Economía, Sociedad y Territorio, vol. XVIII, núm. 59, 2019, 1003-1033.
DOI: http://dx.doi.org/10.22136/est20191284

El desafío de la implementación de políticas públicas participativas para el desarrollo del territorio

The challenge of implementing participation in public policies regarding territorial development

Melina Guardamagna*
Malena Reyes*

Abstract

Nowadays, few would question citizen participation as an essential strategy for legitimizing public policies. However, rhetoric surrounding participation does not necessarily imply truly democratic instances of citizen involvement. The territorial planning policy in Mendoza, Argentina is analyzed, where citizen participation has been implemented heterogeneously from 2006 to the present. Although the mechanisms envisaged have been formally met, it is evident that citizen contributions have not had a substantial impact on territorial policy development.

Key Words: territorial planning, citizen participation, democracy.

Resumen

En la actualidad, la participación ciudadana se ha transformado en una estrategia imprescindible para la legitimación de políticas públicas. Sin embargo, la retórica en torno a la participación no necesariamente supone la implementación de instancias realmente democráticas de involucramiento de la ciudadanía. Se analiza la política de ordenamiento territorial en Mendoza, Argentina, donde la participación ciudadana ha sido instrumentada de forma heterogénea desde el 2006 a la actualidad. Si bien, en lo formal se han cumplido los mecanismos previstos, se evidencia que los aportes ciudadanos no han tenido una incidencia sustancial en el desarrollo de la política.

Palabras clave: ordenamiento territorial, participación ciudadana, democracia.

*Universidad Nacional de Cuyo, correos-e: meliguardamagna@gmail.com, malenaluciareyes@gmail.com

Introducción

En nuestros días, son cada vez más las políticas públicas que incorporan mecanismos de participación ciudadana en alguna o en todas sus fases (Rofman 2016; Oszlak y O'Donnell, 2008; Kliksberg, 1999). Con el objeto de obtener mayores niveles de legitimidad en las acciones que implementan y generar nuevos y más espacios de interacción entre Estado y sociedad, los gobiernos recurren a estos instrumentos entendiéndolos como requisitos ineludibles de las democracias actuales. En este sentido se favorecería, tal como afirma Ziccardi (2004), una doble democratización: la de la sociedad en su relación con el Estado y la del mismo Estado hacia su interior.

Al analizar los procesos de participación ciudadana y las problemáticas en torno a su implementación, particularmente en el marco de las políticas orientadas a la ordenación del territorio, es importante plantear algunas cuestiones que consideramos centrales. En primer lugar, entendemos que el estudio de la participación ciudadana contempla el análisis de la relación Estado-sociedad, que se materializa a través de políticas públicas. Desde dicha perspectiva, nos interesan las diversas modalidades de intervención de la ciudadanía en el proceso de las políticas públicas y si éstas tienen o no incidencia en el devenir de la acción público-estatal.

El Estado, en este sentido, y en tanto representante de lo público, es el garante de estos espacios de participación. Se requiere voluntad política para llevar adelante procesos de adecuación institucional que permitan la incorporación de mecanismos, que supongan, en términos de gestión, una innovación en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Cuando esto no sucede, se corre el peligro de quedar atrapados en un discurso pro-participación que muchas veces no está acompañado de procesos rigurosos y sistemáticos que posibiliten la participación real de los diversos actores (Cunill-Grau, 1991; Coraggio, 2003). En estos casos, las políticas terminan siendo definidas por unos pocos que muchas veces se oponen, aunque discursivamente manifiesten lo contrario, a un mayor involucramiento de la ciudadanía, a lo que Kliksberg (1999: 6) se refiere como "la presencia silenciosa de bloqueos considerables al avance de la participación".

En definitiva, lo que nos interesa es problematizar en torno a este concepto tan en boga que es la participación ciudadana y su relación con las políticas públicas. Pero no con cualquier política, sino con una que es intrínsecamente participativa porque tiene que ver con la conformación social, económica y política del territorio. Nos referimos a las políticas de desarrollo territorial y más específicamente a las de ordenamiento del territorio, entendiendo a éste como un instrumento para el desarrollo.

Lo anterior supone un abordaje multidisciplinario y esa es la forma en la que trabajamos desde el Centro de Estudios de Innovación Institucional (CEII). El presente trabajo es parte de la línea de investigación que estamos llevando adelante[1], en la cual analizamos la implementación de las políticas vinculadas al desarrollo territorial. Para ello recurrimos a una perspectiva metodológica interpretativista —tanto hermenéutica como etnometodológica— asumiendo que el análisis documental y las entrevistas en profundidad serán las técnicas de investigación más compatibles con el trabajo que se propone desarrollar. Nuestro recorte espacial es Mendoza, donde la ordenación del territorio es parte de la agenda política provincial desde hace más de 10 años, posicionándose como referente en la temática a nivel nacional y también regional.

A lo largo de este periodo son varias las instancias participativas que se han implementado, con diversas características y resultados, lo que sin duda nos permitirá trasladar al análisis concreto del caso las cuestiones que nos interesa problematizar en torno a la participación ciudadana, las políticas públicas y el territorio.

En relación con estos conceptos, el artículo se estructura a partir de algunas interrogantes: ¿Por qué hablar de políticas públicas participativas para el desarrollo del territorio? ¿Cuándo implementar la participación ciudadana en el ciclo de la política? ¿Se puede implementar en todo el proceso? ¿Por qué sí, por qué no? ¿Quiénes participan en este tipo de políticas? ¿Los mecanismos de participación que se implementan reproducen desigualdades sociales? ¿Se puede mejorar el nivel de legitimidad y representatividad de estos mecanismos? Finalmente ¿Cómo garantizar instancias de involucramiento reales y democráticas de la ciudadanía?

1. Políticas públicas participativas

La incorporación de mecanismos de participación en las políticas públicas orientadas al desarrollo del territorio es un fenómeno de creciente importancia en las últimas décadas, el cual (Rofman, 2016) plantea nuevos desafíos, principalmente, a las gestiones públicas locales de la región.

Hasta no hace mucho tiempo, e incluso aún vigente en algunos países de América Latina, el desarrollo del territorio estaba subordinado a objetivos macroeconómicos. Las políticas de desarrollo regional eran concebidas

[1] PICTO 2016-0051: "¿Hacia un (des)ordenamiento territorial? La Implementación de las políticas vinculadas al desarrollo territorial en Mendoza", en ejecución, proyecto núm. F025 "La implementación de las políticas de Ordenamiento Territorial en Mendoza: heterogeneidades y (des) articulaciones en el nivel municipal". Proyecto nº 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.

desde una perspectiva sectorial, donde el territorio era reducido a un espacio económico, valorado en función de sus recursos para el crecimiento y la productividad (Massiris, 2012).

De forma paralela, surge, como sostiene Gil-Zafra (2016) un nuevo enfoque integral que elude estas miradas fragmentarias y economicistas, asociadas a la clásica concepción del desarrollo, y que incorpora, dentro de sus dimensiones, las condiciones de vida de la población y sus necesidades.

En este contexto, la participación aparece como un componente central, pero también controvertido, de las políticas públicas destinadas a la ordenación del territorio. Esto implica, de acuerdo a Manero-Miguel (2010: 49), "nuevas premisas en las formas de gestión, en la búsqueda de opciones basadas en la voluntad de acuerdo, en el riesgo compartido y en la aparición de posturas favorables a la transparencia de las decisiones". Lo que supone, además, como sugiere Zoido (2007), una nueva cultura política con ciudadanos más activos, organizados y conscientes de los problemas que afectan su entorno.

Debido a la complejidad que presentan las políticas públicas participativas orientadas a la ordenación del territorio, bajo este paradigma, la articulación de enfoques tales como el de política pública y desarrollo territorial permitirá una mirada más integral de la problemática.

Al seguir la línea de Subirats (2008), los elementos constitutivos de toda política pública son cuatro: 1) actores (autoridades político-administrativas, grupos objetivos y beneficiarios finales); 2) recursos (personal, fuerza, dinero, información, consenso, etc); 3) reglas institucionales (generales e institucionales específicas) y 4) contenidos de la misma.

El análisis de este conjunto de acciones "se basa principalmente en las instituciones u organizaciones administrativas, existentes o por crearse, y los servicios efectivos que presentan a los ciudadanos" (Subirats, 2008: 8). En dicho sentido, el análisis de políticas públicas —participativas— busca describir y comprender la dinámica de la acción institucional y la forma en la que los actores (públicos y privados) contribuyen a la solución de problemas colectivos.

