todos los actores involucrados reconocieron como necesario que los gobernantes asuman la responsabilidad por sus promesas y que la sociedad pueda participar en su control. En ese debate, los ediles no tuvieron propuestas alternativas para abordar el problema, por eso las diferencias son sustantivas, salvo cuando se trata de pensar el rol de la sociedad civil en el proceso.

En relación al mismo, predomina entre los concejales una mirada restrictiva sobre la participación ciudadana, en la que el rol de la ciudadanía se limita a la emisión del voto e interviene en la toma de decisiones a través de la representación delegada a los ediles. Por lo tanto, no apoyan modificaciones institucionales en las que el control de la gestión recaiga sobre sectores de la sociedad civil. Incluso, como vimos, cuando fue considerada

en el despacho por la minoría, la participación de organizaciones sociales debía ser bajo la necesaria coordinación del Concejo. Esta situación da lugar a una contradicción, ya que los mismos ediles, a la hora de valorar la implementación de la norma, reconocen como necesario el empoderamiento de la ciudadanía.

Por otra parte, observamos que los entrevistados remarcaron constantemente una distancia para con sus interlocutores, refiriéndose a los “intereses” o “intenciones” que movilizaban sus acciones; particularmente, en lo que se refiere a la “estrategia de incidencia de la Red” (cabildeo e interlocución directa de sus miembros con los agentes estatales municipales, respaldado en el prestigio, legitimidad técnica y reconocimiento que los miembros de la organización detentan en la sociedad -académicos y medios de comunicación locales-) y la oportunidad política de la intervención de los representantes (intereses particulares en coyuntura electoral). Si bien los ediles reconocieron los compromisos a los cuales Nuestra Córdoba suscribe, que es un aspecto importante para la deliberación, expresaron en reiteradas ocasiones dudas o desconfianza acerca su accionar. Este aspecto no es menor tomando en cuenta que la democracia deliberativa parte de la idea de un pluralismo razonable, por lo que los individuos deberían reconocer a los demás participantes como iguales y razonables.

Entendemos que la construcción deliberativa del Derecho es un ideal que nos ha permitido describir y comprender la calidad de los intercambios, y que identificando las limitaciones y potencialidades de iniciativas como las del caso estudiado será posible avanzar, particularmente, en la promoción y desarrollo de normas cuya iniciativa se encuentra en la sociedad civil. En este sentido, consideramos que los procedimientos democráticos para la formulación de las ordenanzas, en el caso de la Ciudad de Córdoba, ofrecen posibilidades para el acercamiento de la sociedad civil y para el desarrollo de flujos de comunicación entre ésta y el sistema político, que no se estarían aprovechando. Aunque actualmente la participación de los ciudadanos en Comisión no resulte vinculante, es un paso importante para el fomento de instancias de diálogo entre sociedad civil y sistema político, y para la construcción de la legitimidad democrática de las decisiones colectivamente vinculantes.

## BIBLIOGRAFÍA

AVENDAÑO, M (2006). Elementos de metodología y prácticas locales. Cuadernos de Análisis I. Córdoba. UNC.

BALIÑA, L (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. Tesis de maestría. Universidad Católica de Córdoba, Córdoba.

Cáceres, P. (2014). Planes y Programas de Metas como innovaciones en los procesos de rendición de cuentas en el nivel local. Experiencias en el marco de la Red Latinoamericana por ciudades Justas, Democráticas y Sustentables. En Revista Pensamiento Propio, v.40, año 19.

CANCINO GÓMEZ, R. (2009). Política Deliberativa: un concepto procedimental de democracia. Revista de la Facultad de Derecho de México (UNAM), Núm 251, pp 165-175.

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

CÓRDOVA VIANELLO, L. (Comp.) (2006). Norberto Bobbio: cuatro interpretaciones. Cap 4. La democracia ideal en el pensamiento de Norberto Bobbio y las democracias reales en América Latina. UNAM: Pontificia Universidad Católica del Perú. México.

CORTINA, A. (2009). La política deliberativa de Jürgen Habermas: virtualidades y límites. Revista de Estudios Políticos, Núm. 144, pp. 169-193.

DEMO, P (2006). "Investigación participante: mitos y realidad". Buenos. Aires. Edit. Kapeluz.

ECHAVARRÍA, C. y ROMANUTTI, V. (2015). El carácter deliberativo de las audiencias públicas: oportunidades y problemas para la participación ciudadana. II Encuentro

Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas 27 a 30 de abril de 2015, UNICAMP, Campinas (SP).

GASTIL, J. (2008). Political Communication and Deliberation. ((CIUDAD)). Sage Publications.

HABERMAS, J. (1990). Pensamiento Postmetafísico. Madrid. Taurus.

HABERMAS, J. (2000). Facticidad y Validez. Madrid. Trotta.

PERUZZOTTI, E. y SMULOVITZ, C. (eds.). (2001). Controlando la política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias. Buenos Aires. Temas.

RED CIUDADANA NUESTRA CÓRDOBA (2010). Reunión Mesa de Trabajo para la Elaboración de borrador Proyecto de Ordenanza Programa de Metas

RED CIUDADANA NUESTRA CÓRDOBA (2010). Reunión con dirigentes políticos. Córdoba.

RED CIUDADANA NUESTRA CÓRDOBA (2010). Reunión con Centros Vecinales. Córdoba.

RED CIUDADANA NUESTRA CÓRDOBA (2010). Reunión de la Red Ciudadana Nuestra Córdoba con concejales. Córdoba.

ROMANUTTI, V. (2012). Plan de Metas en Córdoba, una experiencia de incidencia colectiva, Red Ciudadana Nuestra Córdoba, Fundación AVINA. Córdoba, Argentina.

SAUTU, R. (2003) Todo es teoría: objetivos y métodos de investigación. - la ed. - Buenos Aires. Lumiere.

SERMEÑO QUEZADA, A (2013) Razón y espacio público en la democracia deliberativa. Una perspectiva habermasiana. Andamios vol.10 no.23. México.

Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-00632013000300009](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632013000300009)

### **Recursos Web:**

¿Qué es el Plan de Metas? Gobierno Abierto. Municipalidad de Córdoba.  
[https://gobiernoabierto.cordoba.gob.ar/plan-de-metas/plan-de-metas-2016-2019?\\_ga=2.250455814.1888718027.1552707106-1301474982.1501515783](https://gobiernoabierto.cordoba.gob.ar/plan-de-metas/plan-de-metas-2016-2019?_ga=2.250455814.1888718027.1552707106-1301474982.1501515783)

Ordenanza 11942 Plan de Metas de Gobierno - Digesto Municipal.  
<https://servicios.cordoba.gov.ar/DigestoWeb/Page/Documento.aspx?Nro=23792>

Red Ciudadana Nuestra Córdoba. Objetivos y estrategias.  
<http://www.nuestracordoba.org.ar/objetivos>

Reglamento interno del Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba  
[http://www.concejaldomina.com.ar/files/pdf/legislacion/reglamento\\_interno.pdf](http://www.concejaldomina.com.ar/files/pdf/legislacion/reglamento_interno.pdf)

Versión taquigráfica de la sesión de aprobación de la ordenanza del Plan de Metas en la ciudad de Córdoba:  
[-http://www.nuestracordoba.org.ar/sites/default/files/Version\\_Taquigrafica\\_sesion\\_plan\\_de\\_metas.pdf](http://www.nuestracordoba.org.ar/sites/default/files/Version_Taquigrafica_sesion_plan_de_metas.pdf)