

La participación ciudadana y el desarrollo territorial: un desafío para las gestiones gubernamentales. Casos locales en la Mendoza actual¹

Public participation and territorial development: a challenge for governmental managements. Local cases in today's Mendoza

Melina Guardamagna

meliguardamagna@gmail.com

ORCID:0000-0002-0962-0033

Malena Lucia Reyes

maleluciareyes@gmail.com

ORCID: 0000-0002-9001-7302

Paula Vogel

apaulavogel@gmail.com

ORCID: 0000-0003-0095-0930

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas;
Universidad Nacional de Cuyo.
Argentina

RESUMEN

Este trabajo busca contribuir a la discusión teórico-metodológica en torno al diseño, implementación y evaluación de políticas participativas orientadas a la ordenación y desarrollo del territorio. Para ello, a partir de una exhaustiva revisión de la literatura y de nuestra propia experiencia en su implementación, en la provincia de Mendoza, Argentina, proponemos un conjunto de dimensiones y criterios para evaluar la legitimidad y calidad de las prácticas participativas. Luego, desde el estudio de casos y definiendo como unidades de análisis las áreas gubernamentales vinculadas al ordenamiento territorial en el nivel provincial y municipal, avanzamos con la contrastación de nuestros supuestos de investigación. Estos sostienen que para lograr procesos participativos legítimos y de calidad, en el marco de las políticas de desarrollo territorial, es necesario: primero, realizar dichos procesos de forma sistemática y con rigurosidad metodológica a fin de garantizar un involucramiento real, plural, equitativo y sostenido en el tiempo de la ciudadanía, principalmente de los beneficiarios de la política. Segundo, generar y fortalecer las capacidades estatales que permitan el diseño e implementación de políticas participativas, de acuerdo con las particulares de cada gestión gubernamental.

Palabras clave: Participación ciudadana; Gestión pública; Desarrollo territorial; Estado; Democracia.

ABSTRACT

The aim of this article is to make a contribution to the theoretical-methodological discussion regarding the design, implementation and evaluation of participatory public policies focused on territorial development and planning. For this purpose, starting from a thorough literature review and our own policy implementation experience in Mendoza province, Argentina, we propose a set of dimensions and criteria intended to evaluate the legitimacy and quality of participatory practices. Afterwards, based on case studies, we will determine the governmental areas linked to territorial planning in the provincial and municipal level of government as unit of analysis in order to contrast our research assumptions. These assumptions claim that, in order to achieve legitimate and quality participatory. Processes in the framework of territorial development policies, there needs to be, in the first place, a systematic and rigorous making of the participatory processes in order to ensure a real, plural, equitable and sustained the involvement of the citizenship over time, especially from those who are the main beneficiaries of the policy. Secondly, the building and strengthening of state capacities which enable the design and implementation of participatory policies, according to the particularities of each governmental management.

Key words: Citizen participation; Public policies, State, Democracy.

Recibido: 30|03|20 - **Aceptado:** 04|11|20 - **Publicado:** 15|12|20

¹ El presente artículo se enmarca en los siguientes proyectos de investigación: “Políticas públicas y desarrollo territorial: aportes teórico-metodológicos para la construcción de instrumentos de evaluación de procesos participativos en el nivel local de gobierno en América Latina”. Secretaría de Investigación, Internacionales y Posgrado. UNCuyo. Res. N° 2170/19: En ejecución (2019-2020). PICTO 2016 - 0051: “¿Hacia un (des)ordenamiento territorial? La Implementación de las políticas vinculadas al desarrollo territorial en Mendoza”. Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT) y UNCuyo. Disposición N° DI-2016-11-E-APN-FONCYT#MCT. En ejecución.

1. INTRODUCCIÓN

En Argentina, y en particular en la provincia de Mendoza, hace más de una década que se viene trabajando en la formulación e implementación de una política de ordenamiento territorial y usos del suelo como instrumento de planificación que busca contribuir al desarrollo sustentable del territorio. Su consecución requiere el fortalecimiento de las capacidades institucionales, en el marco de una gobernanza democrática que cuente especialmente con los diversos actores de la sociedad civil.

Mendoza se posiciona como referente en la región en el abordaje de esta problemática. Es una de las pocas provincias que cuenta con un extenso marco normativo referido a la regulación del agua, el suelo y la explotación de diversos recursos naturales. Además de ser la primera en sancionar una Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, la número 8051 del año 2009; elaborar un Plan Estratégico de Desarrollo, el PEDMza2030 del 2010 y sancionar el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT) aprobado en el mes de agosto de 2017 (Ley N°8999). Mientras, en la actualidad, los dieciocho municipios que conforman el territorio provincial se encuentran avanzando, de forma heterogénea, en la elaboración de programas y proyectos a fin de responder al proceso de planificación definido por la Ley 8051/09².

El Centro de Estudios de Innovación Institucional (CEII - UNCuyo / CONICET), desde el 2013, viene analizando, a partir de una mirada multidisciplinaria, la implementación de las políticas vinculadas al desarrollo territorial en Mendoza y cómo estos procesos se incorporan a las gestiones gubernamentales en las diferentes escalas. Nuestra línea de investigación aborda, desde los enfoques del análisis de políticas públicas, la planificación estratégica y el desarrollo territorial, el incremento de los conflictos socio-territoriales y ambientales por la expansión no planificada de las áreas urbanas sobre zonas agrícolas en los oasis de riego que conforman la provincia. Específicamente, la (des)coordinación entre niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) y entre poderes públicos y privados en la gestión del territorio.

A largo de estos años, algunas de las principales conclusiones a las que arribamos nos permiten afirmar que se trata de un proceso cargado de tensiones, conflictos e inconsistencias, tanto en lo referido a las formas como en los contenidos.

En lo formal se han cumplido las etapas previstas por la norma, sin embargo, el excesivo normativismo que define la ley, en vez de facilitar y garantizar la ejecución de la política, complejiza aún más el proceso, generando brechas entre la etapa de formulación e implementación. Poniendo además en peligro su contenido sustancial que tiene que ver con propiciar un manejo integral de los bienes comunes y mejorar la calidad de vida de los mendocinos.

En dicho sentido, tal vez uno de los mayores perjudicados sean los gobiernos locales que demuestran, frente a la demora en la sanción del PPOT³, un avance heterogéneo y desarticulado en

² La Ley 8051/09 define un conjunto de instrumentos e instrucciones para el Ordenamiento Territorial y posteriormente, una secuencia en el proceso de planificación en etapas, es decir, procedimientos específicos para la elaboración de los planes. De acuerdo con el Artículo 7, los instrumentos son: El Plan Estratégico de Desarrollo, el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, Planes Municipales de Ordenamiento Territorial, Plan Ambiental Provincial, POT Metropolitano para el Gran Mendoza, POT para Áreas Especiales, Planes Sectoriales e intersectoriales, Sistema de Información Ambiental y Territorial, Evaluación de impacto Territorial y Evaluación Ambiental Estratégica. Por su parte, el Art. 16 define las etapas esenciales de los Planes: 1-Diagnóstico, 2- Modelo Territorial, 3- Escenarios alternativos, 4- Identificación de acciones, 5- Proyecto de Plan o Programa, 6- Informes sectoriales, 7- Evaluación Ambiental Estratégica, 8- Información y participación ciudadana, 9- Aprobación del Plan o Programa (Guardamagna, 2016: 162-163)

³ El Artículo 18 de la Ley 8051/09 define plazos para la elaboración de los planes: 6 meses desde la promulgación de la Ley para el Plan Estratégico de Desarrollo (PED), 18 meses desde la remisión de este a la Legislatura para la elaboración del PPOT, y 12 meses desde la aprobación del Plan para los planes municipales. desde la aprobación del Plan para que cada Municipio realice su plan (art. 18. Ley 8051/09)- y las sanciones por su incumplimiento. En los hechos, los plazos se alejaron de lo dispuesto por la norma, lo que daría lugar a sanciones administrativas y penales sobre los funcionarios implicados (art. 19. Ley 8051/09). La ley se publicó en el Boletín Oficial en el mes de mayo de 2009. Un año y siete meses después, en diciembre del 2010, se sancionó el PED Mza2030 y recién luego de 3 años y cuatro meses, en abril de 2014, el Ejecutivo envió el proyecto del PPOT a la Legislatura que fue aprobado y sancionado recién en el mes de agosto de 2017, es decir 7 años después del PED.

la implementación de acciones vinculadas al ordenamiento de sus territorios. Lo que mantiene y probablemente profundice los conflictos en torno a la configuración territorial: uso de suelo, uso del recurso hídrico, concentración poblacional, especulación inmobiliaria (disputa urbano-rural), entre los más importantes.