En cuanto al enfoque del desarrollo territorial, partimos de la concepción del territorio como una construcción social, históricamente desarrollada por estrategias de actores que territorializan el espacio apropiándose del suelo y de los recursos naturales. No se trata de un soporte pasivo destinado a albergar a los grupos humanos y a ofrecer recursos a las actividades económicas sino, por el contrario, de una activa matriz de organización de relaciones sociales (Raffestin, 1981 y 1996; Claval, 1978 y 2002).

Desde esta perspectiva, el desarrollo territorial se define como un proceso de transformación que, a través de la organización y dinamización del territorio, y de la puesta en marcha de metodologías dinámicas y

flexibles de organización social, pretende alcanzar un alto grado de innovación y crecimiento económico sustentable así como 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; Albuquerque, 2004; Schejtman, 2004).

En síntesis, la perspectiva teórico-metodológica que utilizamos se interesa por el análisis de los mecanismos de participación y su legitimidad cuando éstos se incorporan a políticas públicas tendientes a mejorar la calidad de vida de la población a través de la sostenibilidad económica, social y ambiental del territorio. Intentaremos abordar un objeto de estudio que se presenta complejo, multidisciplinar y heterogéneo.

2. La implementación de la participación ciudadana en el ciclo de la política

La participación en el proceso de la política se relaciona con la concepción del vínculo Estado-sociedad: un Estado más abierto a la ciudadanía supondría mayores niveles de participación a lo largo del ciclo de la política, pero también hay quienes se refieren, más que a la cantidad, a la calidad de la misma, sea cual sea la etapa en la que se implementa. La discusión de fondo es la misma, cómo hacer más participativa y cercana a la ciudadanía, por un lado, y cómo generar mayores niveles de participación comprometida por parte de los ciudadanos., por otro. En este sentido encontramos diversas posiciones, muchas de las cuales surgen como resultado de experiencias a lo largo de la región.

A grandes rasgos podemos reconocer tres posturas: la predominante en la teoría, que califica la participación ciudadana en relación con el momento del ciclo de políticas en que tiene lugar la intervención. En segundo lugar se encuentran quienes critican esta visión y sostienen que la participación en el ciclo de políticas es un proceso continuo y no compartimentado. Finalmente, los más apegados al estudio de caso, que privilegian una mirada situada que reconoce las particularidades de cada experiencia, antes que su asociación a categorías construidas a priori sobre la cantidad y calidad de los mecanismos de participación en relación con el ciclo de políticas.

Para la primera de estas perspectivas, la validez y calidad de la participación varía de acuerdo con el momento del ciclo en el que se implementa, de esta forma, la intervención en el momento de la decisión o de la formulación de las políticas supone una participación más intensa o de mayor calidad. Se trata, en este sentido, de una participación que profundiza la democracia (Cabrero, 2004 y Delamaza, 2009), ya que permite que una

determinada población exprese su parecer sobre un evento y manifieste, en función de sus intereses, un conjunto de necesidades, aspiraciones y puntos de vista.

Por su parte, Manero-Miguel (2010) ubica a la participación entre las directrices decisionales de las políticas orientadas a la ordenación sostenible del territorio; del otro lado quedan las directrices de gestión, con incidencia sobre los niveles de exigencia y efectividad que emanan de los instrumentos de evaluación y seguimiento de las políticas. Las directrices decisionales, afirma el autor: "conciernen específicamente al proceso de elaboración y toma de las decisiones por parte de los órganos con responsabilidad y competencia para ello, y cuya capacidad de iniciativa se ve sensiblemente enriquecida merced al margen de posibilidades permitido por la `participación ciudadana» y por las diferentes modalidades de «cooperación multinivel´" (Manero-Miguel, 2010: 51).

Quienes no concuerdan con esta visión, como Kliksberg (1999) y Rofman (2016), entienden a la participación ciudadana como un proceso continuo a lo largo del ciclo de la política. Lo que, de acuerdo con el primero de estos autores, aumenta el nivel de efectividad de las mismas: "En cada una de las etapas usuales de los programas: diseño, gestión, monitoreo, control, evaluación, la participación comunitaria añade `plus´ prácticos, y limita los riesgos usuales" (Kliskberg, 1999: 13).

Se trata de una concepción que encuentra parte de sus raíces en las propuestas metodológicas de Paulo Freire en los setenta, a partir de las cuales se reconoce que los miembros de una comunidad son, muchas veces, quienes tienen más voluntad y conocimiento de las particularidades de su territorio para potenciar su desarrollo, por lo que es necesaria su incorporación, tanto en la definición del problema público como en su solución, lo que sin duda supone una innovación frente a los modelos de planeación tradicional (Martínez-Flores *et al*, 2015: 196).

Ahora bien, más allá de lo ideal de esta perspectiva en términos democráticos ¿es posible su implementación? Sobre todo, si pensamos en las características de los modelos de gestión pública que todavía persisten en la mayoría de los gobiernos locales ¿es posible generar innovaciones institucionales que se adapten a estos nuevos esquemas participativos?

Estas perspectivas resultan muy interesantes para estudiar la dinámica de la participación en los procesos de política, pues parecerían no tener tan en cuenta las complejidades propias de cada etapa, entre ellas las relacionadas a las cambiantes dinámicas de los distintos actores que se juegan en cada momento y en cada caso en particular.

Establecer evaluaciones acerca de la intensidad o calidad de la participación en relación con el momento del ciclo de la política en que tiene lugar la intervención de la sociedad (Grandinetti y Nari, 2016), o relacionar su

efectividad con el nivel de involucramiento social a lo largo de todo el proceso, podría hacernos caer en afirmaciones abstractas y generalistas. En dicho sentido, retomamos la idea del ciclo como un constructo que sirve para ordenar el análisis, pero siempre incorporando los elementos y particularidades de cada política y de cada experiencia de participación en particular.

3. Los que participan y los que no…

La participación ciudadana es reconocida como un elemento central para mejorar la calidad de nuestras democracias (Aguilar-Villanueva, 2007; Ziccardi, 2004). Sin embargo, la apertura de las gestiones gubernamentales hacia la ciudadanía muchas veces se aleja del discurso en boga. La brecha, como afirma Klisksberg (1999), se explicaría en parte porque la participación comunitaria implica profundos cambios sociales que generan resistencias, como afirma Rofman (2016: 12) "los procesos de participación constituyen, en sí mismos, formas de disputa por el poder".

Justamente, al entender al territorio como una construcción social, política y económica donde se producen y reproducen relaciones sociales, así como los conflictos y relaciones de poder, es que consideramos que, aunque se produzca un aumento en las instancias de participación, no todos los actores tienen la misma posibilidad de acceso a ellas. Como afirma Canto-Sáenz (2014: 19): "En todas las sociedades, los grupos dominantes y las élites se cuentan entre los actores más participativos en los asuntos públicos, y con frecuencia su participación es más eficaz que otras gracias al empleo de medios que tienen en abundancia, como riqueza, poder y recursos variados…".

En las políticas orientadas al desarrollo sostenible del territorio, esto sucede. La percepción es, de acuerdo a Martínez-Flores *et al.* (2015), que los factores institucionales quedan, muchas veces, a expensas de las relaciones de poder y de los intereses económicos que interfieren en el accionar estatal tratando de minimizar la intervención social. "Las estructuras político-administrativas y otras formas de autoridad territorial son, en realidad, cristalizaciones temporales de un movimiento permanente de interacción conflictiva entre grupos y actores sociales que procuran instalar sus propios intereses y sistemas de poder en la gestión de los territorios" (Rofman, 2016: 20).

Lo anterior no quiere decir que debemos descartar la participación ciudadana como componente esencial de las políticas públicas; las políticas participativas, de hecho, permiten conocer las preferencias de los ciudadanos, fortalecen las instituciones locales, generan mayor credibilidad,

posibilitan la formación de capital social y fortalecen la identidad local; aunque también propician la formación de élites participativas; generan exclusión de los menos organizados; propician la informalización de la política y disminuyen la confianza hacia las instituciones representativas (Canto-Chac, 2008).

En definitiva, debemos ser conscientes y no caer en discursos livianos que asumen que la intervención de la sociedad, sin reparar en cómo ni en cuándo, ni en quiénes, es de por sí beneficiosa para la democracia. Como sostiene Rahnema (1992: 198-199) es necesario, en un contexto en el cual "la participación se ha convertido en un lema publicitario políticamente atractivo, redefinir el ideal participatorio en términos de aprender, relacionarse y escuchar", cualidades que el autor define como imposibles de enajenar.

