

ANÁLISIS DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA LA POLÍTICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN DOS MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE MENDOZA.

Paula Vogel

Las políticas abocadas al ordenamiento territorial generan externalidades que afectan simultáneamente a sectores y actividades. Por ello, en la experiencia latinoamericana, este tipo de políticas implican también el desafío de la incorporación de nuevas voces mediante procesos participativos. Hay quienes argumentan que los mecanismos de participación revisten estrategias de legitimación de las decisiones de gobierno más allá de la tradicional relación representado- representante. Desde una investigación desarrollada entre 2016 y 2020, se busca presentar aquellas características y análisis de los mecanismos utilizados en la hechura de los Planes de Ordenamiento en dos municipios. El objetivo fue conocer si la forma de darles curso potenciaba la calidad democrática o si reproducía las desigualdades existentes en los medios tradicionales de toma de decisiones públicas territoriales. Para ello, se aplicó una estructura de criterios con atención a la representatividad y legitimidad, y se consumó un extenso trabajo de campo con monitoreo de talleres, audiencias, reuniones, encuestas y foros en los municipios de Maipú y Luján de Cuyo. En particular este trabajo propone compartir una serie de observaciones y propuestas resultantes de cuatro años de estudio y seguimiento en la gesta de una política participativa y las implicancias de la situación actual.

Palabras clave: participación ciudadana, ordenamiento territorial, políticas públicas, democracia, gobierno.

Ordenar el territorio con participación ciudadana, algunas cuestiones iniciales para situar la discusión.

La Provincia de Mendoza históricamente contiene con una realidad de desequilibrio y desintegración territorial por la acumulación de actividades y asentamientos antrópicos en torno a los oasis irrigados, que representan sólo el 4% de la superficie provincial (DGI, 2005). Por ello sancionó una Ley de Ordenamiento Territorial y Usos de Suelo (LOTUS) en 2009 y un Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT) en 2017, con plazo de ejecución hasta el 2045. Desde 2018 los departamentos trabajan en la confección de Planes Municipales de Ordenamiento Territorial (PMOTs).

En resumidas cuentas, la política de ordenamiento (OT) busca complementar de forma integrada, mediante planes interdisciplinarios de largo plazo, la planificación socioeconómica y ambiental en todas las dimensiones (Lettelier, et al, 2013) del territorio: físico-ambiental, político-institucional, sociocultural y económica-productiva. Por ello los PMOTs han de emular y articularse con la estructura y metodología del PPOT.

Como se verá con más en detalle adelante, usualmente los Planes de Ordenamiento incluyen componentes participativos en sus procesos. El enfoque de OT espera democratizar la toma de decisiones respecto a gestión del territorio ya que esta implica externalidades que afectan la cotidianidad de la ciudadanía, sus sectores y actividades. La cuestión de la participación no sólo suma un desafío más a la gestión pública sino también llama a reflexionar a las Ciencias Sociales: aparecen nuevas vías de legitimación de decisiones de gobierno, se replantea la clásica relación persona representada-representante y se delibera otra forma de ejercicio democrático.

La potencialidad de democratizar –o no- la toma de decisiones de esta política territorial, de replantear la relación Estado-Sociedad, de dar un cauce diferente a la representatividad de demandas ciudadanas y a la legitimidad de los actos de gobierno, ha sido el tema central de la investigación que sustentó este trabajo. Para ello se buscó conocer si la forma de darle curso se acercó a potencializar la calidad democrática o si reprodujo las desigualdades preexistentes en la misma.

La incorporación de la participación ciudadana a la gestión pública no es un fenómeno exclusivo de la planificación territorial. Es una de las respuestas surgidas frente a la crisis de confianza en la democracia y sus instituciones clásicas. Referentes de los estudios de Estado y Gobierno (Norris, 1999; Manin, 1997, Aguilar Villanueva, 2007) discrepan sobre los motivos de la crisis, pero consensuan sobre su existencia.

A partir de la década de los 90, una cuantiosa corriente de autores desarrollaron enfoques sobre posibles estrategias para devolver la legitimidad a los actos de gobierno, como el de gobernabilidad o gobernanza (Pierre y Peters, 2005 y Subirats et al, 2008). La participación ciudadana surge con un fin similar, pero como perspectiva reclama la repolitización de la sociedad civil en la toma de decisiones (Canto Chac, 2008) y aspira a repensar la relación estado-sociedad¹:

“Es una serie de procesos mediante los cuales la ciudadanía de forma individual o colectiva, participa en los procesos de toma de decisiones sobre asuntos públicos o privados que afecten las dimensiones políticas, económicas, sociales, culturales y ambientales que rodean sus contextos de vida; de ese modo, busca aportar a los procesos de desarrollo del ser humano y de las colectividades en las que éste interactúa” (Holguin, 2013: 184).