Decimos esto porque los municipios, a lo largo de estos diez años, se han visto obligados a postergar políticas locales en sus territorios o a tomar decisiones sin tener certidumbre sobre la consistencia que ellas puedan tener en relación a la nueva política. Sumado a lo cual, más allá de que todos tienen áreas de gestión abocadas a la implementación de las políticas de desarrollo territorial, en muchas de ellas no se cuenta con los recursos (financieros, humanos, conocimiento, etc.) y las capacidades estatales necesarias para la elaboración, seguimiento y control de los planes municipales y las acciones que surjan de ellos.

Por otro lado, el análisis de este proceso también evidencia inconsistencias teórico-metodológicas en la etapa de implementación de la política. Entre ellas destacamos la falta de precisión en los mecanismos que garantizan la participación ciudadana. Una política que la define como un elemento central, pero que, hasta ahora, sólo ha logrado garantizarla en lo formal.

En consecuencia, una de las mayores dificultades de los gobiernos locales se relaciona a la incorporación e institucionalización de los mecanismos que garanticen el involucramiento real de la ciudadanía a lo largo de todo el proceso.

Frente a estas particularidades que surgen del análisis de la política, en el presente artículo, nos proponemos contribuir, a la luz del caso de Mendoza, a la discusión teórico-metodológica en torno al diseño, implementación y evaluación de políticas participativas orientadas a la ordenación y desarrollo del territorio.

Partimos del siguiente problema de investigación: ¿Cómo se diseñan, implementan y evalúan los mecanismos de participación ciudadana en el marco de las políticas de desarrollo territorial en Mendoza? Para responder al mismo, analizaremos, específicamente, las tres instancias participativas instrumentadas en el marco del Plan Provincial y los Planes Municipales. Estas son, de acuerdo con lo establecido por la Ley 8051/09 y el reglamento del PPOT: talleres participativos para la validación del diagnóstico⁴, consulta pública y audiencia pública.

Nuestros supuestos de investigación indican que para lograr procesos participativos legítimos y de calidad, en el marco de las políticas de desarrollo territorial, es necesario: primero, realizar dichos procesos de forma sistemática y con rigurosidad metodológica a fin de garantizar un involucramiento real, plural, equitativo y sostenido en el tiempo de la ciudadanía, principalmente de los beneficiarios de la política. Segundo, generar y fortalecer las capacidades estatales que permitan el diseño e implementación de políticas participativas, de acuerdo con las particulares de cada gestión gubernamental.

Para ello, comenzaremos precisando algunas concepciones teóricas que guían la investigación y la estrategia metodológica utilizada. Luego, describiremos y analizaremos los diversos mecanismos participativos implementados en el marco del proceso de elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT) y de los Planes Municipales (PMOT) que, al mes de agosto de 2019, han llegado a la instancia de la Audiencia Pública. Recurriremos a las perspectivas evaluativas que existen en la literatura sobre legitimidad y calidad de los procesos participativos. Este diálogo entre teoría, métodos y casos nos permitirá concluir con consideraciones para avanzar en la evaluación de las políticas públicas participativas.

⁴ “Una vez elaborado, el diagnóstico será puesto a consideración de los principales actores sociales que toman decisiones en el territorio, a través de talleres participativos, donde se podrán proponer ajustes al diagnóstico del sistema territorial y deberán contribuir a validar socialmente cada subsistema” (Inc. 4, artículo 18, reglamento PPOT)

2. CONCEPCIONES TEÓRICAS QUE GUÍAN LA INVESTIGACIÓN

La forma en la que se diseñan, implementan y evalúan los procesos de participación ciudadana, está directamente relacionada a las características de la política pública en el marco de la cual estos se piensan —nos referimos al tipo de política que se trata; el nivel de gobierno en el cual se va a implementar; los actores, recursos y encuadre institucional de la misma, etc.—.

Las políticas de desarrollo territorial son intrínsecamente participativas porque tienen que ver con la conformación social, económica y política del territorio. El desarrollo territorial, en este sentido, se define como un proceso de transformación. A través de la organización y dinamización del territorio y de la puesta en marcha de metodologías dinámicas, flexibles y, agregamos nosotras, participativas para la organización social, pretende: alcanzar un alto grado de innovación y crecimiento económico sustentable; lograr altos niveles de capital social y cultural, reduciendo los niveles de pobreza y fomentando la inclusión y el mejoramiento de la calidad de vida (Sili 2005; Alburquerque 2004; Schejtman 2004).

Respecto a las políticas públicas, adherimos a la definición de Aguilar Villanueva (2007) por considerar que abarca los principales elementos de la política y se posiciona, desde una visión participativa, al incluir y priorizar la articulación entre diversos actores para la resolución de problemas públicos. Una política pública es:

Un conjunto de acciones (secuencia, sistema, ciclo) estructuradas de modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales; que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad (Aguilar Villanueva 2007: 14).

Esta conceptualización se enmarca en el enfoque procesual clásico o heurístico por etapas (Lasswell 1956; Aguilar Villanueva 1992; Pérez Sánchez 2005; Parsons 2007; Subirats 2008) y en Argentina (Oszlak y O'Donnell 1976; Oszlak 1981; Acuña y Repetto 2009) entre otros. El mismo divide el proceso de políticas en una serie de fases o etapas que generalmente se componen de: la definición de la agenda; la formulación o legitimación de políticas; la implementación y la evaluación. En cada una de ellas se analizan los factores, actores, recursos y normas que afectan el proceso dentro de cada etapa.

Específicamente, nuestro estudio centra su atención en la etapa de implementación o puesta en práctica de la política. Una vez que se ha delimitado el marco normativo de intenciones, correspondiente a las etapas de diseño y formulación, se generan actos y efectos que se orientan a transformar las intenciones en resultados observables. Es decir, la fase de implementación consiste en una adaptación del programa de la política a las situaciones concretas a las que deberá enfrentarse (Subirats 2008). “Se trata de una fase fundamental en cualquier análisis de política pública porque en ella se plasman las ideas en hechos reales” (Harguindéguy 2015: 81).

En cuanto al concepto de participación ciudadana, más allá de tratarse de una noción ambigua e imprecisa que dificulta identificar el fenómeno y sus dimensiones (Serra Vázquez 2008; Oszlak 2009), consideramos necesario adoptar una definición que nos permita operacionalizar criterios para su evaluación, teniendo en cuenta que este es el principal interés que persigue nuestro trabajo. En consecuencia, definimos a la participación como un modo de relación entre el Estado y la sociedad civil que involucra al público en la toma de decisiones, a través de diversos mecanismos instituidos intencionalmente por el gobierno (Beierle 1998). Es decir, con el objetivo de consultar, gestionar y retroalimentar acciones de interés común, la participación conlleva una implicación por parte de los ciudadanos, empresas, organizaciones no gubernamentales y otros sectores sociales que se encuentran fuera de la esfera del poder político-institucional. En esta

línea, la participación es entendida como “una actividad social de connotación política que implica organización” (Ruvalcaba Gómez 2019: 66) orientada a propiciar nuevas formas de gestión pública y mejorar la legitimidad y calidad de las políticas públicas.

De la revisión de la literatura en torno a la forma en la que se diseñan, implementan y evalúan los procesos de participación ciudadana, surgen diversas posturas que presentan criterios en común.

Una de ellas es la propuesta por Agger y Löfgren (2008) y Laurian y Shaw (2008) quienes, a partir de la adaptación al modelo clásico de Scharpf (1999), construyeron una serie de criterios para evaluar la legitimidad de las políticas públicas participativas (Subirats y otros 2016). Los autores identifican tres tipos de legitimidad: a partir de quién participa, en el marco de la cual se observa la participación de las asociaciones, representatividad sociodemográfica y capacidad de influencia. A partir del proceso, cuyas dimensiones son la transparencia, adaptabilidad, inclusividad y diversidad, distribución equitativa del poder, deliberación y satisfacción de los participantes con el proceso. Finalmente, a partir de los resultados, donde se evalúa la legitimación del resultado, construcción de capacidad institucional, confianza en las instituciones y satisfacción de los participantes con el resultado.

Otro de los trabajos que estudia la calidad de los procesos participativos en los gobiernos locales de España identifica cuatro criterios evaluativos que, de acuerdo a estos autores, son los que aparecen de forma más recurrente en la literatura: inclusividad, deliberación, influencia de la ciudadanía y resultados (Galais, Navarro y Fontcuberta 2013). Para la variable inclusividad identifican dos indicadores: número de participantes y número de agentes de la sociedad civil que tomaron parte en la experiencia. Respecto a la deliberación, tienen en cuenta la información dada a los participantes y la forma en que se procuró incentivar la discusión sobre esta. Para ello, evalúan acceso, calidad de la información y metodologías deliberativas utilizadas⁵. En cuanto al criterio de influencia, preguntaron por tres cuestiones: si las propuestas ciudadanas se incluyeron en la agenda pública, si se realizó devolución de los procesos y en cuántas fases de la política pública –diagnóstico, programación, decisión, implementación y evaluación– se permitió la participación ciudadana. Por último, dentro de los resultados se tuvieron en cuenta cuatro cuestiones: si el proceso sirvió para incluir nuevos puntos de vista que no eran conocidos por los responsables políticos, si tras el proceso mejoraron los servicios públicos, si se modificaron las relaciones entre la administración y las asociaciones, y entre la ciudadanía en general.