En dicho sentido es importante, como decíamos anteriormente, entender las particularidades de cada política, tener claro quiénes intervienen, cuáles son sus intereses y con qué recursos cuentan. Específicamente, en las políticas objeto de nuestro estudio, como propone Rofman (2016), interesa, además, analizar y retomar elementos como la inscripción política y territorial de los actores no estatales que se involucran en las instancias de participación, es decir, su estructura de poder territorial.

Ahora bien ¿cómo sabemos si los mecanismos de participación alientan la inclusión de todos los actores y si estos ven reflejados sus aportes en las políticas? Una de las formas 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 *et al.*, 2016). Aunque se trata de una propuesta más, nos parece interesante retomarla, ya que creemos que abarca la mayoría de las dimensiones de la participación que intervienen en un proceso de política pública, lo que para nuestro análisis del caso de la provincia de Mendoza en Argentina será de suma utilidad.

En el cuadro 1 se muestran los tres tipos de legitimidad que los autores plantean para evaluar qué tan participativas son las políticas.

Cuadro 1
Legitimidad y criterios

Tipos de legitimidad	*Criterios / dimensiones de análisis*
A partir de **quién participa**	**Participación de las asociaciones** en los órganos formales de participación. **Representatividad sociodemográfica** de los participantes. **Capacidad de influencia** de los colectivos sociales más desfavorecidos.
A partir del **proceso**	**Transparencia** (fácil acceso a la información respecto al proceso). **Adaptabilidad** (capacidad para manejar conflictos y aspectos exógenos que interfieren en proceso). **Inclusividad y diversidad** (todos los actores relevantes han sido invitados a participar, independientemente de sus capacidades y de sus recursos). **Distribución equitativa del poder** (todos los actores tienen las mismas posibilidades de influir en el resultado final). **Deliberación** (espacios de deliberación basados en el respeto y la reciprocidad, el resultado de los cuales es incorporado en las decisiones finales). **Satisfacción de los participantes** con el proceso.
A partir de los **resultados**	**Legitimación del resultado** (solución legitimada por la mayoría de los participantes). **Construcción de capacidad institucional** (adquisición por parte de los participantes de nuevos conocimientos en relación con la temática y establecimiento de nuevas relaciones sociales basadas en la confianza entre los mismos). **Confianza en las instituciones** (el proceso mejora la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas). **Satisfacción de los participantes** con los resultados.

Fuente: elaboración propia a partir del modelo de Agger y Löfgren (2008), Laurian y Shaw (2008) y Subirats *et al*, 2016: 35-36.

4. Una participación más democrática ¿es posible?

Más allá del discurso pro-participación, en la práctica se enfrentan múltiples obstáculos para convertir ésta en un componente central de las políticas públicas en las democracias. La disputa por el poder, el (des) compromiso de los ciudadanos y la institucionalización de los mecanismos de participación no son sólo dificultades metodológicas asociadas a su implementación. De acuerdo con Merino-Jara (2010: 54), han llegado a convertirse en problemas "epistemológicos, debido a que la forma en cómo es abordada y entendida institucionalmente la participación, incide directamente en el tratamiento, canalización y operacionalización de ésta en las políticas públicas".

De acuerdo al relevamiento bibliográfico y a nuestra propia experiencia en la implementación de este tipo de mecanismos, las mayores dificultades tienen que ver con tres cuestiones claves, que se interrelacionan entre sí: la voluntad política para implementar los mecanismos; todo lo relacionado a la incorporación de los mismos a la gestión pública y, por último, lo que hace al tratamiento de los aportes de los ciudadanos en los distintos momentos del desarrollo de las políticas.

Uno de los mayores impedimentos en el camino a la movilización de la participación es si existe una voluntad, es decir, si hay una verdadera disposición por parte de las autoridades de compartir el poder; lo que puede evidenciarse tanto en la resistencia hacia la instrumentación de instancias consultivas como en la implementación de éstas para la legitimación de proyectos polémicos.

Experiencias como las de Porto Alegre y otras similares (Kliksberg, 1999) demuestran que proyectos genuinamente participativos generan un mayor y sostenido apoyo de la ciudadanía en vez de disminuir las bases reales de poder de los gobernantes; a la vez, permiten el empoderamiento de los ciudadanos que se sienten parte y comprometidos con el devenir de la política.

En definitiva, como sostiene Manero-Miguel (2010: 69) al referirse a las políticas de desarrollo territorial, "la voluntad política que inspira el ejercicio del poder a escala municipal —pudiéndonos también referir a otras escalas de gobierno, como la provincial— se convierte en el factor determinante del avance o retroceso que pueden revestir las políticas públicas adoptadas en aspectos muy sensibles de la vida local".

Una segunda cuestión que es central en estos procesos es la adecuación institucional de los mecanismos de participación. Las estructuras de la gestión pública no suelen estar preparadas para su incorporación, muchas de ellas continúan respondiendo a la tradición burocrática y vertical, donde la formulación e implementación de las políticas se hace de arriba hacia abajo. En el nivel local, además, el diseño organizacional está pensado para la administración de servicios y muy lábilmente vinculado a la gestión de políticas. Afortunadamente esto, aunque lentamente, parece ir cambiando.

¿Cómo hacer entonces para adaptar el marco institucional a estas nuevas prácticas innovadoras? De acuerdo con Stoker (2004), Subirats *et al*, (2016) y Bevir (2010) en las políticas urbanas (y, agregamos nosotras, las que incorporan los territorios de interfaz urbano-rural y rurales) se evidencian tres grandes modelos teórico-normativos en competencia: "las formas tradicionales de gobierno local, asentadas sobre los principios de la democracia representativa y la burocracia weberiana; las propuestas mercantilistas y privatizadoras que dieron lugar al movimiento de reforma

administrativa conocido como la Nueva Gestión Pública; y el modelo emergente de la gobernanza en red, basado en los principios de la interdependencia, la deliberación y la coordinación entre actores" (Subirats *et al.*, 2016: 30).

La implementación de este último modelo supone un cambio cultural dentro de la organización. Es de esperar que los actores, acostumbrados a determinadas rutinas institucionales que corresponden a modelos de gestión más tradicionales se resistan al cambio. Como sostiene Grandinetti (2016: 67), "modificar la urdimbre institucional requiere transformaciones en los actores involucrados […] Se hace necesario generar nuevos incentivos y circuitos de distribución de poder al interior de las organizaciones para que el cambio efectivamente modifique las instituciones prevalecientes". Para ello, sin duda, es necesaria la decisión política sin la cual es imposible impulsar el cambio.

Estos nuevos espacios de gobernanza también corren el peligro de terminar institucionalizando la desigualdad social y económica entre los actores (Geddes, 2006; Davies, 2007; Swyingedouw, 2005). Sin embargo, creemos que son más las oportunidades que presentan en comparación con las estructuras clásicas. Esto porque, aunque las instancias siguen siendo promovidas por el Estado, los ciudadanos pueden convertirse en sujetos activos con capacidad de influencia sobre el accionar gubernamental (Taylor, 2007), lo que, a la vez, permite que se generen agendas alternativas de política pública promovidas desde la ciudadanía (Raco, 2003).

Es imprescindible que los ciudadanos accedan a la información en forma rápida, completa y sencilla: "La información se convierte en prerrequisito para que la participación sea posible. Pero no sólo es la capacidad de brindar buena información sino la forma de transmitirla. También se relaciona con la forma en que los conocimientos expertos son presentados y percibidos dentro de la sociedad" (Aitken, 2010: 262). Es por ello que, muchas veces, la escala local de gobierno es la que presenta mayores facilidades para generar este tipo de relación Estado-sociedad.

El modo en el que se trabajan los aportes de la ciudadanía, los métodos que se utilizan y la rigurosidad y sistematicidad con la que se trata la información como insumo para la política, constituyen otro elemento a tener en cuenta, no hacerlo implica el riesgo de generar un efecto de resistencia por parte de los ciudadanos hacia futuras instancias de participación.

En definitiva, retomando la idea de Atkinson y Martinet (1998), y siguiendo nuestra propia experiencia, podemos afirmar que la práctica de la participación ciudadana y sus efectos en las políticas públicas, particularmente cuando se trata de cuestiones relacionadas con la ordenación del territorio, se encuentra lógicamente determinada por las particularidades de los escenarios de aplicación respectivos. Es por ello que, para analizar

los mecanismos de participación ciudadana implementados en el marco de las políticas de desarrollo territorial recurriremos al caso de Mendoza.