Desde la visión más auspiciosa de la perspectiva, al incorporar más agentes y mecanismos (talleres, audiencias, encuentros, foros) sería posible afianzar la representatividad de las demandas de la sociedad y dar mayor gobernabilidad mediante la legitimación de los actos de gobierno. Sin embargo, las críticas al enfoque señalan que finalmente termina reproduciendo los patrones de desigualdad preexistentes y resultando más un apaciguador retórico que una solución a la crisis de representatividad y legitimidad de la democracia. En este sentido, Canto Chac (2008) señala como limitaciones, que un proceso participativo puede propiciar la formación de élites que sesgan la participación. Además, genera persistencia en la exclusión de los menos organizados para gestionar sus demandas y suele volverse ocasión de captura de recursos e instituciones redistributivas por parte de élites locales. Por otro lado, inclina las preferencias del universo de usuarios hacia la de los participantes y propicia la informalización de la política al abrir canales alternos a los de la representación institucionalizada. Es capaz de limitar la racionalización de las acciones gubernamentales dada la dispersión de las demandas y por último, disminuye la confianza hacia las instituciones representativas.

La investigación que ordena el presente trabajo problematiza sobre las características de los mecanismos de participación, el cómo se participa y quiénes lo hacen. El objeto fue conocer si dichas prácticas patrocinaron una democratización de la toma de decisiones o si prevalecieron las limitaciones señaladas por las críticas.

¹ Las instancias de participación no siempre tienen las mismas características. Algunas son originadas desde el centro de la efervescencia ciudadana, en fenómenos sociales más o menos organizados (Svampa y Pereyra, 2004). Otras nacen del seno del estado y se transforman en nuevos entramados institucionales (Sorosen y Torfing, 2005). La visión de interfaz (Couto, Foglia y Rofman, 2016) con la que comulga la presente investigación, señala que de cualquier forma la participación ha de converger en un ámbito público que incluya e involucre al Estado y a la sociedad, ha de traer una ampliación de aquel ámbito público y del privado, lo que impulsa la democratización del Estado.

Antes de comentar de qué manera se desarrolló la investigación, se dedicará un breve apartado para mencionar antecedentes sobre cómo se ha enfocado la participación en estrategias de planificación y señalar algunas investigaciones locales que también dan base a este estudio.

Participación para el desarrollo: perspectivas y estudios locales.

Massiris y sus coautores/as (2012) señalan que las estrategias territoriales de los gobiernos latinoamericanos han sido la del desarrollo regional, de la planificación del uso del suelo urbano, del ordenamiento territorial, de la descentralización y del desarrollo territorial. La planificación territorial latinoamericana no incluyó una dimensión participativa hasta el enfoque neoliberal de descentralización y desarrollo territorial de la década de los 80. En ella, los gobiernos locales implementaron la participación especialmente con mecanismos de control ciudadano (Von Haldenwang, 1990) y de mesas de planificación para el desarrollo local (Rofman et al, 2016). Solapadamente, el ordenamiento territorial como política y técnica administrativa, tomó fuerza en los 80. Los POT incorporan mecanismos para generar consensos con la ciudadanía (Massiris, 2005) sobre los diagnósticos y modelos territoriales, líneas de acción y su correspondiente evaluación.

Ahora bien, el debate sobre la participación en la planificación es amplio. La visión predominante es la del enfoque heurístico y los elementos clásicos del análisis de políticas públicas (Scharpf, 1999; Agger y Lögfren, 2008). Usualmente siguiendo las mismas premisas, hay modelos internacionales sobre calidad participativa (OIDP, 2006) o de niveles de impacto público (AIPP, 2010). Estos tienen acercamientos más casuísticos de seguimiento del proceso. Otras perspectivas son propositivas, dan una orientación estratégica al diseño metodológico de la participación (Sandoval, Sanhueza y Wiliner, 2015).

En la Provincia de Mendoza, los estudios se abocaron al seguimiento de la política casi de forma sincrónica y desde el inicio de su formulación, incluso antes del 2009. La investigación que se sostiene este documento continúa la labor del Centro de Estudios de Innovación Institucional (CEII-UNCUYO) respecto a la evaluación concomitante de los mecanismos. Es por ello que los antecedentes locales que más nutren el presente trabajo son los proyectos y publicaciones realizados por aquel². No obstante, ya los albores del debate alrededor de la Ley de Ordenamiento Territorial (LOTUS) propiciaron una labor científica intensa en la Provincia. Tal es así que actualmente la Universidad Nacional de Cuyo tiene entre sus carreras de posgrado un Doctorado en Ordenamiento Territorial, que promueve la generación constante de conocimiento en la materia. La Universidad de Congreso cuenta con la Maestría en Gestión Ambiental y Territorial. Unidades ejecutoras como el INTA, INCIHUSA, CEII, CIFOT tienen a cargo proyectos de investigación abocados al ordenamiento del territorio y las particularidades de la Ley, y participan, así mismo, como actores científico-técnicos en los organismos provinciales de ordenamiento territorial, el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT) y la Agencia de Provincial Ordenamiento Territorial (APOT).