La particularidad de la investigación de estos autores es que, al hacer un trabajo comparado en el nivel local de gobierno, también tienen en cuenta variables contextuales -características socioeconómicas, políticas, institucionales y recursos destinados por el municipio a la participación (Galais, Navarro y Fontcuberta 2013: 70).

Por último, la propuesta desarrollada por el Observatorio Internacional de Democracia Participativa –OIDP– (2006) consiste en una guía que agrupa criterios de calidad en cinco áreas: la coordinación del proceso, quién participa, sobre qué se participa, cómo se participa y las consecuencias de la participación. Para cada uno de estos ámbitos describe un abanico de criterios y sus posibles métodos de evaluación.

Los criterios para la coordinación del proceso son: consenso social, político y técnico respecto a la necesidad de la instancia participativa, transversalidad, iniciativa y liderazgo, integración al sistema participativo municipal, claridad en los objetivos, planificación y recursos. Respecto a quién participa, la calidad está signada por la cantidad, diversidad y representatividad de participantes y por el grado de apertura del proceso. En relación con el tercer ámbito de evaluación, sobre qué tema se participa, se identifica las siguientes dimensiones: capacidad de intervención que tiene la administración encargada del proceso y de dónde proviene la demanda que dio origen al problema. En referencia a cómo se participa, la OIDP observa principalmente el nivel de participación, la posibilidad de proponer que tienen los participantes, la calidad de la

⁵ En el cuestionario aplicado a los diversos Municipios de Andalucía los autores preguntaron por la utilización de siete metodologías deliberativas que podrían haber sido utilizadas durante los procesos participativos. Estas son: grupos de discusión, talleres participativos, plenos o asambleas, jurados ciudadanos, diagnosis participativa, tormenta de ideas y metodologías tipo investigación-acción-participación (Galais, Navarro y Fontcuberta, 2013: 75).

información y la deliberación; y si se previó una instancia evaluativa o no del proceso. Por último, las consecuencias de la participación son evaluadas desde el grado de influencia y supervisión de la ciudadanía en los resultados, el aprendizaje de los agentes públicos y si hubo dinamización de las redes preexistentes entre la ciudadanía, organizaciones y la administración pública.

A partir de la revisión de los desarrollos de estos autores, e intentando sistematizar, ordenar y simplificar las diversas propuestas a la luz de nuestra pregunta de investigación –¿Cómo se diseñan, implementan y evalúan los mecanismos de participación ciudadana? – proponemos las siguientes dimensiones y criterios para evaluar las 3 instancias participativas que son objeto de nuestro estudio. En la evaluación del diseño tendremos en cuenta dónde se origina la demanda de la instancia participativa; cuáles han sido los mecanismos de convocatoria y las metodologías participativas seleccionadas. En la etapa de la implementación analizaremos: la capacidad estatal para el desarrollo del proceso -recursos destinados, equipos técnicos propios o externos); el acceso a la información -disponibilidad y calidad de la información-; el grado de inclusividad –cantidad, diversidad y representatividad–; la etapa de la política (toma de decisión, diseño, implementación, evaluación) y posibilidad y capacidad de proponer. Mientras en la etapa de evaluación veremos: la inclusión de las propuestas; existencia de instancias de devolución y grado de satisfacción de los participantes. En este último punto nos interesa saber si el proceso participativo modifica la relación gobierno / ciudadanía y si esto propicia mayores niveles de legitimidad de la política o no.

Tabla 1. Dimensiones y criterios para el análisis y evaluación de políticas públicas participativas.

DIMENSIÓN	CRITERIOS
A. DISEÑO	a.1) Origen de la demanda de la instancia participativa
	a.2) Mecanismos de convocatoria seleccionados
	a.3) Metodologías participativas seleccionadas
B. IMPLEMENTACIÓN	b.1) Capacidad estatal para el desarrollo del proceso
	b.2) Acceso a la información
	b.3) Grado de inclusividad
	b.4) Etapa de la política en la que se implementa la participación
	b.5) Capacidad de proponer
C. EVALUACIÓN	c.1) Inclusión de las propuestas
	c.2) Existencia de instancia de devolución
	c.3) Grado de satisfacción de los participantes

Fuente: elaboración propia a partir de ODP (2006), Galais, Navarro y Fontcuberta (2013)

Estas dimensiones y criterios nos permitirán analizar la legitimidad y calidad de los mecanismos participativos desarrollados en el marco de las políticas de desarrollo territorial en Mendoza.

3. PRECISIONES METODOLÓGICAS DEL ESTUDIO

El abordaje metodológico del problema planteado se realizará a través de un estudio no experimental de corte transeccional o transversal. Este tipo de diseño tiene como objetivo indagar

la incidencia de las modalidades o niveles de una o más variables en una población, procedimiento que consiste en ubicar variables a un grupo de personas, situaciones, contextos, fenómenos, comunidades, etc. y describirlos.

Concretamente, la aplicación y puesta a prueba del instrumento evaluativo presentado en el apartado anterior (ver Tabla 1) se hará a través del método comparado de casos. “El enfoque comparativo como método significa la utilización de un método de control –la comparación– en la corroboración empírica de las hipótesis, generalizaciones o teorías. Se trata, en definitiva, de un procedimiento de confrontación empírica de los conceptos. La comparación como método es, pues, un aporte a la controlabilidad empírica de los fenómenos políticos” (Bulcourn y Cardozo, 2018: 9). En consecuencia, este tipo de comparación nos permitirá conocer de cerca unos casos en profundidad –el de la provincia y de cinco municipios del área metropolitana de Mendoza–, en perspectiva histórica y a partir de una serie de variables en los que estos se desglosan, identificadas en la **Tabla 1**. Lo que nos ayudará a confirmar o falsear nuestros supuestos de investigación, ya sea teórica o de funcionamiento empírico de los casos (Gunturiz, Puello-Socarrás, Gómez Cárdenas y Lucca, 2016).

En cuanto al diseño metodológico acudiremos a una estrategia de tipo cualitativa. Entre los métodos y técnicas utilizados hemos recurrido al análisis documental que constituye la revisión de documentación, entre la que se encuentran leyes, planes, programas, proyectos, documentos diagnósticos, fuentes secundarias, artículos periodísticos, investigaciones académicas, entre otros. Así como también, hemos realizado observación participante y entrevistas en profundidad a actores claves participantes de los procesos objeto de nuestro estudio.

El período de análisis se sitúa desde la sanción del Plan Estratégico de Desarrollo –PEDMza 2030– a la actualidad. Dicho recorte temporal responde a la secuencia, instrumentos y procedimientos que la Ley 8051/09 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo define en su artículo 7. De acuerdo con esto, primero se elaborará el Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza, luego el Plan de Ordenamiento Territorial Provincial (PPOT), y posteriormente, los Planes de Ordenamiento Territorial Municipales (PMOT). Por lo que en este trabajo analizaremos, tal como adelantábamos en la introducción, las instancias participativas instrumentadas en el marco del PPOT y los PMOT: talleres participativos para la validación del diagnóstico, consulta pública y audiencia pública.

En cuanto al recorte espacial, el mismo corresponde a la provincia de Mendoza. Así mismo las unidades de análisis son las áreas gubernamentales vinculadas al ordenamiento territorial en el nivel provincial y municipal, desde donde se han coordinado los procesos participativos implementados. A tal fin, se han seleccionado los casos, a partir de un muestreo intencional priorizando gobiernos que han pasado por la instancia de presentación del Plan de Ordenamiento Territorial en Audiencia Pública al mes de agosto de 2019, el nivel provincial y los siguientes municipios: Luján de Cuyo; Godoy Cruz; Las Heras; Lavalle y Ciudad.