5. Un caso de estudio: la política de desarrollo territorial en Mendoza

Desde hace ya más de diez años, en Argentina, y en particular en la provincia de Mendoza, se trabaja en la formulación e implementación de una política de ordenamiento territorial y usos del suelo como instrumento de planificación, con lo que se busca contribuir al desarrollo sustentable del territorio.

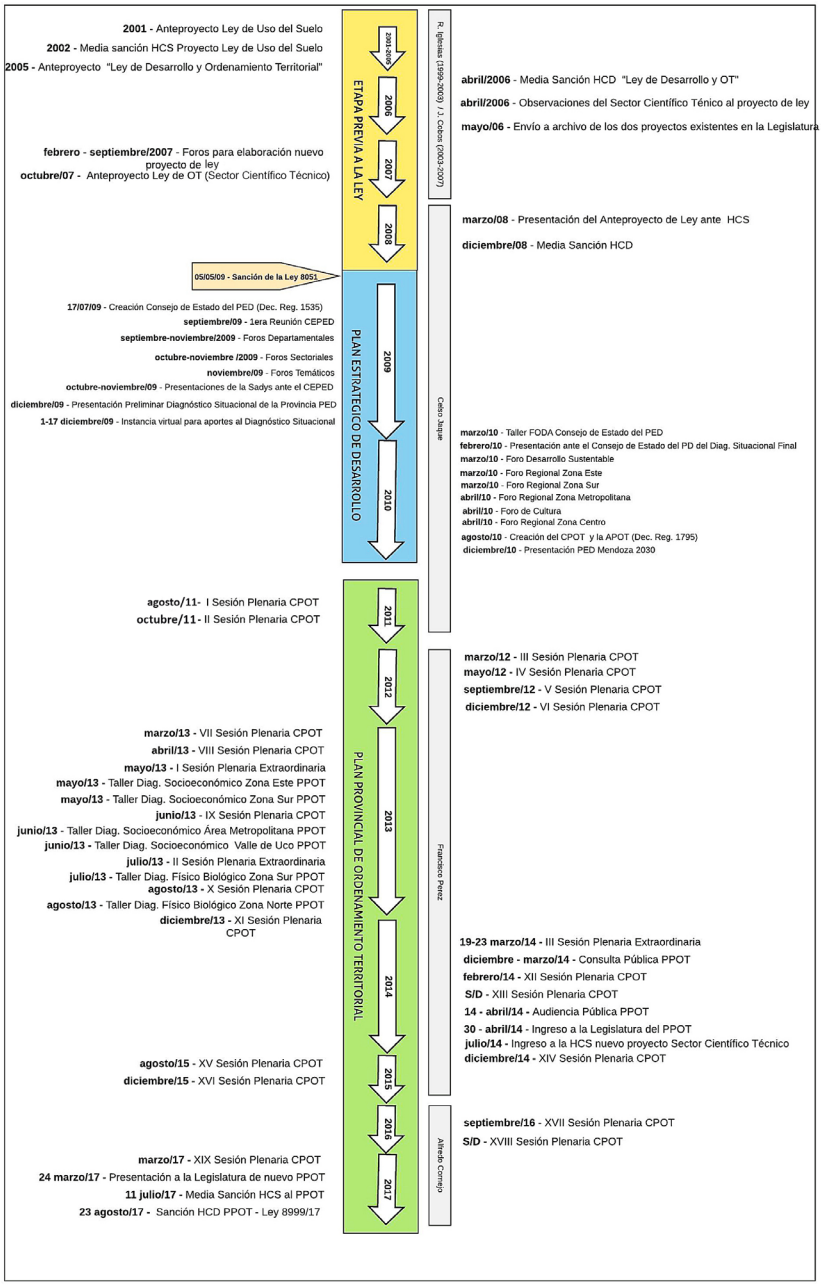
Durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) se encargó al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios el diseño y la implementación de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDT). En este periodo, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva estableció los lineamientos de política en la temática, definiendo como tema estratégico, en su área de Hábitat, la Planificación de la ubicación y expansión urbana.

En este contexto, Mendoza se posiciona como referente en la región respecto al abordaje de esta problemática; en primer lugar por ser 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. Y recientemente por ser la primera en sancionar una Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, la número 8051 del año 2009 y avanzar en la elaboración de un Plan Estratégico de Desarrollo, el PED2030 del 2010 y el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT) aprobado en agosto de 2017 (Legislatura de Mendoza, 2017). Mientras, los dieciocho municipios que conforman el territorio provincial también han avanzado, con diversos niveles de heterogeneidad, en la elaboración de programas y proyectos a fin de responder a las particularidades de sus territorios.

Presentamos en una línea de tiempo (figura 1) las etapas de este proceso identificando los principales acontecimientos en el periodo que va desde el año 2001, cuando se presenta a la Legislatura un primer anteproyecto de Ley de Uso de Suelo, al 2017, con la sanción del Plan de Ordenamiento Territorial.

Con fines analíticos y siguiendo en parte la secuencia que la Ley 8051/09 define, hemos identificado tres grandes momentos: el primero, 2001-2008, dedicado a la discusión de las diversas iniciativas presentadas ante la legislatura para la sanción de una norma orientada a la regulación del uso del suelo y al ordenamiento del territorio.

Figura 1
Línea de tiempo, política de Ordenamiento Territorial en Mendoza, Argentina Periodo 2001-2017



Fuente: elaboración propia.

Un segundo momento, 2009-2010, que comienza con la sanción de la Ley 8051/09 y continúa con la elaboración y aprobación del Plan Estratégico de Desarrollo-PEDMza 2030, y el tercero, a partir del 2011, dedicado al Plan de Ordenamiento Territorial (PPOT).

Como decíamos, estas etapas responden a lo dispuesto por la ley, que en su artículo 7 define un conjunto de instrumentos y procedimientos del ordenamiento territorial. La norma también define plazos para la elaboración de los mismos: seis meses desde la promulgación de la ley para la elaboración del PED, 18 meses desde la remisión de este a la legislatura para la confección del PPOT y 12 meses desde la aprobación del plan para que cada municipio realice el suyo (art. 18) (Guardamagna, 2016: 164). Plazos que, tal como se evidencia en la línea de tiempo (figura 1) no se han cumplido. De hecho, pasaron siete años, desde la sanción del PEDMza 2030 hasta la aprobación del Plan Provincial.

La idea es analizar cada uno de estos momentos y los hechos que los conforman de acuerdo con los múltiples y diversos actores involucrados. Para ello, partimos del supuesto de que la participación ciudadana ha sido instrumentada de forma heterogénea en los distintos momentos de la política, desde el 2001 a la actualidad.

A fin de analizar la participación de los actores, y teniendo en cuenta la complejidad del proceso que estamos estudiando, identificaremos en primer lugar quiénes estuvieron involucrados en cada momento. En el cuadro 2 se especifican los actores del "espacio de la política" (Subirats, 2008: 57) de ordenamiento territorial en Mendoza, en función de las etapas mencionadas en la línea de tiempo.

Como veremos, los actores son casi siempre los mismos, lo que varía son las posiciones que ocupan de una etapa a otra e, incluso, dentro de la misma. Por ejemplo, debido al cambio de posicionamiento que generan los procesos electorales.[2] La clasificación que propone Subirats (2008) distingue entre actores públicos y privados, dentro de los primeros ubicamos a las autoridades político-administrativas y a los actores paraestatales, que son privados con control estatal; entre los privados se encuentran los grupos objetivos (quienes causan el problema), los beneficiarios finales (quienes padecen los efectos negativos del problema) y los grupos de terceros (afectados o beneficiados indirectamente por la política).

A continuación, el seguimiento de las etapas identificadas se hará desde los criterios de legitimidad —legitimidad a partir de quién participa;

[2] En el periodo de estudio que va del 2001 al 2017 nos encontramos con cambios en el color político de los gobiernos provinciales, lo que incide en el devenir de la política objeto del presente estudio: Ing. Roberto Iglesias (1999-2003) Partido Unión Cívica Radical (UCR); Ing. Julio C. Cobos (2003-2007) Partido UCR; Cont. Celso Jaque (2007-2011) Partido Justicialista (PJ); Dr. Francisco Pérez (2011-2015) PJ; Lic. Alfredo Cornejo (2015-2019) UCR/Cambia Mendoza.