Por el carácter participativo de la política, la esfera del desarrollo territorial fue trabajada arduamente en relación con la participación ciudadana. Principalmente por incidencia de la comunidad de politólogos/as, se abordó la política desde el enfoque procesual. Por su parte, las investigaciones se sustentaron el análisis de redes en la

² Algunos de ellos son: Proyecto PICTO 2016 – 0051: “¿Hacia un (des)ordenamiento territorial? La Implementación de las políticas vinculadas al desarrollo territorial en Mendoza” AGENCIA MINCY. Proyecto SIIP n° F025 “La implementación de las políticas de Ordenamiento Territorial en Mendoza: heterogeneidades y (des)articulaciones en el nivel municipal”. Proyecto SIIP n° A068 “Desarrollo rural con enfoque territorial: la implementación de las políticas vinculadas al desarrollo territorial en Mendoza”. Secretaría de Ciencia, Técnica y Postgrado. UNCuyo. Programa de Incentivos. En ejecución. Proyecto n° 06/F334 “La implementación de una política pública en contexto de complejidad normativa: el caso del ordenamiento territorial en Mendoza a partir de 2009”. Secretaría de Ciencia, Técnica y Postgrado. UNCuyo. Programa de Incentivos 2013/2015.

configuración de diagnósticos, el mapeo de actores, la evaluación metodológica participativa, en la normativa y prospectiva en la política provincial. Ejemplo de ello son los estudio de Furlani (2012), Guardamagna y Cueto (2015) y Guardamagna (2016). Conforme la planificación del ordenamiento avanzó en sus etapas, la comunidad se volcó al trabajo de la participación en los municipios y el desarrollo local. En este ámbito puede consultarse el trabajo de Molina (2021) en relación a los procesos del municipio de Godoy Cruz y los estudios de Reyes alrededor de distintas variables y municipios, por ejemplo, sobre el comercio informal en la Feria de Ugarteche y su vinculación con el Ordenamiento Territorial en Luján de Cuyo (2019). Estos son sólo algunos ejemplos, la labor científica ha sido cuantiosa en la última década y media y se ha ido entrelazando con el diseño de los planes, ya sea por espacios de consultoría o por participación del sector en los debates y organismos de OT. Sobre este entrelazamiento se espera dar un par de notas a continuación.

¿Cómo estudiamos y cómo diseñamos la participación?

El diseño del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial y de los Planes Municipales incluyeron instancias participativas que, según el caso, variaron desde populosas asambleas provinciales hasta talleres distritales o encuestas virtuales. En líneas generales los modelos de mecanismos participativos siguieron los planteados por el Reglamento para la Elaboración y Aprobación del PPOT del año 2014. Sin embargo, ni todos los municipios aplicaron todos los mecanismos previstos por el reglamento, ni el reglamento detallaba el funcionamiento municipal de todos los mecanismos. Esto abrió la puerta a la discrecionalidad (Reyes, 2021) y a la estrategia unilateral de los municipios, que terminaron contratando asesores para formar los equipos que diseñaron los planes y sus estrategias participativas. De aquí, para quien no está inserto en la temática específica, es fácil inferir cómo se perdió la oportunidad de desarrollar capacidades institucionales necesarias para la aplicación de un plan de largo plazo. Y, para quien sí, resulta inminente notar que las estrategias unilaterales dificultan la convergencia futura entre las labores de cada municipio y el desarrollo de, por ejemplo, los planes interjurisdiccionales, cuestiones fundamentales a considerar si se trabaja desde una visión integral y des-fragmentalizante del territorio.

Señalamos que los PMOT debían simular la estructura y estrategias del PPOT. El diseño del PPOT fue el resultado de la compleja interacción entre sectores científicos, técnicos, administrativos, legislativos y de organizaciones de la sociedad civil que data desde 1994 (Cueto, 2016) hasta su aprobación en el año 2017. La LOTUS establece, entonces, etapas de ordenamiento territorial para la provincia. Siendo la primera la de confección de diagnósticos territoriales y elaboración del Plan. Luego de la aprobación del plan, inicia la definición de los planes sub-provinciales y sus respectivos programas estructurantes, que ha de darse en lo estipulado como corto plazo (de 0 a 6 años desde la promulgación del PPOT); la ejecución de los mismos, en el mediano plazo y la aplicación de los primeros instrumentos de monitoreo y actualización de diagnóstico (de 6 a 18 años). En el largo plazo (de 18 a 30 años) se procede a ajustar los planes y ejecutar las acciones que por alguna razón no se haya podido concretar (Legislatura de Mendoza, 2017).

En términos generales, las etapas previstas para el ordenamiento territorial en la provincia siguen un esquema conceptual procesual de la política pública. Y la actividad científica concomitante realizada alrededor del OT en Mendoza, también. De esta forma, sería posible datar antecedentes de investigación respecto a la entrada en agenda desde los 90 hasta el 2009 y la formulación entre 2014 y 2017. A partir del 2017 la investigación por etapas se fue bifurcando. Entre los antecedentes mencionados previamente, hay quienes comenzaron a estudiar la etapa de implementación de la política a nivel provincial

y quienes se abocaron a la etapa formulación de los planes municipales. En este segundo espectro se ubica la investigación que propició la presente ponencia, por lo que vale ampliar que las etapas de elaboración de un PPOT y un PMOT son: 1) Elaboración del diagnóstico a partir de partir del análisis de los componentes y relaciones de los subsistemas físico-naturales, socio-económicos y político- institucionales; 2) Elaboración de los modelos de ordenamiento territorial (modelo actual, tendencial y deseado); 3) Redacción del Plan propiamente dicho de acuerdo al Reglamento (CPOT, 2014).