4. ANÁLISIS DE LAS EXPERIENCIAS PARTICIPATIVAS EN MENDOZA

A fin de dar respuesta a la pregunta de investigación y corroborar nuestros supuestos, hemos decidido presentar el análisis de los casos de forma comparada a partir de las dimensiones y criterios definidos en el apartado teórico (**Tabla 1**).

a) Diseño de los mecanismos participativos

En relación con el lugar *dónde se origina la instancia participativa* (a.1), en todos los casos la misma proviene de la Autoridad de Aplicación⁶: en el nivel provincial la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT) en la órbita de la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial (SAyOT). Mientras en los municipios encontramos algunas variaciones en los organigramas y arreglos institucionales encargados de la implementación de la política:

Tabla 2. Autoridad de aplicación y dependencias orgánico-funcional

Municipio	Autoridad de Aplicación	Dependencia orgánico-funcional
Las Heras	Dirección de Planificación y Ordenamiento Territorial	Secretaría de Obras y Servicios Públicos
Ciudad	Dirección de Planificación Urbanística	Secretaría de Planificación, Infraestructura y Ambiente
Godoy Cruz	Jefatura de Ordenamiento Territorial	Dirección de Planificación Urbana dependiente de la Secretaría de Ambiente, Obras y Servicios Públicos
Lavalle	Jefatura de Ordenamiento Territorial	Secretaría de Ambiente, Obras y Servicios Públicos
Luján	Subsecretaría de Ordenamiento y Planificación Territorial	Secretaría de Obras e Infraestructura

Fuente: Elaboración propia en base a Ley 8051/09, PMOT's y entrevistas a informantes clave

En cuanto a los *mecanismos de convocatoria* (a.2) utilizados, los mismos varían de acuerdo con la instancia participativa. En primer lugar, cronológicamente en el proceso de implementación de la política, nos encontramos los talleres de validación del diagnóstico. En este caso, la norma no regula el formato de la convocatoria, por lo que la misma dependió de las decisiones de las autoridades de aplicación de cada gobierno.

Para la realización de la convocatoria desde el gobierno provincial, se definió un listado de actores claves por subsistema (socioeconómico, político-institucional, físico-biológico⁷) para la validación del diagnóstico. En base a este listado de personas, organizaciones, instituciones y fundaciones se realizó la invitación vía correo electrónico. Además, se difundió a través de medios radiales, abriendo esta instancia al público en general. La convocatoria se realizó la semana previa al desarrollo de cada uno de los mismos, más allá de la solicitud del equipo asesor de la UNCuyo y del CONICET Mendoza sobre la necesidad de convocar con antelación a los actores claves del territorio y realizar los talleres fuera de los horarios de trabajo, a fin de facilitar y alentar la asistencia.

En el caso de los municipios, Ciudad de Mendoza no realizó talleres específicos para la validación diagnóstico. Godoy Cruz, por su parte, tuvo como principal medio de difusión su página web. También hubo convocatoria para los talleres participativos mediante panfletos repartidos en los barrios. Además, de acuerdo con lo que menciona el PMOT del Municipio (2018) las uniones vecinales también colaboraron en la difusión entre los vecinos. Lavalle, realizó invitaciones a actores claves por correo electrónico. Asimismo, hizo difusión a través de las redes sociales y, como dato novedoso, mediante propaganda callejera. El municipio de Las Heras convocó mediante

⁶ De acuerdo con el artículo 39 de la Ley 8051/09, “la Autoridad de Aplicación será la Secretaría de Medio Ambiente o el organismo que en el futuro la reemplace y los Municipios serán Autoridad de Aplicación de esta ley en sus respectivas jurisdicciones...”.

⁷ La Ley 8051/09 establece un abordaje sistémico del territorio, pero no especifica su conceptualización. No obstante, la Universidad Nacional de Cuyo, el Centro Científico Tecnológico Mendoza del CONICET y la Secretaría de Medio Ambiente de la Provincia por medio del Proyecto de Investigación y Desarrollo PID 08/2009: “Ordenamiento Territorial para un desarrollo sustentable” (proyecto financiado por el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT)) adoptaron un concepto para la elaboración de los diagnósticos territoriales, subdividiendo al sistema territorial en tres subsistemas.

invitaciones a uniones vecinales y asociaciones ambientalistas, y al público en general mediante la página web, posters en lugares concurridos y radios locales y comunitarias. Luján de Cuyo llevó a cabo la convocatoria mediante difusión en uniones vecinales y la página web del municipio. En este caso, la selección de quienes participaron fue direccionada por la gestión de gobierno, siendo los delegados distritales los encargados de confeccionar las listas de participantes.

En segundo lugar, siguiendo la secuencia de la política, se encuentra la Consulta Pública. En este caso, la Ley 8051/09 en su artículo 46 establece cómo deberá realizarse la convocatoria: "...se formalizará mediante acto administrativo, que será publicado en la página web del Sistema de Información Territorial, sin perjuicio de otros medios como radio, televisión, diarios, etc.". Y continúa: "la convocatoria deberá especificar: a) el tema de la consulta; b) el lugar físico, la página web donde se podrá consultar la documentación; c) los plazos previstos para tomar vista de las actuaciones administrativas y para la presentación de observaciones" (Provincia de Mendoza 2009)

De acuerdo con lo dispuesto por la normativa, la Consulta Pública fue convocada por el Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales de la provincia de Mendoza entre los días 8 de febrero y 30 de marzo de 2014. Mientras que, en el caso de los municipios estudiados, ninguno convocó a esta instancia participativa, a pesar de ser un requisito de la norma.

Finalmente, respecto a la Audiencia Pública, el artículo 48 de la Ley 8051/09, establece que la convocatoria deberá realizarse: con un plazo mínimo de diez (10) días hábiles posteriores a la finalización de la Consulta Pública y en forma previa a resolver sobre temas que, por su significación y evaluación, tengan trascendencia permanente y general para la población de la Provincia o del lugar donde se vaya a desarrollar el proyecto. La Autoridad de Aplicación convocará a Audiencia Pública, con los siguientes requisitos: a) La convocatoria deberá ser publicitada en el Boletín Oficial dos (2) veces en un mes y en la página web de la Secretaría de Medio Ambiente a partir de la decisión de su realización; b) Se deberá publicar en los diarios de alcance provincial en dos (2) oportunidades: dentro de las 48 horas posteriores a su publicación en el Boletín Oficial y el día anterior a la realización de la Audiencia; c) Además se podrá complementar la difusión mediante otros medios, que se considere apropiados conforme los canales de comunicación existentes en la zona de influencia de la iniciativa.

En el nivel provincial, la Audiencia Pública, fue convocada para el día 15 de abril de 2014⁸. Los municipios también realizaron sus respectivas convocatorias, de acuerdo con los establecido por la ley: Godoy Cruz para el 21 de diciembre de 2018; Luján de Cuyo, 21 de febrero de 2019; Lavalle, 28 de febrero de 2019; Las Heras, 22 de marzo de 2019 y Capital, 2 de mayo de 2019.

Dentro del criterio *metodologías participativas seleccionadas* (a.3), y teniendo en cuenta que la norma no especifica métodos ni procedimientos para la realización de dichas instancias, encontramos una mayor heterogeneidad en el accionar de las áreas encargadas de la implementación de la política, principalmente para el desarrollo de los talleres.

⁸ La Audiencia Pública fue convocada por resolución N°32 de fecha 13 de marzo de 2014, emitida por el Ministerio de Tierras, Ambientes y Recursos Naturales. Publicada en el Boletín Oficial de la Provincia con fecha 21 de marzo de 2014, en los principales diarios de alcance provincial y en la página web del Ministerio.