Cuadro 2
Actores que participan de la política de OT en Mendoza

Actores	*Públicos (autoridades político-administrativas y actores paraestatales)*									*Privados (grupos objetivos, beneficiarios finales, terceros)*			
Etapas política	*PE (Ministerios y Secretarías)*	*Poder Legislativo*	*Poder Judicial*	*Dirección General de Irrigación*	*Municipios*	*Universidades y entidades académicas*	*Sector científico-técnico*	*Institutos de Desarrollo*[1]	*Consejos Provinciales*[2]	*Org. de usuarios x cuenca hidrográfica*	*Empresarios y entidades que los nuclean*	*Sociedad civil (organizada y particulares)*	*Colegios profesionales*
Previo a la Ley 8051/09	X	X		X		X	X				X		
PEDMza 2030	X		X	X	X	X	X	X				X	X
PPOT	X	X		X		X	X	X		X		X	X

[1] Instituto de Desarrollo Rural (IDR), Instituto de Desarrollo Comercial (IDC) e Instituto de Desarrollo Industrial, Tecnológico y de Servicios (IDITS).

[2] Consejo de Niñez y Adolescencia, Consejo del Arbolado, Consejo Provincial de la Persona con Discapacidad y Consejo Provincial de Adultos Mayores.

Fuente: elaboración propia a partir de la clasificación de actores que propone Subirats (2008).

legitimidad a partir del proceso y legitimidad a partir del resultado—(cuadro 1) que nos permitirán evaluar cuán participativa ha sido en la práctica la política a lo largo de periodo de estudio.

5.1. Etapa previa a la Ley 8051/09

La etapa previa a la sanción de la ley (2001-2008), en términos del ciclo de política, representa el momento en el cual la cuestión socialmente problematizada (Ozlak y O'Donnell, 2008) ingresa a la agenda del Estado. De acuerdo a la información disponible sobre el debate parlamentario, respecto a la legitimidad de quien participa, podríamos decir que el involucramiento de actores de diversos sectores fue aumentando paulatinamente, aunque no llega a ser tan significativo como en momentos posteriores de la política. Así se evidencia en los diarios de sesiones que hacen referencia al tratamiento de los primeros anteproyectos presentados.

Encontramos allí un conjunto de actores netamente estatales: legisladores, representantes del Ejecutivo provincial, entre ellos de los Ministerios de Hacienda, Ambiente, Obras y de la Dirección de Catastro, a los que luego se suman, solicitando el rechazo a la media sanción de la Cámara de Diputados en abril de 2006, miembros del sector científico-técnico y de la Universidad Nacional de Cuyo, quienes, junto a algunos legisladores, demuestran preocupación por un proyecto que responde a los intereses de un sector económico en desmedro de los de otros sectores de la sociedad más vulnerables y sin representación. "La declaración de los expertos y especialistas, fechada el dieciséis de abril, objeta por unanimidad la propuesta tal como está elaborada dada la numerosa cantidad de imprecisiones, ambigüedades, omisiones y total parcialidad de la misma con los intereses de algunos sectores de la sociedad, ignorando el bien común desde todo punto de vista y priorizando a los actores del sector inmobiliario" (Cueto, 2016: 18).

En cuanto a los criterios relacionados al proceso, se evidencia, especialmente hasta el archivo de los primeros anteproyectos, en mayo de 2006, que la inclusividad y diversidad de los actores es acotada, por lo que la distribución del poder tampoco es equitativa. "El proyecto plantea una nueva contradicción porque, siendo un modelo de planificación vertical, adquieren demasiado protagonismo los actores privados" (Cueto, 2016: 22).

Sin embargo, la distribución de poder entre los actores varía de un momento a otro. A partir de 2006, el sector científico-técnico, la UNCuyo y otros actores estatales, con al apoyo de actores legislativos, logran el archivo de estos proyectos y comienzan a trabajar de forma más participativa en la elaboración de una nueva propuesta. En este momento se amplía la participación en instancias consultivas "se realizaron encuestas, entrevistas y luego cuatro talleres con funcionarios políticos y personal técnico de planta de 19 organismos provinciales y municipales; así como también cinco talleres regionales con organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos, en las distintas zonas de Mendoza" (Furlani, 2011: 12)

Los aportes de los ciudadanos y demás actores involucrados fueron "recopilados, procesados y difundidos en forma pública y gratuita, y plasmados en documentos con diagnósticos y propuestas […] el primer borrador de proyecto que fue sometido a cinco rondas de correcciones" (Furlani, 2011: 12). Es decir, el tratamiento de la información fue relativamente transparente e inclusivo en términos de legitimidad del proceso.

El resultado del proceso demuestra que finalmente, luego de años de deliberación, con problemas de comunicación entre ambas cámaras, presiones de sectores públicos y privados; falta de voluntad política para definir un proyecto desde una visión democrática, global e integradora,

como sostiene Furlani (2011) y actitudes muy firmes y terminantes del sector universitario y del de ciencia y técnica, se terminó aprobando un proyecto que norma la participación de una pluralidad de actores hasta entonces no contemplados. Es decir que, la Ley 8051/09 terminó siendo legitimada fundamentalmente por el sector científico-técnico y las universidades, quienes prácticamente fueron los encargados de la redacción de la misma.

5.2. Etapa del Plan Estratégico de Desarrollo

A partir del 2009 comenzó un nuevo periodo que presenta mayores niveles de complejidad e incorpora nuevos actores, fundamentalmente de la sociedad civil, en términos de la legitimidad de quien participa. Esto responde a una de las innovaciones que plantea la política en términos participativos. Cada una de las etapas definidas por la Ley 8051/09 prevé el involucramiento de la sociedad e incluye un capítulo referido específicamente a la participación ciudadana, donde se definen los mecanismos para garantizar la información y la participación social. La ley establece dos procedimientos específicos: la consulta pública y las audiencias públicas (Guardamagna, 2016).

Para garantizar el involucramiento ciudadano en todas las etapas de la política, la ley crea un complejo entramado institucional. Específicamente nos referimos al Consejo de Estado del Plan Estratégico de Desarrollo (CEPED) art. 8 (Legislatura de Mendoza, 2009); al Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT) art. 40 (Legislatura de Mendoza, 2009) y a la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT) art. 41 (Legislatura de Mendoza, 2009). Los primeros dos se tratan de órganos colegiados y la última de un organismo técnico, que en conjunto cambian la forma tradicional de implementación de una política vinculada a la lógica ministerial a través del trabajo en consenso con instancias colegiadas, descentralizadas y, fundamentalmente, instando a la participación de los ciudadanos (Ballabio y Reyes, 2016).

El CEPED, creado específicamente para asistir al Poder Ejecutivo en la coordinación del Plan Estratégico de Desarrollo (PED), está constituido por los Intendentes Municipales, Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Superintendente General de Irrigación, representantes de los partidos políticos con representación parlamentaria, ex Gobernadores de la Provincia, representantes del sector de ciencia y técnica de universidades locales y organizaciones de la sociedad civil, cuyos estatutos propendan al bien común general y autoridades nacionales con asiento en la provincia; de esta forma se reconoce institucionalmente a quienes venían participando motu proprio en la elaboración de la ley (Furlani, 2011).

El CPOT está integrado por un representante idóneo de cada uno de los Ministerios y Secretarías del Poder Ejecutivo, un representante del Departamento General de Irrigación, uno por cada uno de los municipios, uno de las organizaciones de usuarios por cuenca hidrográfica, cinco del sector científico técnico de la Provincia; cinco de las universidades e instituciones académicas y cinco de las organizaciones de la sociedad civil, cuyos estatutos tengan relación con la materia.

Mientras la APOT, organismo desconcentrado del Poder Ejecutivo Provincial, se conforma por un Comité Ejecutivo compuesto por un presidente y seis vocales (ampliado posteriormente a siete), de acuerdo con la norma, los vocales serán designados, uno por el Poder Ejecutivo, tres a propuesta de los sectores científico, técnico y universidades y dos por los municipios integrantes del CPOT.

A priori, es novedoso y auspicioso el grado de institucionalización que plantea la norma para las instancias de participación, buscando garantizarla en el tiempo a todos los sectores de la sociedad involucrados en la problemática del desarrollo territorial y en todas las etapas de la política: diseño, implementación y evaluación. Veremos qué pasa luego en su funcionamiento…

El proceso de elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo (PED-Mza2030), el primer instrumento que la ley define, se trató de uno de los momentos con mayor nivel de participación ciudadana. La gestión del gobernador Celso Jaque (2007-2011) buscaba promover un proceso de "cambio cultural vinculado a la forma en que los actores gubernamentales y no gubernamentales diseñan, planifican, implementan y evalúan las intervenciones que realizan sobre la realidad provincial" (Gobierno de Mendoza, 2010: 13).