Así como es posible el ejercicio organizativo de esquematizar procesualmente las etapas de la política de ordenamiento y la labor investigativa que sobre ellas ha versado, la participación ciudadana ha sido concebida de la misma forma. Es decir, se previó incluir mecanismos en momentos específicos de la etapa de la política. Esta no es una característica común a cualquier POT. En diferentes experiencias latinoamericanas la participación para el desarrollo territorial reviste otros formatos, por ejemplo, mediante consejos consultivos, como en Colombia (Cedeño Álvarez, 2019) o a partir de la configuración de estructuras específicas únicamente abocadas a la participación, como el caso de Ecuador (Saltos Espinosa e Hidalgo Molina, 2019). Excede a esta ponencia descifrar qué debates dieron origen a nuestro diseño de la participación por instancias en cada etapa, aunque una interesante línea de investigación al respecto sería ahondar en cómo el sector científico-técnico de nuestro país privilegia la perspectiva heurístico y los abordajes positivistas del análisis de políticas públicas. Una primera aproximación al tema de los enfoques politológicos preponderantes en cada país es brindada por Bedoya Hernández (2013) en su análisis del VI congreso ALACIP en Colombia 2012. Sin embargo, para este documento en particular bastará exponer las principales características de los mecanismos en Mendoza. En la tabla 1 es posible observar sus objetivos, los sintéticos lineamientos de desarrollo contenidos en la normativa y momentos específicos de aplicación.

Tabla 1 Mecanismos participativos para el OT. Fuente: elaboración propia a partir de Legislatura de Mendoza (2009 y 2017) y CPOT (2014)

OBJETIVO		MOMENTO/S DE APLICACIÓN	DESARROLLO
T A L E R E S P A R T I C I P A T I V O S	Comprometer a la población en el procedimiento del OT para obtener consensos.	Durante elaboración del diagnóstico: con el objetivo de validar el modelo territorial actual y definir el modelo territorial deseado que será parte del PPOT y PMOTs	Se realizan en los diferentes municipios o zonas de la Provincia. La convocatoria debe ser lo más amplia posible y tiene que incluir información sobre temas a tratar, lugar, hora. Se publica en medios masivos de comunicación y en sistema de información ambiental.
		Durante actualizaciones del diagnóstico (cada 4 años)	Los resultados de los talleres han de publicitarse en informes a través del SIAT y remitir copia a los participantes.

C O N S U L T A P Ú B L I C A	Lograr que la AA recepte información, opiniones y objeciones de la ciudadanía con el fin de mejorar la calidad de la decisión a adoptar.	Previo a que se dictamine sobre PPOT y PMOTs	Fases: 1)Puesta a disposición de la información y documentación sobre la evaluación o sobre el POT, con convocatoria en la web del SIT. 2)Consultas presenciales 3)Informe sobre los resultados: La CP debe ponderar las observaciones recibidas (en formato papel y digital) y aceptarlas o rechazarlas de forma fundada
		Durante el procedimiento de Auditoría Externa de Impacto Territorial y de Evaluación de Impacto Territorial	
A U D I E N C I A P Ú B L I C A	Lograr que la AA recepte información, opiniones y objeciones de la ciudadanía con el fin de mejorar la calidad de la decisión a adoptar.	Previo a que se dictamine sobre PPOT y PMOTs	Fases: 1) Convocatoria 10 días hábiles posteriores a la finalización de la Consulta. Publicación en el boletín, diarios de alcance provincial y en la página web de la AA 2)Realización de informe 3) Publicidad de resultados
		Durante la actualización del diagnóstico y procedimiento Evaluación de Impacto Territorial	

Habiendo señalado las principales cuestiones de la participación ciudadana y el Ordenamiento Territorial en Mendoza, a continuación se expondrá de forma breve la investigación que propicia las presentes reflexiones. El objetivo es compartir los interrogantes, metodología y resultados generales antes de aportar reflexiones en torno a la participación como estrategia para legitimar las decisiones territoriales.

Aspectos centrales de la investigación

Desde un enfoque de análisis de políticas públicas, se estudió los mecanismos participativos implementados entre el año 2016 y 2019, durante la etapa de formulación de los PMOTs de Maipú y Luján de Cuyo³. Los departamentos fueron escogidos porque comparten heterogeneidad de actividades antrópicas y una dualidad y tensión entre la ocupación del suelo para actividades urbanas, rurales y en territorios de interfase.

A partir de criterios surgidos de la revisión teórica y de antecedentes, se confeccionó una estructura de análisis (representada en la Tabla 2) para caracterizar los mecanismos participativos relevados. Las preguntas de referencia a responder fueron: ¿hay legitimidad

³ Por decisión unilateral, Luján de Cuyo comenzó a diseñar su PMOT antes de la aprobación del PPOT provincial en 2017.

en la política pública participativa? y ¿estuvieron representadas las demandas e intereses de la ciudadanía?

Para responder la primera pregunta-dimensión, la atención se fijó en los criterios relacionados a *cómo* se efectuaron las instancias participativas. Es decir, fue orientada al proceso y la forma en la que las autoridades decidieron darle curso. Para responder la segunda pregunta, la investigación se enfocó en los aspectos que hacen a la presencia y participación igualitaria de la ciudadanía, el *quiénes*. Aspirando a conocer con más facilidad si sobre el proceso participativo primaron las barreras o se buscó la distribución equitativa del poder de intervención entre actores durante la deliberación y los distintos mecanismos aplicados.