Tabla 3: Metodologías participativas seleccionadas

Unidad territorial	Criterios de organización de talleres	Técnicas	Instrumentos
Provincia de Mendoza	<ul style="list-style-type: none"> • Por zonas: este, sur, metropolitana y Valle de Uco • Por subsistemas: socio-económico y físico-biológico (no se realizaron talleres para el subsistema político-institucional) 	<ul style="list-style-type: none"> • Técnica Conversacional • Cartografía Participativa con Sistema de Información Geográfico 	<ul style="list-style-type: none"> • Presentación de diagnóstico • Guía de pautas para coordinadores (incluyó capacitación previa) • Mapas por mesas de trabajo
Las Heras	<ul style="list-style-type: none"> • Talleres por Distrito (se realizaron 15 talleres) 	<ul style="list-style-type: none"> • Técnica Conversacional a partir de preguntas disparadoras, identificando problemas y fortalezas 	<ul style="list-style-type: none"> • Presentación de diagnóstico • Urna de sugerencias • Mapa digital con posibilidad de zoom. • Mapas por distrito
Ciudad de Mendoza	No se convocaron talleres específicos para la validación del diagnóstico territorial y la construcción del modelo deseado		<ul style="list-style-type: none"> • Plataforma participativa digital. [A través de éstas se realizaron 4 encuestas, 22 debates y más de 40 de propuestas de los ciudadanos (Municipalidad de Ciudad de Mendoza, PMOT, 2019: 314,351). No se especifica su contenido ni las temáticas].
Godoy Cruz	<ul style="list-style-type: none"> • Talleres participativos organizados según los distritos electorales del municipio (8). A su vez en cada taller se trabajaron los tres subsistemas 	<ul style="list-style-type: none"> • Técnica Conversacional • Cartografía Participativa con Sistema de Información Geográfico 	<ul style="list-style-type: none"> • Presentación de diagnóstico • Guía de pautas para coordinadores • Mapas por mesas de trabajo
Lavalle	<p>Talleres externos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Talleres con la comunidad: "Foros Participativos". Estos se organizaron en torno a 4 temas: Trabajo y Empleo; Agua y Medio Ambiente; Urbanismo y Vivienda; Lavalle a futuro. 2. Talleres en colegios secundarios 3. Talleres con estudiantes de las licenciaturas impartidas en el Departamento <p>Talleres internos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Con el Consejo Deliberante 2. Con el equipo de gestión municipal 	<p>Talleres externos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Talleres con la comunidad: metodologías de árbol de problemas, debates, tormenta de ideas para validar diagnóstico (dependiendo del lugar) 2. Talleres en colegios secundarios: charlas informativas, talleres participativos, confección y presentación de proyectos por parte de las y los estudiantes. 3. Talleres con estudiantes de las licenciaturas impartidas en el Departamento: trabajos de campo y validación de diagnóstico territorial <p>Talleres internos para validar diagnóstico:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Con el Consejo Deliberante: 4 encuentros participativos de trabajo 2. Con el equipo de gestión municipal: presentación de documento diagnóstico y posibilidad de presentar aportes por escrito. 	<ul style="list-style-type: none"> • Presentación de diagnóstico • Mapas por mesas de trabajo • Afiches para el desarrollo de árbol de problemas • Fichas para presentación de proyectos
Luján de Cuyo	<ul style="list-style-type: none"> • Talleres por distritos (El municipio cuenta con 14 distritos y se realizaron 22 talleres) 	<ul style="list-style-type: none"> • Encuesta presencial en talleres • Espacio de debate • Encuesta domiciliaria (sólo Distrito de Chaoras de Coria) 	<ul style="list-style-type: none"> • Presentación de diagnóstico de cada distrito • Guía metodológica para talleres con la comunidad • Cuestionario encuesta presencial • Cuestionario encuesta domiciliaria

Fuente: elaboración propia a partir de observación participante, entrevistas

b) Implementación de los mecanismos participativos:

En relación con la *capacidad estatal*⁹ para el desarrollo del proceso (b.1) pondremos la atención sobre los recursos destinados a la implementación de la política y los equipos técnicos propios o externos.

Somos conscientes de que, respecto a los recursos financieros asignados a la política, lo ideal sería poder conocer las partidas totales, la comparación con otras áreas estatales y su variación en el tiempo, asimismo saber si son de origen endógeno (presupuesto ordinario) o exógeno (créditos o subsidios con origen total o parcial en instituciones públicas o privadas externas a las áreas o estructurales estatales consideradas). Sin embargo, en el caso de la política de Ordenamiento Territorial en Mendoza, no es posible a la fecha, y a partir de la información disponible, reconstruir cabalmente todas estas dimensiones.

La Ley 8051/09 en su capítulo 9 establece el financiamiento y los instrumentos económicos para el Ordenamiento Territorial. De acuerdo con el artículo 51 “el Poder Ejecutivo deberá incorporar en el Proyecto de Presupuesto Provincial anual, a enviar a la Honorable Legislatura Provincial, las partidas necesarias para financiar el funcionamiento y aplicación de la presente norma, financiar programas, proyectos y asegurar los procedimientos de participación ciudadana”. Mientras el artículo 52 define recursos con afectación específica correspondientes al uno por ciento (1%) del total producido del impuesto inmobiliario e ingresos brutos, neto de coparticipación municipal, destinado a, entre otros fines, los procedimientos de Audiencias Públicas. Dichos fondos deberán constituir un Fondo Especial administrado por la Autoridad de Aplicación y distribuido en acuerdo con las municipalidades conforme a los porcentajes de coparticipación municipal (Artículo 53. Capítulo 9. Ley 8051/09).

En los hechos, el financiamiento de la política constituye uno de sus aspectos más cuestionables, debido a los altos niveles de discrecionalidad con los que se viene manejando, sea cual sea el color político del gobierno de turno. Desde la sanción de la ley en 2009, la APOT¹⁰, creada en el ámbito de dicha norma, no cuenta con patrimonio ni presupuesto propio por su carácter de organismo desconcentrado. En dicho sentido, depende de las partidas que la SAYOT determine para sus gastos corrientes. Lo mismo ocurre con los municipios, respecto a lo dispuesto por el artículo 51 de la ley 8051/09. El presupuesto provincial sólo discrimina la asignación a la SAYOT, y dentro de esta un Fondo de Ordenamiento Territorial-Ley 8051. La información respecto a cómo el mismo ha sido ejecutado es incompleta y de difícil acceso¹¹.

De los datos disponibles surge que durante la gestión del gobernador Francisco Perez¹², en el presupuesto del año 2012 se destinaron al mencionado Fondo 24.320.135 millones (Ley 8838/12. Presupuesto Público Provincial), mientras que en el ejercicio 2013 fueron 26.146.697 millones (Ley 8530/13. Presupuesto Público Provincial). De los cuales, 8 millones se utilizaron para gastos corrientes de la APOT y 18 a distribuirse entre los municipios (Modelo Territorial Actual. Subsistema Político-institucional, 2013: 31). Sin embargo, no figuran registros sobre la distribución municipal de dichos fondos. Lo que aparece en los archivos de prensa del Ejecutivo Provincial es la entrega de un subsidio de \$200.000 a cada municipio por única vez en 2013. Los mismos fueron destinados al fortalecimiento o creación de las áreas de planificación municipales mediante la compra de equipamiento informático, capacitación y la consolidación de los equipos que llevarán a cabo la implementación de la ley (Prensa Gobierno de Mendoza, 03/07/12).

⁹ A fin de analizar la capacidad estatal de los distintos niveles de gobierno objeto de nuestro trabajo, nos guiaremos por las dimensiones de análisis propuestas por Fernández y Vigil: 1) Recursos financieros: cantidad holística, comparada y diacrónica; diferenciación por origen (endógeno, exógeno), determinación del destino; 2) Recursos humanos: reclutamiento meritocrático, calidad del personal, vinculación con los objetivos de la oficina, capacitaciones; 3) Recursos organizacionales: capacidad de organización del personal, vinculación personal político y burocrático (2012, 56-59).

¹⁰ La Agencia es un órgano desconcentrado del Poder Ejecutivo. Entre sus principales funciones se encuentra la “elaboración, seguimiento y control de los proyectos de los planes de Ordenamiento Territorial -provincial y municipales- y los respectivos programas y proyectos” (art. 41. Ley 8051/09).

¹¹ Los datos presupuestarios a los que hacemos referencia surgen de notas de archivo de prensa del gobierno provincial; de los dichos de informantes claves y del análisis de los presupuestos provinciales.

¹² Período de Gobierno 2011-2015. Partido Justicialista.

Entre los años 2014 y 2017 no aparece discriminado en el presupuesto provincial el Fondo de afectación específica –Fondo de Ordenamiento Territorial–. Luego de la sanción del PPOT en 2017, para el ejercicio 2018, vuelve a aparecer, dentro de la jurisdicción SAyOT, el mencionado fondo por un monto de 30.000.000 millones (Ley 9032/17 Presupuesto Público Provincial). Del mismo, “entre 7 y 8 millones se destinaron a gastos corrientes de la APOT, en su mayoría pago de sueldos, más de 10 millones se coparticiparon a los municipios y el resto fue a la renta general de la SAyOT” (Entrevista a miembro del equipo permanente del PMOT de Ciudad, 08/08/19).

El Decreto N° 2669 de fines del 2017 y el 2390 del 2018 determinan la distribución del fondo de OT de la siguiente forma:

Tabla 4. Distribución del subsidio de Ordenamiento Territorial por Departamento.

Departamento	2018	2019
Ciudad de Mendoza	\$ 749.520,00	\$ 624.600,00
General Alvear	\$ 454.080,00	S/D ¹³
Godoy Cruz	\$ 1.280.280,00	\$ 1.066.900,00
Guaymallén	\$ 1.533.720,00	\$ 1.278.100,00
Junin	\$ 358.080,00	S/D
La Paz	\$ 293.520,00	S/D
Las Heras	\$ 1.301.640,00	\$ 1.084.700,00
Lavalle	\$ 414.960,00	S/D
Luján de Cuyo	\$ 760.080,00	\$ 633.400,00
Maipú	\$ 1.057.200,00	S/D
Malargüe	\$ 226.440,00	S/D
Rivadavia	\$ 326.520,00	\$ 272.100,00
San Carlos	\$ 283.920,00	S/D
San Martín	\$ 752.280,00	\$ 626.900,00
San Rafael	\$ 1.161.960,00	\$ 968.300,00
Santa Rosa	\$ 305.160,00	\$ 254.300,00
Tunuyán	\$ 473.160,00	S/D
Tupungato	\$ 267.480,00	\$ 222.900,00

Fuente: Decreto 2669/2017 y 2390/2018

Del análisis de la Tabla 4 surgen algunas cuestiones que son significativas a la hora de entender el proceso de la política. En primer lugar, más allá de que la inflación anual del 2018 fue de 47,6% (INDEC 2019), las partidas presupuestarias asignadas a los municipios en 2019 fueron menores respecto al año anterior.