Para ello, desde la Secretaría de Medio Ambiente se convocó a una pluralidad de actores, entre ellos al Gobierno Provincial (tres poderes); los Gobiernos Municipales, representantes de las dependencias del Gobierno Nacional con asiento en Mendoza, representantes institucionales de los sectores sociales, políticos y económicos de los trabajadores, del conocimiento y la tecnología y los hacedores de la comunidad mendocina, entre otros (Gobierno de Mendoza, 2010), quienes participaron a través de distintas instancias como foros, plenarios, talleres multisectoriales, entrevistas a informantes claves, encuestas y sondeos de opinión, legitimidad a partir de quién participa y del proceso.

Como sostiene Furlani (2011: 14), "el eje de la convocatoria cambió de la primera instancia donde los actores se auto-convocan a esta nueva instancia de participación promovida por el Estado, en el marco de la aplicación de la ley". De esta forma, el Estado asume un rol de promotor de la articulación de los diferentes actores, abriendo la participación a

otros sectores de la sociedad a través del desarrollo de instancias deliberativas, el acceso a la información y la creación de institucionalidad.

La participación en cada una de las etapas del plan estuvo metodológicamente pautada. Esto permitió que los aportes ciudadanos fueran ordenados sistemáticamente e incorporados al documento final.

En términos de legitimidad a partir de los resultados, podemos sostener que el Estado, al introducir este tipo de innovación en la definición de una política pública, comienza a construir capacidad institucional generando, además, una mayor proximidad de los ciudadanos. "En la Provincia de Mendoza se experimenta un innovador proceso de definición de la política pública de desarrollo local, basado en la disposición de múltiples actores a cooperar" (Furlani, 2011:2)

5.3. Etapa Plan Provincial de Ordenamiento Territorial

Luego de la sanción del PEDMza2030 comienza la etapa, hasta ahora, más larga y controversial de la política: la elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. Se trata de un extenso proceso, con cambios en las posiciones y grado de influencia de los actores y un marcado contraste entre la prescripción normativa y las actividades efectivas que estos realizan (Guardamagna y Cueto, 2015).

Como se evidencia en la línea de tiempo (figura 1), 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 (Legislatura de Mendoza 2009); y la Consulta y Audiencia Pública para la validación del proyecto de PPOT. Nos referimos brevemente a cada una de ellas.

Desde la creación del CPOT, su nivel de representatividad fue aumentando paulatinamente, lo que evidencia inclusividad y diversidad en el proceso. De los 52 miembros —34 correspondientes al ámbito público estatal y 18 representantes de la sociedad— que la ley designa, en el año 2010 se amplío el número a 63 (Provincia de Mendoza, 2010) para llegar a 79 en el 2013[3]. Tal como sostienen Ballabio y Reyes (2016), la Ley 8051/09 en su artículo 40 aclara que es posible, por vía reglamentaria, la incorporación de otros organismos especializados, colegios profesionales, organizaciones de la industria, el agro y el comercio, entre otras.

En relación con los criterios de legitimidad a partir del proceso, algo que se repite en las distintas instancias participativas es la dificultad para

[3] Producto de la revisión de las Actas del CPOT se puede constatar que, más allá de que la participación se amplía, el nivel de ausentismo de los consejeros es relativamente alto. En promedio, de 79 integrantes asisten 40, lo que equivale a 50% (Ballabio y Reyes, 2016).

acceder a la información. En el caso del CPOT, la forma de difundir todo lo que se refiere a su funcionamiento es a través de la página web de la Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial.[4] Sin embargo, la información que se exhibe en este sitio a lo largo del periodo analizado resulta parcial, deficiente y fragmentada.

De acuerdo a las declaraciones de los miembros del Consejo y a la evidencia empírica, las fechas de las sesiones no se dan a conocer ni se anticipa el orden del día. Las actas se encuentran incompletas y no se proporcionan avances e informes parciales ni finales de las comisiones de trabajo, entre otras falencias. La situación parece empeorar, actualmente, en la página, no sólo no figuran las actas de las reuniones del CPOT bajo la nueva gestión de gobierno[5] sino que además han sido borradas las de las anteriores gestiones.

De igual modo, en cuanto a la comunicación interna, las actas muestran testimonios que evidencian un cierto grado de malestar entre los participantes debido al modo en que circulan los documentos, informes, resoluciones, etc. Los frecuentes reclamos de los consejeros se centran en las demoras para recibir el material, el escaso tiempo para su lectura y análisis y, en algunas oportunidades, muchos de ellos alegan no haber recibido los insumos necesarios para concurrir a las sesiones de modo informado (Ballabio y Reyes, 2016). Todo lo cual atenta contra el desarrollo de procesos deliberativos respetuosos de los aportes de los distintos actores y deja en evidencia un alto nivel de insatisfacción respecto al funcionamiento del órgano.

En este mismo sentido, podemos mencionar, al menos hasta principios de 2013, la falta de un reglamento[6] que defina una metodología para el cumplimiento de las funciones que la ley otorga al CPOT, art. 40 (Legislatura de Mendoza, 2009). Los consejeros en diversas oportunidades manifiestan no tener claro cuáles eran las funciones y los tiempos exigidos por la ley para su quehacer (Ballabio y Reyes, 2016). La falta de información y de reglas claras termina restringiendo el accionar de los miembros del Consejo.

Tal como advertíamos, la situación no parece mejorar, todo lo contrario. Para la presentación del proyecto de Plan, durante la actual gestión de gobierno no se convocó a los miembros del CPOT para su discusión. Directamente se les solicitó que enviaran sus aportes por escrito, sin tener acceso al documento definitivo. Así lo manifiesta un integrante del área

[4] Cuando se crea el CPOT durante el gobierno de Celso Jaque, la autoridad de aplicación era la Secretaría de Medio Ambiente. Posteriormente, en la gestión de Francisco Pérez, pasó al rango de Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales para volver, durante el actual periodo de Alfredo Cornejo, al rango de Secretaría de Ambiente y Ordenamiento Territorial.

[5] El lic. Alfredo Cornejo asumió el gobierno de la Provincia de Mendoza el 10 de diciembre del 2015.

[6] El reglamento del CPOT fue aprobado 18 meses después de la sesión inaugural, en marzo del 2013.

de Planificación de uno de los municipios del Gran Mendoza: "creemos que no se han respetado las opiniones municipales. Cuando nos presentaron el proyecto del plan, después de varios pedidos, lo hicieron un viernes y nos dieron tiempo hasta el miércoles siguiente para presentar los aportes. Era imposible. Luego de la presentación del proyecto que hicieron en mayo en la Legislatura nunca lo enviaron formalmente al municipio, no lo tenemos" (Entrevista, 2017).

En definitiva, las dificultades de funcionamiento de este órgano colegiado dejan en evidencia falencias en términos de proceso, la brecha entre lo normado y lo efectivamente implementado, termina repercutiendo en los resultados: un proyecto de plan cuestionado y con escasa legitimidad, aunque sostenido desde la necesidad de aprobarlo, finalmente, como una etapa imprescindible para el desarrollo de la política.

En el proceso de elaboración de los diagnósticos y validación del modelo territorial para la elaboración del PPOT, de acuerdo con la secuencia que la ley define, art. 16 (Provincia de Mendoza, 2009) se realizaron talleres a lo largo de todo el territorio provincial, alcanzando un significativo nivel de representatividad sociodemográfica de los participantes.

Para su desarrollo se definió una metodología específica y se construyó una guía de pautas para la coordinación de las instancias de participación ciudadana. Sin embargo, la información obtenida no se trabajó sistemáticamente y, finalmente, los aportes ciudadanos no terminaron incorporándose a los documentos diagnósticos (Guardamagna, 2018). La falta de tiempo[7] y disponibilidad de recursos humanos que supiera realizar la tarea, más la subestimación de la herramienta metodológica y de los aportes ciudadanos, fueron algunas de las razones de lo ocurrido. Como decíamos en trabajos anteriores, la falta de precisión en los mecanismos que garanticen la participación ciudadana (Guardamagna y Cueto, 2015) fue sin duda determinante en los resultados de la política.