Para cada mecanismo participativo implementado en cada departamento se aplicó la estructura de análisis completa. A partir de ello se obtuvo resultados en relación a cada criterio. Luego se buscó dar respuesta a las preguntas-dimensión por cada mecanismo, finalmente se desarrolló un resultado general por municipio y una comparación entre ambos.

Tabla 2 Dimensiones y criterios de análisis. Fuente: elaboración propia a partir de Agger y Lögfren (2008) y Laurian y Shaw (2008), OIDP (2006) y AIPP(2010).

LEGITIMIDAD DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARTICIPATIVA	
Técnicas e instrumentos utilizados	Espacio seleccionado para desarrollar la instancia. Tiempos asignados a la instancia. Desarrollo de la instancia –técnicas utilizadas.
Convocatoria	Canales de convocatoria. Direccionalidad de la convocatoria. Nivel de apertura de la convocatoria.
Flujo de información	Preparación de participantes previa a la instancia. Información durante la instancia participativa. Devolución.
Nivel de participación	Meta de la administración al organizar la instancia participativa
REPRESENTATIVIDAD DE INTERESES Y DEMANDAS	
Inclusión y diversidad	Identificación de participantes. Identificación del grado de organización de participantes. Origen de la voluntad de participar. Representación de mujeres y otras personas/colectivos usualmente relegadas de la toma de decisiones,
Receptividad	Posibilidad de expresión de opiniones de todas las personas participantes. Absorción igualitaria de todas las propuestas. Limitaciones en la posibilidad de intervención. Canales existentes para la formulación de propuestas innovadoras.

La investigación recabó datos desde el año 2017 al 2020, recurriendo al análisis documental de Planes, ordenanzas, reglamentos y resoluciones, artículos periodísticos y científicos, observación durante el desarrollo de mecanismos, reuniones municipales organizativas, estudio de encuestas e instrumentos diseñados por los equipos de OT de Luján de Cuyo y Maipú, entrevistas semiestructuradas a participantes y funcionarios municipales y provinciales. La información fue categorizada y se aplicó a la estructura de análisis buscando responder de forma incipiente a las dos preguntas de referencia planteadas.

Puntualizando en la actividad de cada caso, Maipú llevó a cabo las tres modalidades de participación que establece la ley. Desarrolló diez talleres

participativos en cada distrito⁴ para la validación del diagnóstico, una Consulta Pública y Audiencia Pública. Por iniciativa del equipo municipal, sumó además talleres sectoriales, una encuesta online y otra en formato papel. Los mecanismos fueron implementados desde octubre de 2018 hasta octubre de 2019. Por su parte, Luján de Cuyo comenzó a trabajar con talleres participativos distritales desde antes de la aprobación del PPOT, en el año 2016. Esto implicó que la metodología diseñada terminara siendo muy diferente a la planteada a nivel provincial y su adaptación al formato general fuera más bien a posteriori, a la hora de la redacción. No aplicó Consulta Pública. Luego de diseñar el documento preliminar de su Plan, realizó una Audiencia Pública para validar los resultados.

Sobre estos mecanismos mencionados se aplicó la estructura de análisis conformada a partir de la revisión de literatura y antecedentes. Sin caer en mayores extensiones respecto al registro de cada caso, a continuación se compartirá de forma general algunas de las conclusiones surgidas del análisis.

Breves conclusiones de la investigación

El estudio de cada mecanismo en Maipú permitió concluir que la incorporación de diferentes técnicas, signadas por pautas ordenadas y procedimientos flexibles enriqueció el intercambio con vecinos/as. Sin embargo, la convocatoria no buscó ser masiva en todos los casos y en general se escogió a participantes de forma discrecional, lo cual sesgó la posibilidad de una representatividad plural e inclusiva. La información ofrecida a quienes participaban y a la ciudadanía en general fue discontinua y focalizada según la instancia. Hoy en día, y tras un cambio en la gestión, no es posible acceder al documento del PMOT. No hay, además, explicitación respecto la forma en la que se incluyeron las intervenciones de vecinos/as en la Consulta y Audiencia Pública, en detrimento del reglamento de procedimiento de Audiencia Pública de la Provincia.

Luján diseñó un reglamento de participación propio luego de comenzar con las instancias participativas y lo publicitó recién al difundir su PMOT. Esto produjo que los procedimientos, en el caso de los talleres, variaran según el distrito. La convocatoria se realizó de diferente manera según el caso y los talleres no fueron abiertos, en la mayoría de las oportunidades se conformaban listas de invitados/as. La información previa y posterior a las instancias fue prácticamente nula. Aunque, a diferencia de Maipú, es posible acceder a los documentos y registros de la Audiencia Pública, lo cual ha aportado alguna transparencia respecto a la incorporación o no incorporación de las voces participantes.

Versando sobre ambos casos, las observaciones surgidas de este análisis no demostraron que los mecanismos participativos implementados en la planificación territorial a escala municipal hayan logrado superar las limitaciones identificadas por la literatura. Cuestiones como la restricción de acceso a información pública, la parcialidad en la selección de participantes, predilección por algunas voces y el veto a otras -ya sea desde lo deliberado o la falta de previsión- señalan que en este caso la práctica de participación ciudadana no logró superar las desigualdades que reproduce el tipo de relación representado-representante en los canales democráticos vigentes.