Por otro lado, la lógica que define el federalismo fiscal propia de nuestro régimen político para coparticipar el subsidio, en este caso, podría quitarle capacidad institucional a los municipios que menos habitantes tienen. Decimos esto porque, al tratarse de recursos destinados a la elaboración de los PMOTs (y no de ejecución de obras), la distribución del recurso económico debería ser más igualitaria, teniendo en cuenta que todos los municipios están obligados a seguir la misma metodología. Se trata de una etapa de la política, regulada por ley, que requiere del mismo trabajo técnico más allá de la extensión, población o recursos de cada departamento. En todo caso, lo que puede variar es el volumen de trabajo que requiere la elaboración de los diagnósticos territoriales, lo que, de todos modos, no justifica la gran disparidad de las partidas.

En cuanto a los recursos humanos, a nivel provincial, según la normativa, la APOT debe ser integrada por un Comité Ejecutivo, compuesto por un presidente –con cinco años de duración en el cargo y no reelegible– y siete vocales. El único cargo concursable es el de presidente. Se establece que surgirá de una terna de profesionales con antecedentes en la materia propuesta por el CPOT y finalmente seleccionado/a por el Poder Ejecutivo. El resto de los miembros, a saber, un vocal por el Poder Ejecutivo, tres a propuesta de los sectores científicos, técnicos y de las universidades, uno por el Departamento General de Irrigación y dos por los Municipios, son designados por cada institución (Artículo 41. Ley 8051/09).

En principio, la presidencia la ejerció provisoriamente el Secretario de Ambiente desde su presentación oficial en febrero de 2013 hasta comienzos de 2014 cuando asume la candidata seleccionada por el Ejecutivo, quien se mantuvo en su cargo hasta mediados de 2016 a causa de su fallecimiento. Luego de esto, y hasta la actualidad, la APOT se encuentra acéfala a pesar de que el CPOT, en su sesión del 22 de septiembre de 2017, decidió reabrir la convocatoria y aprobó un período de postulación entre el 10 de noviembre de 2017 y 30 de octubre de 2018.

La Agencia, además, –de acuerdo con lo que se enuncia en su página web¹³– cuenta con un equipo técnico interdisciplinario. Más allá de lo cual, la elaboración del plan provincial, etapa, hasta ahora, más significativa y controversial en el desarrollo de la política, se llevó a cabo a partir de la articulación entre la agencia estatal y sectores científico-tecnológicos. Lo que fue posible a través de un Proyecto de Investigación y Desarrollo que ejecutaron en conjunto la UNCuyo y el Centro Científico Tecnológico Mendoza (CCT-CONICET Mendoza), cuyo organismo adoptante fue el Gobierno de Mendoza a través de la Secretaría de Medio Ambiente¹⁴. Decimos que fue controversial por las discrepancias que surgieron entre ambos sectores y que quedaron evidenciadas especialmente en la Audiencia Pública de principios de 2014 (Diario Los Andes, 16/04/14 y Registro de Audiencia Pública PPOT, 2014) y en la posterior presentación a la Legislatura, por parte del equipo técnico a cargo del PID 08/2009, de otro proyecto de plan que, de acuerdo con estos actores, incorporaba cuestiones centrales que el del Ejecutivo omitía (Guardamagna 2016).

En la escala municipal, salvo el caso de Lavalle, el resto de los gobiernos recurrieron a la contratación de equipos técnicos provenientes de universidades de la provincia para el diseño y elaboración de sus planes.

Lo que se evidencia en el proceso de la política, tanto a nivel provincial como en los municipios, es un alto nivel de dependencia desde los ámbitos gubernamentales hacia los sectores científico-tecnológicos, principalmente en la etapa de elaboración de los planes. Por un lado, esto podría ser interpretado como un hecho positivo que permitiría avanzar, en el marco de los actuales modelos de gestión¹⁵, hacia esquemas más colaborativos de gobierno. Entendiendo que la colaboración implica aumentar la interacción entre agencias gubernamentales y sociedad civil (Lee y Kwak 2012). Sin embargo, esta idea también supone la interacción e implicación ciudadana de manera permanente en la coproducción de asuntos y políticas públicas en su etapa más avanzada, lo que, en los casos analizados, hasta ahora no se verificaría. Las vinculaciones entre ambos sectores han sido acotadas a períodos temporales de proyectos de investigación y/o contratos de locación de servicios. Lo que no garantiza, y hasta ahora no se traduce en la generación y el fortalecimiento de las capacidades estatales de las agencias gubernamentales responsables de la implementación participativa del ordenamiento territorial.

¹³ Disponible en: <http://www.ambiente.mendoza.gov.ar/organismos/ordenamiento-territorial/agencia-provincial-de-ordenamiento-territorial/> [Setiembre, 2019]

¹⁴ Proyecto de Investigación y Desarrollo PID 08/2009: “Ordenamiento Territorial para un desarrollo sustentable”. Financiado por el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT). Institución beneficiaria: Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo). Empresa adoptante: Secretaría de Medio Ambiente del Gobierno de Mendoza (actual Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial).

¹⁵ Nos referimos especialmente al modelo de Gobierno Abierto, cuyas principales dimensiones son la transparencia, participación y colaboración. Entendemos al Gobierno Abierto (GA) como “un nuevo modelo de interacción sociopolítica que articula los valores y principios de transparencia, participación ciudadana, democracia, datos abiertos, rendición de cuentas y colaboración, basados en el uso potencial de las nuevas tecnologías, generando empoderamiento ciudadano e innovación pública dentro de la acción político-administrativa” (Ruvalcaba Gómez, 2019: 67).

En lo referente al *Acceso a la información* (b.2) y comenzando nuevamente por la escala provincial, podemos encontrar que la ley en su artículo 16, sobre los procedimientos para la elaboración de los planes, establece como una de las etapas esenciales la de información pública junto a la participación. En torno a ese requisito plantea la creación de un Sistema de Información Ambiental y Territorial (SIAT). Será desarrollado por la Dirección Provincial de Catastro y tener las siguientes características: “de acceso público y gratuito, destinado a recopilar, procesar, organizar y difundir toda la información necesaria para el conocimiento del territorio y su dinámica, para la elaboración, ejecución, seguimiento y control de los Planes de Ordenamiento Territorial y para publicar la información referente a todas sus actuaciones” (Art. 31. Ley 8051/09). La normativa plantea este sistema como una red interinstitucional de información ambiental y territorial que debe incluir tanto al sector público, al sector científico y a organizaciones de la sociedad civil, definiendo criterios de transferencia de la información a la comunidad (Art. 32. Ley 8051/09).

En los hechos, el SIAT no está en la esfera de Catastro, sino en la órbita de la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial, donde se especifica que su creación responde a la ley 8051/09¹⁶. Aparece como un sitio web <siat.mendoza.gov.ar> donde actualmente se encuentra un compendio de capas de información espacializada sobre el territorio provincial, como por ejemplo el índice de aridez; crecimiento urbano; red de fibra óptica central; entre otras 90 capas de información geográfica. A pesar del esfuerzo de recopilación que esto significa el SIAT no logra convertirse en un sistema que, integralmente, sirva a la elaboración, ejecución, seguimiento y control de la política. Del análisis del sistema surge que no existen indicadores que permitan una sistematización de la información que aporta. En consecuencia, la información en general es poco clara y de difícil acceso, hay funcionalidades que no están disponibles en la web, otras ni siquiera existen y la calidad cartográfica es deficiente.

Las otras instancias claves respecto a este criterio, son la Consulta y la Audiencia Pública. Entre los meses de febrero y marzo de 2014, la APOT compartió el documento preliminar del PPOT, únicamente, en su sitio web¹⁷ recibiendo consultas y comentarios. Muchos de estos hacían referencia a la complejidad técnica y extensión del proyecto que dificultaba la participación informada. Solicitaban también, una extensión del período de la consulta, más información y nuevas instancias participativas presenciales (Consulta Pública 2014¹⁸).

En los municipios el proceder fue bastante homogéneo, los planes municipales fueron subidos a las webs de cada uno aproximadamente un mes antes de la fecha de la Audiencia Pública. Al igual que en el nivel provincial, la mayor dificultad se relaciona a la extensión de los documentos, que van desde 320 páginas a más de mil en el caso de Luján. Este departamento fue el único, de los casos analizados, en publicar una síntesis ejecutiva, estrategia útil a la hora de facilitar el acceso y comprensión de ciudadanos no especializados en la temática.