Lo mismo ocurrió en las instancias previstas por la ley: la consulta pública, realizada en febrero de 2014, y la audiencia pública, convocada un mes después, ambas, en relación con los talleres que se venían realizando en los distintos departamentos, sirvieron para poner en evidencia a los distintos actores de la sociedad civil, sus críticas, apoyos y rechazos. Aunque la convocatoria fue muy amplia, más de 500 personas se registraron para participar, sólo pudieron expresar sus opiniones y aportes 130 y en un tiempo más acotado del previsto según *Diario Los Andes*,

[7] De acuerdo a lo dispuesto por el Ejecutivo provincial la fecha para la presentación del PPOT era el 1 de mayo de 2014 en la apertura del periodo legislativo. Mientras que los seis talleres de validación se realizaron entre los meses de mayo y agosto del 2013, por lo que el tiempo para la sistematización de la gran cantidad de información fue muy acotado, teniendo en cuenta además que a cada taller concurrieron más 50 ciudadanos y representantes de organizaciones de la sociedad civil.

(Romanello, 2014), lo que demuestra la debilidad e imprecisión en la delimitación de estos mecanismos, poniendo en cuestionamiento el efectivo involucramiento de la sociedad en el proceso (Guardamagna, 2016: 162): legitimidad a partir del proceso.

Lo cierto es que, tras la urgencia del gobernador para llegar a presentar el PPOT el 1 de mayo en el discurso de apertura de sesiones del Poder Legislativo, y como consecuencia de inconsistencias en el tratamiento de la información, se cerró un documento preliminar que no reflejaba las aspiraciones ciudadanas de la instancia de la audiencia pública y se avanzó en la elaboración del documento final con una intervención restringida de actores, especialmente en relación a la cantidad de técnicos y de instituciones que habían participado hasta ese momento (Guardamagna y Cueto, 2015); un proceso que había comenzado de forma innovadora siendo tan participativo concluía reproduciendo formatos de gestión verticalista y escasamente legitimado por la sociedad: legitimidad a partir de los resultados.

Debido a las críticas del sector científico-técnico,[8] en junio de ese mismo año se envió otro proyecto más al Legislativo. Desde entonces, y fundamentalmente por decisión política,[9] ambos quedaron paralizados en la Comisión de Ambiente del Senado hasta su archivo. Lo que evidencia el alto nivel de conflictividad entre los actores intervinientes, inconsistencias teórico-metodológicas entre las prescripciones legales y las propuestas efectivas, problemas de comunicación y escasa adaptabilidad en el proceso, para manejar y resolver sus diferencias.

Al asumir la nueva gestión a fines de 2015, se produce un cambio de posición de los actores estatales en el espacio de la política. Aquéllos que desde la oposición se habían negado a la aprobación del PPOT alegando fallas metodológicas en la elaboración del documento que no llegaba a constituir un plan (Guardamagna, 2016), hoy retomaban ese mismo documento para impulsar, con algunas modificaciones, su aprobación.

En esta oportunidad, el tratamiento del proyecto fue menos participativo que en el periodo anterior. Prácticamente no se convocó al CPOT[10] y no hubo instancias colectivas de validación, tal como prevé la ley. Des-

[8] Dentro de las observaciones que el sector técnico-científico hace respecto a las omisiones del documento oficial presentado en abril de 2014, algunas de las más significativas para la política tienen que ver con que no se definen recursos económico-financieros ni se asignan partidas presupuestarias específicas para la concreción de los programas estructurantes. Tampoco se define una metodología para la zonificación a fin de aplicar criterios homogéneos en todo el territorio provincial. Temas que sin duda atraviesan intereses políticos y económicos de los actores y sectores afectados por la política (Guardamagna, 2016).

[9] Dicho periodo estuvo atravesado por la campaña política en vistas a las elecciones generales del 2015.

[10] Tal como se puede apreciar en la línea de tiempo (figura 1), durante la nueva gestión de gobierno, a partir de diciembre de 2015, el CPOT se reunió sólo cuatro veces: una en diciembre de 2015, dos en 2016 y una en 2017.

pués de todo, se alegaba que el documento ya había sido validado por la ciudadanía en la Audiencia Pública de principios de 2014. El nuevo PPOT fue presentado por el gobernador y remitido a la Legislatura el 24 de marzo de 2017, aprobado por el Senado en el mes de julio y por la Cámara de Diputados en agosto. Es decir, en esta nueva etapa, el nivel de representatividad de la ciudadanía quedó acotado aparte del sector científico-técnico involucrado en el proceso a través de sus representantes nombrados en la APOT, mientras el resto de los actores públicos y los de la sociedad civil no fueron convocados.

Conclusiones

Al comenzar este trabajo nos planteábamos algunos interrogantes que, como disparadores, nos han permitido poner en discusión ciertas cuestiones en torno al diseño e implementación de políticas públicas participativas, fundamentalmente en América Latina ¿Por qué tal especificidad? Porque creemos que para entender y problematizar estas instancias innovadoras de gestión pública es necesario contextualizarlas, teniendo en cuenta las particularidades del entramado institucional y de la cultura política y organizacional en las que se insertan.

Para ello, acudimos al análisis de un caso concreto, el de la Política de Ordenamiento Territorial en Mendoza, Argentina, convencidas de que las prácticas concretas son las que alumbran y nos permiten cuestionar las teorías y los métodos. Se plantea así una relación dialéctica entre teoría, método y práctica, sin la cual es prácticamente inútil hacer análisis y evaluación de políticas.

En este sentido, el estudio de un caso real, a partir de los criterios para evaluar la legitimidad de las políticas públicas participativas nos ha permitido poner de relieve aspectos que muchas veces no son contemplados en el repaso de la literatura y que resultan centrales si queremos que nuestros análisis y evaluaciones sean realmente fructíferas.

Al analizar y evaluar las instancias participativas de la política de ordenamiento territorial en términos de legitimidad podemos afirmar: desde la legitimidad de quién participa, la política ha sido, en general y de forma muy innovadora para la provincia, el país y la región, una experiencia altamente participativa.

Los niveles de participación, sin embargo, no han sido homogéneos a lo largo del proceso. En dicho sentido podemos resaltar el periodo previo a la aprobación del PEDMza2030 y luego durante los talleres de validación del modelo territorial para la elaboración del PPOT, junto a la consulta y

audiencia pública como los momentos de mayor involucramiento de la sociedad. Nos referimos a representatividad en términos sociodemográficos, ya que muchas de estas instancias se realizaron en los distintos oasis de la provincia.

Uno de los actores más significativos es el sector científico-técnico y el de las universidades. Aparece aquí otro dato novedoso en términos de política pública, y es que la autoridad político-administrativa reconoce, prioriza y revaloriza el trabajo de este actor.

Si nos referimos a la legitimidad relacionada al proceso, la evaluación ya no es tan positiva. Encontramos en este sentido las mayores dificultades en el proceso de la política, principalmente entre lo que la norma prescribe y lo que efectivamente se hace. Uno de los principales problemas ha sido el acceso a la información. Esto repercute directamente en la capacidad de influencia de ciertos actores, sobre todo los de la sociedad civil y de aquellos municipios opositores al gobierno provincial.

Se trata además de un proceso que ha sido altamente conflictivo, atravesado por las diferencias político-partidarias entre los actores, algo que es previsible al tratarse de una política que es central para el desarrollo provincial y que atraviesa intereses políticos y económicos de varios sectores. El problema, en todo caso, ha sido que la autoridad de aplicación y el organismo creado para tal fin, la APOT, no han sabido liderar el proceso a fin de conducir y resolver estos conflictos en cada momento. Las etapas de mayor adaptabilidad de la política han tenido que ver con la impronta personal del funcionario a cargo de la Secretaría o Ministerio de Ambiente.

Las instancias participativas han sido múltiples y se han cumplido tal como la ley las prescribe. Sin embargo, se cuestiona la forma en la que se alcanzó tal objetivo, ya que el nivel de deliberación ha sido bastante pobre. Así lo evidencia la segunda gran crítica de los actores que han participado, sus aportes no han sido incorporados al PPOT.

Finalmente, la legitimidad a partir de los resultados ha quedado bastante cuestionada, esto, más allá de que la mayoría de los actores apoyaron la sanción del PPOT sin el cual la política no avanza o lo hace sin marcos institucionales y procedimentales claros, uniformes y consensuados, algo que, sin duda, ha afectado principalmente a los municipios que avanzan resolviendo la ordenación de sus territorios de forma heterogénea y sin coordinación entre ellos y con el nivel provincial.