El estudio permitió echar luz sobre las principales falencias en el diseño e implementación de los mecanismos. Se detectó que en general fueron ocasionadas por una tendencia a la improvisación y al trabajo desarticulado entre las áreas municipales y entre el municipio y los organismos provinciales. Si bien eran perfectibles, los municipios contaban con reglamentos y asesoramiento respecto a prácticas participativas emanados de la experiencia provincial del PPOT, pero en su aplicación no hubo sistematicidad ni vigilancia y la legitimación y representatividad se vieron limitadas.

⁴ Los municipios de la Provincia de Mendoza se dividen territorialmente en distritos, los mismos acercan servicios

Sin embargo, como puntos a favor, los espacios deliberativos lograron tal vez recortar la distancia entre la administración pública y ciertos espacios de la ciudadanía y las instancias tuvieron como externalidad positiva la experiencia y la práctica cívica y democrática para quienes participaron. Además, los momentos de encuentro propiciaron la formación de nuevas redes intersectoriales susceptibles de dar potencia a la organización y asociatividad ciudadana en el ámbito local. Ya que la crisis de la democracia se plantea teóricamente en todas las escalas, queda abierto el interrogante de cómo se ejecutarían estos mecanismos que vienen a saldarla, por ejemplo, en un nivel nacional y si estas últimas ventajas serían también visibles en esa jerarquía.

La situación del proceso participativo en Mendoza.

La investigación abarcó la actividad de formulación de los PMOT hasta el año 2020 y constituye únicamente un pequeño capítulo en la extensa labor de muchas disciplinas a lo largo de años de seguimiento de la política en Mendoza. La promesa de un Plan consolidado para saldar participativamente las inequidades socioterritoriales y ambientales de nuestra provincia fue un disparador para la actividad de científicos/as y técnicos/as que participaron, al mismo tiempo, como sectores influyentes en el diseño mancomunado de las políticas y como investigadores/as de sus procesos.

Actualmente, cinco años después de la aprobación del PPOT, en el proceso de implementación provincial han surgido dificultades y atrasos a partir de la dilatación política de los tiempos; de la descoordinación de niveles administrativos; y de la marcada desarticulación entre la gestión y los ámbitos de producción del conocimiento científico-técnico. Mientras esta situación continúa, los escenarios que el OT intenta remediar profundizan su problemática. Por otro lado, los avances en la ejecución del PPOT quedan difusos por la debilidad del sistema de información interna y externa⁵ por lo que su conocimiento requiere nuevas investigaciones y financiamientos.

En este contexto y transitando la primera etapa de la implementación, enmarcada en el corto plazo, la normativa requiere que entren en juego los primeros instrumentos de gestión, ejecución y control concomitante. Entre ellos, los instrumentos de seguimiento y evaluación de Programas, Subprogramas y Proyectos Estructurantes de los cuales-en este plazo- tres han de implementarse: 1) la Auditoría Interna, que requiere la elaboración de un sistema de indicadores para el seguimiento anual de la aplicación del PPOT, enmarcado en el *Plan de Acción Anual por Resultados en materia de OT(PAAR)*; 2) la actualización del Diagnóstico Territorial, cada cuatro años, cuyo relevamiento proporciona la información base para la aplicación de los demás instrumentos de seguimiento y evaluación, la misma debería llevarse a cabo el año 2021; y 3) la primera Auditoría Externa de Impacto Territorial (AEIT) que buscaría medir los efectos producidos por la instrumentación y ejecución del Plan seis años después de su aprobación, es decir, que ha de ser realizada en el año 2023⁶ (Legislatura de Mendoza, 2017). Pero al día de hoy la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT), ni la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial dan cuenta de avances en estas etapas por hacerse.

Por su parte, los municipios se encuentran en estado de parálisis respecto a la aplicación de los proyectos y programas diseñados en sus PMOT. En el caso de Maipú, el Equipo

⁵ El Sistema de Información Territorial Ambiental (SIAT) es la herramienta de la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial de Mendoza cuyo objetivo es gestionar la información del territorio interinstitucionalmente para la elaboración, ejecución y seguimiento de los POT. Tanto el Reglamento de Elaboración del PPOT como el Plan Provincial establecen sus modalidades de utilización para la incorporación, agregación, procesamiento y difusión de información territorial. Actualmente esta herramienta fundamental se encuentra desactualizada y en desuso. La georeferenciación ofrecida por el SIAT puede verse en el siguiente link: <http://siat.mendoza.gov.ar/data/search>.

⁶ Los instrumentos de evaluación y plazos de implementación de los mismos están detallados en el Capítulo II y VI de la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos de Suelo (8051/09), así como en Reglamento de Elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial, desde el artículo 35 al 44 (Res. 75/14) y en los apartados 5.4 y 6.3 del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (Ley 8999/17).