Dentro de la dimensión de la implementación, otro de los aspectos a relevar, uno de los más controversiales, es el *grado de inclusividad* (b.3), referido a la cantidad, diversidad y representatividad de las y los participantes. La información en torno a este criterio es escasa y se encuentra débilmente sistematizada o al menos, evidenciada en los documentos de los planes, por lo que resulta muy difícil analizar su cumplimiento. Lo que, si podemos afirmar, es el alto nivel de heterogeneidad en el nivel de inclusividad de las instancias participativas.

Una de las principales cuestiones a revisar tiene que ver con la rigurosidad metodológica a la hora de reconstruir quiénes son los actores que conforman el sistema. En los talleres diagnósticos, más allá de la confección de listados con actores claves, en ninguno de los casos se demuestra la construcción de un mapa de actores (Sandoval, Sanhueza y Williner 2015) que permita verificar efectivamente el nivel de inclusividad de las instancias participativas. Sólo en alguno de ellos -PPOT y PMOT Luján- figura la cantidad de asistentes e institución de pertenencia.

¹⁶ En la Dirección Provincial de Catastro se encuentra desarrollada la Infraestructura de Datos Espaciales Mendoza (IDEAM) idem.mendoza.gov.ar, sin embargo, la misma no hace referencia a lo dispuesto por la Ley 8051/09 y tampoco se articula con la información disponible en el SIAT.

¹⁷ Sitio Web: www.ordenamientoterritorial.mendoza.gov.ar

¹⁸ Estos registros no se encuentran disponibles para su consulta. Pudimos acceder a los mismos a partir de informantes claves.

Otra cuestión relevante es la centralidad de la política, en detrimento de las zonas periféricas. En el caso de las audiencias públicas, la inscripción para participar se centralizó en las sedes gubernamentales a través de ventanillas únicas, dificultando el acceso de los territorios más distantes.

En definitiva, estos elementos no son más que señales que nos permiten vislumbrar algo aún más profundo y estructural en la discusión en torno a la participación: la verdadera disposición por parte de las autoridades a compartir el poder. En esto se juega la diferencia entre el cumplimiento formal de instancias participativas dispuestas por ley frente al impulso de procesos colectivos para la toma de decisiones.

Esto no quita el hecho de que se trate de una política con altos niveles de participación y diversidad de actores, principalmente en sus primeras etapas. Durante el proceso de elaboración del PPOT, “las instancias participativas y de consulta fueron muchas, entre las más significativas podemos mencionar: las sesiones del CPOT; los talleres para la construcción de los diagnósticos situacionales y el modelo territorial (Art. 16. Ley 8051/09); y la Consulta y Audiencia Pública para la validación del proyecto de PPOT” (Guardamagna y Reyes 2019: 1021).

Respecto a la *etapa de la política en la que se implementa la participación* (b.4), siguiendo el enfoque procesual clásico o heurístico los mecanismos analizados corresponderían a la etapa de diseño de la política. Tratándose de un tipo de participación de naturaleza consultiva (PNUD 2018).

Finalmente, el último criterio hace referencia a la *posibilidad y capacidad de proponer* (b.5) que los actores tienen. En este sentido, la provincia de Mendoza se caracteriza por una cultura ciudadana altamente informada y movilizadora a torno al cuidado del agua y en contra de la minería (Guardamagna 2016). Lo que se ha visto reflejado en las numerosas intervenciones a lo largo de todas las instancias participativas generadas en el proceso de implementación de la política. Ejemplo de ello son las más de 500 personas que realizaron el trámite de inscripción para participar como oradores en la Audiencia Pública provincial (Diario Los Andes 16/04/14).

En los casos analizados, los talleres diagnósticos aparecen como los espacios más permeables para el intercambio, la discusión y la generación de propuestas ciudadanas. Aunque esto también varía de acuerdo con las metodologías participativas seleccionadas (ver tabla 2).

C) Evaluación de los mecanismos participativos:

La última de nuestras dimensiones de análisis contempla tres criterios: *inclusión de las propuestas* (c.1); *existencia de instancias de devolución* (c.2) y *grado de satisfacción* (c.3). Mencionábamos, que nos interesa saber si el proceso participativo modifica la relación gobierno / ciudadanía y si esto propicia mayores niveles de legitimidad de la política.

Para responder a estos interrogantes seguramente será interesante analizar la implementación de los planes en un período futuro de tiempo¹⁹. Sin embargo, el estudio de los casos seleccionados nos da elementos para aproximar algunas respuestas.

En relación con los talleres, salvo puntuales excepciones²⁰, los mismos se realizaron por única vez, sin devoluciones a los asistentes. Las instancias de Consulta y Audiencia Pública evidencian la disconformidad de los participantes.

¹⁹ El reglamento del PPOT en su artículo 10 define como instrumentos de seguimiento y evaluación del plan la Auditoría Externa de Impacto Territorial (AEIT); la Evaluación de Impacto Territorial (EIT); la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y Auditorías Internas Permanentes (AIP) (Anexo Ley 8999/17). Ninguna de las cuales, hasta la fecha del presente artículo, se ha implementado; siendo que, el artículo 41 del reglamento establece que la AEIT deberá realizarse a los dos años de la aprobación del plan. Mientras que la EAE, instancia evaluativa participativa ex ante, debería haberse desarrollado previo a la aprobación de los planes.

²⁰ En el Municipio de Luján de Cuyo, donde los talleres se organizaron por distritos, en los casos de Chacras de Coria, Cacheuta y Potrerillos se realizaron tres y dos instancias de consulta respectivamente.

De los registros oficiales de la Consulta Pública surge que de 84 correos que ingresaron a través de la web del Ministerio, sólo 14 fueron respondidos. En tanto, de las 500 personas que realizaron el trámite de inscripción a la Audiencia Pública, sólo 130 tomaron la palabra y por un lapso de dos minutos (Diario Los Andes 16/04/14).

La principal crítica de los participantes es que el proyecto del PPOT no contemplaba los aportes que la ciudadanía venía realizando en las diferentes instancias participativas desde la sanción de la ley en 2009.

Miembros de los Consejos Deliberantes también manifestaban su descontento:

...vengo a manifestar mi bronca y mi descontento porque veo que en este documento no se consideran nuestros aportes, no consideran que nuestra opinión y nuestro trabajo sea valioso, para quienes hicieron el estudio y la redacción de este documento. Parece que solo les importa su propia idea y que en el centro de la provincia hay un agujero donde no hay gente que opine o donde hay gente que es necesario hacer callar (Concejal Departamento San Carlos por la UCR. Registro oficial Audiencia Pública, abril 2014).

Incluso el sector técnico-científico mostraba su disconformidad por la forma en que su trabajo, en el marco del PID 08/09, había sido plasmado, por la Agencia, en el documento preliminar del PPOT. Entre las apreciaciones de los expertos se sostenía que el diagnóstico realizado no se veía reflejado en el Plan (Coordinadora del Instituto de Ciencias Ambientales UNCuyo. En Diario Los Andes, 16/04/16) y que “el documento presentaba fallas técnicas e incoherencias” (Directora del Doctorado en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable. UNCuyo. En Diario Los Andes, 16/04/16).

Las evidencias muestran, por un lado, la capacidad para proponer que los actores sociales y políticos tienen, aunque, por momentos, esta busque ser controlada y/o acotada desde el ámbito gubernamental. Por el otro, el alto grado de disconformidad, por parte de la ciudadanía, con los resultados de los procesos participativos: las instancias participativas no forman parte de un proceso continuo, por lo que no hay devoluciones ni forma de seguimiento de las mismas.

5. CONCLUSIONES: SOBRE LA EVALUACIÓN DE LAS PRÁCTICAS PARTICIPATIVAS

Comenzamos este trabajo preguntándonos por la forma en la que se diseñan, implementan y evalúan los mecanismos de participación ciudadana en el marco de las políticas de desarrollo territorial en Mendoza. Esta indagación nos permitió avanzar, a partir de una exhaustiva revisión de la literatura y de nuestra propia experiencia en su implementación, en la definición de un conjunto de dimensiones y criterios que nos permitieron corroborar nuestros supuestos de investigación. Los mismos indicaban que para lograr procesos participativos legítimos y de calidad, en el marco de las políticas de desarrollo territorial, es necesario: primero, realizar dichos procesos de forma sistemática y con rigurosidad metodológica a fin de garantizar un involucramiento real, plural, equitativo y sostenido en el tiempo de la ciudadanía, principalmente de los beneficiarios de la política. Segundo, generar y fortalecer las capacidades estatales que permitan el diseño e implementación de políticas participativas, de acuerdo con las particulares de cada gestión gubernamental.