PMOT fue disuelto y, tras un cambio de gestión-aunque fue de continuidad con la anterior-el ordenamiento dejó de estar en agenda, quedando sólo las actualizaciones de ordenanzas de zonificación y usos de suelo. Por otro lado, Luján de Cuyo utiliza en su retórica comunicacional la mención del PMOT pero no trabaja sobre los proyectos planificados. Luego de la pandemia, el Municipio resmasterizó su propuesta de ciudadanía digital y permite que la el seguimiento sobre obras y proyectos de forma virtual, sin embargo, ninguna de estos actualmente son los diseñados por el PMOT.

La unificación de las dimensiones territoriales e integralidad de las políticas a las que cada municipio arribó tras el trabajo de sus planes simplemente no se encuentra en efectiva ejecución. En este caso, intuimos inicialmente que no es posible siquiera hablar de una brecha de implementación, pues la política municipal quedó estancada en la etapa de formulación. En Mendoza de forma coloquial se habla de *la deuda del ordenamiento territorial* y cuesta creer que tantos años de procesos participativos, proyectos y desembolsos para diagnósticos, financiamiento para diseños especializados, contrataciones de asesores de toda índole y negociaciones legislativas hayan quedado en esta situación. La pandemia fue la explicación que primero se obtuvo a la paralización de sesiones los organismos de OT, como la CPOT y la APOT y en Maipú fue el argumento para la demora de más de un año en la aprobación del PMOT en el HCD. Sin embargo, los procesos al día de hoy no se han normalizado y no hay indicios de que vaya a suceder.

Entonces, ¿qué pasa con la participación? Al ordenar conclusiones de la investigación, hace ya un tiempo atrás, se indicaba que la discontinuación en la sistematicidad de los mecanismos, la selectividad de participantes, la inconsistencia en las formas de incorporar discursos, la falta de iniciativa para dar voz a colectivos usualmente relegados de la toma de decisiones habían coartado la legitimidad y la representatividad del proceso participativo (Vogel, 2020). Esto, se había concluido, no permitía decir que la experiencia se hubiera tratado de una modalidad decisoria que democratizara la cuestión pública frente a sus limitaciones actuales. Hoy en día la pregunta que vale hacerse circula la cuestión de la política pública en sí: ¿cómo se posicionó la administración pública al diseñar una política de 30 años de prospectiva?; ¿Qué acuerdos han fallado para propiciar la disrupción? La Ley de Ordenamiento Territorial y Usos de Suelo esperaba en su primer artículo consolidar al ordenamiento territorial como una Política de Estado, ¿qué compromisos se ha mantenido para lograrlo?

De acuerdo con los datos oficiales para los talleres y con el relevamiento primario de esta investigación para los restantes mecanismos, en Maipú casi 400 personas pasaron por las instancias participativas y en Luján, 550. Salvando la direccionalidad de las convocatorias, hubo una voluntad en la ciudadanía y distintos sectores por tomar parte en los debates, algunos/as en más de una instancia. En orden con estas preguntas, lo que se plantea es repensar el diseño de los momentos de participación. Las instancias posteriores previstas dependen indefectiblemente de que se lleve a cabo el encadenamiento de etapas esquematizado por el Plan y esto, en el escenario actual, es una debilidad. No existe posibilidad de nuevos encuentros para la ciudadanía en canales institucionalizados a causa de la parálisis por parte de la administración pública. De existir la voluntad de retomar acciones, sería una oportunidad para considerar la confección de espacios permanentes con mayor participación de organizaciones, uniones y movimientos sociales que traccionen allí donde el Estado y los organismos de OT han dejado de hacerlo por cambios en la agenda. Esto, lamentablemente, sólo vendría a confirmar la crisis en la que se encuentran nuestros gobiernos en términos de representatividad y la necesidad de la continua vigilancia desde la esfera de la sociedad para que la administración cumpla los compromisos asumidos.

BIBLIOGRAFÍA

- Agger, Annika y Löfgren, Karl (2008), Democratic assessment of collaborative planning processes. *Planning Theory*, 7 (2), Pp. 145-164.
- Aguilar Villanueva, Luis Fernando (2007), *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, México.
- Canto Chac, Manuel.(2008) Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y Cultura*, (30). Pp.9-37.
- Cedeño Álvarez, Eduardo Simón (2019). *La participación ciudadana en la construcción del plan de ordenamiento territorial departamental de Arauca 2016-2019*. Tesis de Maestría. Universidad Javeriana.
- Cueto, Walter José. (2016). *El debate legislativo durante el diseño de la nueva política de ordenamiento territorial en Mendoza*. Ponencia presentada en Jornadas Nacionales de Investigación en Ciencias Sociales de la UNCuyo. Organizado por UNCuyo, Mendoza, Argentina, 25 y 26 de agosto de 2016.
- Cueto, Bárbara; Foglia, Carolina y Rofman, Adriana. (2016). Políticas participativas locales en municipios bonaerenses: una aproximación político-territorial. En Rofman, Adriana (comp), *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Pp. 73-118. Buenos Aires: Ediciones UNGS.
- Furlani, María Virginia. (2012). *Redes de gobernanza para el desarrollo de la provincia de Mendoza. Configuraciones socio-espaciales e interrelaciones de actores en macro-contexto cambiantes*. Tesis Doctoral. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza, Argentina.
- Guardamagna, María Melina (2016). El ordenamiento del territorio en Mendoza, Argentina: la implementación ¿participativa? de una política. *Revista de Geografía e Ordenamento do Território (GOT)*, n.º 10 (dezembro). Pp. 159-187
- Guardamagna, María Melina y Cueto, Walter José. (2015). La implementación de la Política de Ordenamiento Territorial en Mendoza, Argentina: una mirada crítica sobre el diseño del Plan Provincial. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. XIII, núm. 22. Pp. 135-153.
- Holguín, Carmen. (2013). La participación social y ciudadana en las políticas públicas: apuntes para su reflexión. En: Roth, André (Ed.), *El análisis y la evaluación de las políticas públicas en la era de la participación: reflexiones teóricas y estudios de casos*. Pp. 73-205. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Laurian, Lucie y Shaw, Mary Margaret. (2008). Evaluation of public participation: the practices of certified planners. *Journal of Planning Education and Research*, 28 (3). Pp. 293-309.
- Legislatura de Mendoza (2009), Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, N° 8051/09, Legislatura de Mendoza, Provincia de Mendoza, Argentina.
- Legislatura de Mendoza (2017), Plan Provincial de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. Ley N° 8999/17, Legislatura de Mendoza, Provincia de Mendoza, Argentina.
- Lettelier, Dolores; Bertotto, Clara; Ander-Egg, Guillermo y Dalmasso, Claudia. (2013). Desarrollo rural con enfoque local: La dimensión institucional desde la perspectiva de los actores En: XXIII Jornadas de Investigación y V Jornadas de Posgrado. Organizado por la Secretaría de Ciencia, Técnica y Posgrado de la Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza, Argentina. 9-11/04/2013

Massiris, Angel. (2005). *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*. Bogota: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), Colección Investigación UPTC.

Massiris, Angel; Espinoza Rico, Miguel Antonio; Ramirez Castañeda Teresa; Rincón Avellaneda, Patricia y Artunduaga Tadeo Sanabria (2012) *Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia. Libro de la Maestría en Ordenamiento-Urbano Regional*. Acción Gráfica Editores. Bogotá:Colombia.

Molina, Laura Fabiana. (2021). *Gobernanza local, políticas públicas de alcance sustentable y comunicación estratégica. El caso de Godoy Cruz, Mendoza (2016-2019)*. Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Quilmes.

Norris, Pippa.(1999). *Critical Citizens* (6th ed.). New York: Oxford University Press Inc.

OIDP (2006) Guía para la detección de buenas prácticas en procesos participativos. Documento de la V Conferencia del Observatorio Internacional de Democracia Participativa. Barcelona

Pierre, Jon y Peters, Guy. (2005). *Governing Complex Societies. Trajectories and scenarios*. Londres: Palgrave, Macmillan.

Reyes, Malena Lucía. (2010). Comercio informal y tensiones con el ordenamiento del territorio: análisis de la feria de Ugarteche, Mendoza. *Revista de Estudos de Gestao, Informacao y Tecnologia*; N 12; 2. Pp.24-42.

Reyes, Malena Lucía. (2021). ¿Es posible la planificación participativa en ordenamiento territorial? Elementos para el debate desde el caso de la Provincia de Mendoza, Argentina. *Investigaciones Geográficas* (62) Pp. 14-27

Rofman, Adriana (Comp). (2016). *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento

Saltos Espinoza, Luis. e Hidalgo Molina, María Daniela. (Noviembre 2019 – Abril 2020). Participación ciudadana en la construcción de planes de ordenamiento territorial. Caso Samborombón. *AREA*, 26(1). S/p. Recuperado de: <https://area.fadu.uba.ar/area-2601/saltos-hidalgo2601/>

Sandoval, Carlos; Sanhueza, Andrea y Willinier, Alicia. (2015). *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad: las estrategias de participación ciudadana en los procesos de participación multiescalar*. Santiago de Chile: ILPES CEPAL.

SCHARPF, Fritz. (1999). *Governing in Europe: effective and democratic?*. Oxford: Oxford University Press.

Soronsen, Eva y Torfing, Jacobo. (2005). The democratic anchorage of governance networks. *Scandinavian Political Studies*, 28(3). Pp195-218.

Subirats, Joan, Knoepfel, Peter, Larruey, Corine y Varone, Frederic. (2008). *Análisis y Gestión de Políticas públicas*. Barelona: Ariel.

Svampa, Maristella. y Pereyra, Sebastián. (2004). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.

Vogel, Paula. (2020) *Mecanismos de participación ciudadana en el nivel local. Un análisis a partir de la política de Ordenamiento Territorial en los municipios de Luján de Cuyo y Maipú, Mendoza*. Tesis de Grado. Universidad Nacional de Cuyo.

III Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública “Las Transformaciones en la Administración Pública ante la nueva complejidad”. Septiembre 2022, La Plata, Argentina.

Von Haldenwang, Cristian. (1990). Hacia un concepto politológico de la descentralización del Estado en América Latina. *Revista de Estudios Urbano Regionales*, Vol 16 N 50. Pp 61-77.

Referencia de la autora

Paula Vogel

Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública. Miembro del Centro de Estudios de Innovación Institucional de la Universidad Nacional de Cuyo. Doctoranda en Ciencias Sociales por la UNCuyo y becaria doctoral de CONICET