La evaluación de los procesos participativos seleccionados nos permite afirmar que se trata de un proceso en construcción, en el que somos conscientes de las limitaciones que suponen los estudios de caso, pero también, de la gran cantidad de información que nos aportan en la puesta a prueba de nuestro instrumento de este tipo. Por eso, este artículo, en el que sólo hemos podido incorporar algunos elementos de una investigación mayor, que, actualmente se encuentra en la etapa de incorporar otros casos de América Latina, para avanzar en el estudio comparado de las experiencias participativas, está abierto a las críticas y aportes.

La participación constituye un aspecto central de la política territorial y de los actuales modelos de gestión encargados de su diseño, implementación, seguimiento y evaluación. Es por ello que la forma en la que instrumenta el involucramiento de la ciudadanía en la resolución de los asuntos públicos es uno de los grandes desafíos de las democracias actuales, donde los gobiernos locales asumen un rol protagónico, junto a los actores de la sociedad civil.

Todos los métodos participativos presentan tanto fortalezas como debilidades, ventajas como limitaciones. Es fundamental conocerlas a fin de lograr interpretar sus resultados correctamente, trabajar sobre ellos, y poder implementar estrategias de complementación que nos permitan reconocer e incorporar las dinámicas propias de cada territorio en el cual se está interviniendo.

REFERENCIAS

1. AAVV, *Modelo Territorial Actual. Subsistema Político-institucional*, Mendoza: Universidad Nacional de Cuyo. 2013.
2. Acuña, Carlos y Repetto, Fabián. Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina”. Fabián Repetto, Martínez Navarro, F. y Garza Cantú, V. (Coords.), *Política Pública y Democracia en América Latina. Del Análisis a la Implementación*. Mexico D.F.: Porrúa-EGAP-CERALE. 2009.
3. Agger, A. and K. Löfgren. Democratic Assesment of Collaborative Planning Processes. *Planning Theory* 7(2). 2008. Pp. 145-164.
4. Aguilar Villanueva, Luis. *Gobernanza y gestión pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica. 2007. 500 pp.
5. Aguilar Villanueva, Luis. *El estudio de las Políticas, Antología 1*. Mexico: MIGUEL ÁNGEL PORRÚA. 1992.
6. Alburquerque, Francisco. *Desarrollo económico territorial. Guía para agentes*. Sevilla: Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria. 2004.
7. Bulcourf, Pablo y Cardozo, Nelson. “¿Por qué comparar políticas públicas?”. *Boletín Política pública comparada N°3* - octubre de 2008.
8. Fernández, Victor y Vigil, José Ignacio. “Capacidades estatales regionales: consideraciones teóricas y metodológicas para su análisis en América Latina.” En: *Revista de Políticas Públicas*. Universidade Federal do Maranhão, vol. 16. 2012. pp. 51 - 65.
9. Galais, Carolina, Navarro, Clemente y Paloma Fontcuberta. “La calidad de los procesos participativos locales: indicadores y factores explicativos contextuales.” El caso de Andalucía. *Revista Española de Ciencia Política*. 2013, Núm. 32, pp. 65-87.
10. Guardamagna, María Melina y Reyes, Malena Lucía. “El desafío de ordenar el territorio en democracia ¿retórica participativa o involucramiento real de la ciudadanía?”. *Economía, Sociedad Y Territorio*, 2018 Vol. 18. pp. 1003 - 1033.
11. Guardamagna, María Melina. “El ordenamiento del territorio en Mendoza, Argentina: la implementación ¿participativa? de una política.”. *Revista de Geografía e Ordenamiento do Território*. GOT. 2016, n.º 10, pp. 159-187.
12. Gunturiz, A., Puello-Socarrás, J. F., Gómez Cardenas, C., Lucca, J. “La comparación en ciencias sociales y el análisis de políticas públicas en América Latina y el Caribe”. *XII Congreso Nacional y V Internacional de Democracia*. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina, 2016.
13. Harguindéguy, Jean-Baptiste. *Análisis de políticas públicas*. Madrid: Biblioteca Universitaria, Editorial Tecnos. 2015.
14. INDEC, *Índice de precios al consumidor*. República Argentina, 2019.
15. Lasswell, Harold. “La orientación hacia las políticas”. Luis Aguilar Villanueva (Coord.). *El estudio de la Políticas Públicas*. México: Miguel A. Porrúa. 1953.
16. Laurian, Lucie y Mary Margaret Shaw. “Evaluation of Public Participation: The Practices of Certified Planners”. Association of Collegiate Schools of Planning-SAGE Publications, Nueva Jersey. *Journal of Planning Education and Research*, 2008, 28 (3). pp. 293-309
17. ODP. “Guía para la detección de buenas prácticas en procesos participativos”. *V Conferencia del Observatorio Internacional de Democracia Participativa*. Barcelona. 2006.
18. Oszlak, Oscar. “Políticas Públicas y Regímenes Políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”. Buenos Aires. *Estudios CEDES*. 1981. Vol. 3 N° 2.

19. Oszlak, Oscar. “Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico.”. Belmonte Alejandro (Eds.). *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*. Buenos Aires, Argentina: CIPPEC. 2009. pp. 9-47
20. Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo. “Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una Estrategia de Investigación”. *Documentos CEDES/G. E. CLACSO* 1976. N° 4.
21. Pagani, María Laura. “El gobierno local como promotor de políticas de participación ciudadana. Aprendizajes y dificultades en dos experiencias municipales.”. *Cuestiones de Sociología*, 2007 (4). Pp.78-101.
22. Parsons, Wayne. Políticas Públicas. *Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO. 2007.
23. Pérez Sánchez, Margarita. *Análisis de políticas públicas*, España: Universidad de Granada. 2005.
24. Rucalva Gómez, Edgar Alejandro. *Gobierno abierto: un análisis de su adopción en los gobiernos locales desde las políticas públicas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. 2019, 301 p.
25. Sandoval, Carlos; Sanhueza, Andrea y Alicia Williner. *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar*. Manuales de la CEPAL, Naciones Unidas. 2015.
26. Scharpf, Fritz. *Governing in Europe. Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press. 1999.
27. Schejtman, Alexander y Julio Berdegué. “Desarrollo Territorial Rural”. *Debates y temas rurales* núm. 1, RIMISP Centro latinoamericano para el desarrollo rural, Santiago de Chile, Chile. 2004.
28. Serra Vázquez, Luis. “La participación ciudadana: un marco conceptual”. *Encuentro*, 2008 (81), 7-29.
29. Sili, Marcelo. *La Argentina rural. De la crisis de la modernización agraria a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo de los territorios rurales*. Buenos Aires: INTA Ediciones. 2005.
30. Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne y Varone, Frédéric. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel. 2008.
31. Subirats, Joan, Parés, Marc y Blanco, Ismael. “Regeneración urbana y gobernanza ¿Cómo evaluar la participación en una red de gobernanza? Tres perspectivas teóricas y un estudio de caso”. Rofman, A. (Comp.). *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Universidad Nacional de General Sarmiento. 2016.

Otras Fuentes

- Entrevista a miembro del equipo permanente del PMOT de Ciudad, 08/08/19.
- Plan Municipal de Ordenamiento Territorial. Departamento de Godoy Cruz, 2018.
- Plan Municipal de Ordenamiento Territorial. Departamento de Luján de Cuyo, 2019.
- Plan Municipal de Ordenamiento Territorial. Departamento de Lavalle, 2019.
- Plan Municipal de Ordenamiento Territorial. Departamento de Las Heras, 2019.
- Plan Municipal de Ordenamiento Territorial. Departamento de Ciudad de Mendoza, 2019.
- Provincia de Mendoza. Ley N°8051/09. Ley de Ordenamiento Territorial y usos del suelo. Mendoza. 2009.
- Provincia de Mendoza. Ley 8838/12. Presupuesto Público Provincial. Provincia de Mendoza. 2012.
- Provincia de Mendoza Ley. 8530/13. Presupuesto Público Provincial. Provincia de Mendoza. 2013.

Provincia de Mendoza. Reglamento del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Mendoza, Argentina. 2014.

Provincia de Mendoza. Registro de la Audiencia Pública del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Mendoza, Argentina. 2014^a.

Provincia de Mendoza (2014b), Registro de la Consulta Pública del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Mendoza, Argentina. 2014b.

Provincia de Mendoza. Ley N°9032/17 Presupuesto Público Provincial. Provincia de Mendoza. 2017.

Provincia de Mendoza. Decreto N° 2669. Provincia de Mendoza. 2017.

Provincia de Mendoza. Ley N°8999/17. Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Mendoza, Argentina. 2017.

Provincia de Mendoza. Decreto N° 2390. Provincia de Mendoza. 2018.