A pesar de estas críticas, se trata de una política que define un entramado institucional novedoso para la gestión provincial, más acostumbrada al formato de arriba hacia abajo. En este sentido, a lo largo de los años, vemos cómo la temática ya forma parte de la agenda no sólo del Estado, sino también de la sociedad. Es decir, la política a lo largo de estos diez años ha logrado construir capacidad institucional, los habitantes de Men-

doza conocen de la temática, o al menos han escuchado o leído sobre ella. Sin embargo, aún falta mucho para lograr institucionalizar estos formatos participativos en la gestión de políticas públicas.

Fuentes consultadas

Agger, Agger y Karl Löfgren (2008), "Democratic assessment of collaborative planning processes, *Planning Theory*, 7 (2), Sage Journals, Londres, Inglaterra, pp. 145-164.

Aguilar-Villanueva, Luis Fernando (2007), *Gobernanza y gestión pública,* Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México, México.

Aitken, Mhairi (2010), "Wind power and community benefits: challenges and opportunities", *Energy Policy*, 38 (10), Elsevier, Ámsterdam, Holanda, pp. 6066-6075.

Albuquerque, Francisco (2004), "Desarrollo económico local y descentralización en América Latina", *Revista de la CEPAL*, núm. 82, Comisión Económica para América Latina y el caribe, Santiago de Chile, Chile, pp. 157-171.

Atkinson, Rob y Frederic Martinet (1998), "Les aléas de la participation des habitants à la gouvernance urbaine en Europe", *Les annales de la recherche urbaine*, núm. 80-81, Editorial Persé, Lyon, Francia, pp. 74-83.

Ballabio, Alicia Marcela y Malena Lucía Reyes (2016), "Avances y retrocesos institucionales en la implementación de una política pública: el caso del ordenamiento territorial en Mendoza", *Revista Enfoques,* XIV (25), Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública-Universidad Central de Chile, Santiago de Chile, Chile, pp. 107-125.

Bevir, Mark (2010), *Democratic Governance*, Princeton University Press, Nueva Jersey, Estados Unidos de América.

Cabrero Mendoza, Enrique (2004), "Descentralización de la política social y nuevo papel de los gobiernos locales: ¿políticas multinivel o múltiples políticas? El caso de México", en Ricardo Gomá y Jacint Jordana Casajuana (coords.), *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Fundación CIDOB, Barcelona, España, pp. 155-186.

Canto-Chac, M. (2008), "Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo", *Política y Cultura,* núm. 30, Universidad Autónoma Metropolitana, Ciudad de México, México, pp. 9-37

Canto-Sáenz, Rodolfo (2014), "Democracia y políticas públicas. El contorno de sus relaciones", *Revista Perspectivas de Políticas Públicas,* 3 (6), Universidad Nacional de Lanús, Buenos Aires, Argentina, pp. 13-41.

Claval, Paul (2002), "El enfoque cultural y las concepciones geográficas del espacio", *Boletín de la AGE*, núm. 34, Asociación de Geógrafos Españoles, Madrid, España, pp. 21-39.

Claval, Paul (1978), *Espace et pouvoir*, P.U.F., París, Francia.

Coraggio, José Luis (2003) "Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el desarrollo local?", en I. González Bombal (comp.), *Fortaleciendo la relación Estado-sociedad civil para el desarrollo local*, Segundo Seminario Nacional-Centro Nacional de Organizaciones en la Comunidad-Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina, pp. 35-56.

Cueto, Walter (2016), "Antes de iniciar la implementación de la nueva política de ordenamiento territorial en Mendoza: avances y retrocesos en su diseño", cap. 2, informe final Proyecto SECTYP, núm. 06/F334, *La implementación de una política pública en contexto de complejidad normativa: el caso del ordenamiento territorial en Mendoza a partir de 2009*, Inédito, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina.

Cunill-Grau, Nuria (1991), *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela.

Davies, Jonathan (2007), "The limits of partnership: an exit-action strategy for local democratic inclusion", *Political Studies*, núm. 55, Sage Journals, Londres, Inglaterra, pp. 779-800.

Delamaza, Gonzalo (2009), *La institucionalización de la participación en las políticas públicas en Chile. Estado actual y desafíos. En Participación y nuevos desafíos político-institucionales*. Serie Estudios, vol.

III, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Santiago de Chile, Chile.

Entrevista (2017) "Entrevista a integrante del área de planificación de uno de los municipios del Gran Mendoza", entrevistado por Melina Guardamagna y Malena Reyes, formato mp3/digital, Mendoza, Argentina, 13 de junio de 2017.

Furlani, Virginia (2011), "Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo de la Provincia de Mendoza", ponencia presentada en Sexto Congreso Argentino de Administración Pública, Resistencia, Chaco, 6, 7 y 8 de julio, Argentina.

Geddes, Mike (2006), "Patnership and the limits to local governance in England: institutionalist analysis and neoliberalism", *International Journal of Urban and Regional Research*, 30 (1), Leibniz Institute for Research on Society and Space, Berlín, Alemania, pp. 76-97.

Gil-Zafra, Miguel Ángel (2016), "Un desarrollo territorial sustentable. Una propuesta desde el desarrollo humano y las metodologías participativas. Revisión de los programas europeos", tesis doctoral inédita de la Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Departamento de Sociología II, Madrid, España.

Gobierno de Mendoza (2010), *Plan Estratégico de Desarrollo. Mendoza 2030,* Secretaría de Ambiente-Gobierno de Mendoza, Mendoza, Argentina.

Grandinetti, Rita y Patricia Nari (2016), "Gobernanza territorial: la difícil y tensiva articulación de la acción pública urbana", en Adriana Rofman (comp.), *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral,* Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina, pp. 53-72.

Guardamagna, Melina y Walter Cueto (2015), "La implementación de la política de ordenamiento territorial en Mendoza, Argentina: una mirada crítica sobre diseño del plan provincial", *Revista Enfoques*, 13 (22), Universidad Central de Chile, Santiago de Chile, Chile, pp.135-153

Guardamagna, Melina (2016), "El ordenamiento del territorio en Mendoza, Argentina: la implementación ¿participativa? de una política", *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, núm. 10, Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, Universidad de Porto, Porto, Portugal, pp. 159-187.

Guardamagna, Melina (2018), "Tensiones y conflictos en la implementación de políticas públicas: el caso del ordenamiento del territorio en Mendoza", *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, Administración y las Políticas Públicas*, 2 (1), Escuela Superior de Gobierno-Dirección Nacional de Formación en Políticas Públicas, Buenos Aires, Argentina, pp. 77-114.

Kliksberg, Bernardo (1999) "Seis tesis no convencionales sobre participación", *Revista de Estudios Sociales,* núm. 4, Universidad de Los Andes, Bogotá, Colombia, pp. 1-18.

Laurian, Lucie y Mary Margaret Shaw (2008), "Evaluation of public participation: the practices of certified planners", *Journal of Planning Education and Research*, 28 (3), Association of Collegiate Schools of Planning-Sage Publications, Nueva Jersey, Estados Unidos de América, pp. 293-309.

Legislatura de Mendoza (2017), *Plan Provincial de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo. Ley Nº 8999/17,* Legislatura de Mendoza, Provincia de Mendoza, Argentina.

Legislatura de Mendoza (2010), *Reglamento de funcionamiento Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial. Decreto Reglamentario 1795/10*, Legislatura de Mendoza, Provincia de Mendoza, Argentina.

Legislatura de Mendoza (2009), *Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, N° 8051/09,* Legislatura de Mendoza, Provincia de Mendoza, Argentina.

Manero-Miguel, Fernando (2010), "La participación ciudadana en la ordenación del territorio: posibilidades y limitaciones", *Revista Cuadernos Geográficos*, 47 (2010-2), Editorial Universidad de Granada, Granada, España. pp. 47-71.

Martínez-Flores, Verónica, Ma. de Lourdes Romo-Aguilar y Gustavo Cordoba-Bojorquez (2015), "Participación ciudadana y planeación del ordenamiento territorial en la frontera norte de México",

Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad, XXII (64), Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México, pp. 189-220.

Massiris, Ángel (2012), *Procesos de ordenamiento territorial en América Latina y Colombia,* Universidad Nacional de Colombia, Medellín, Colombia.

Merino-Jara, Claudio (2010), "Abordaje de la participación en el desarrollo. Análisis crítico del proceso de participación", *Austral de Ciencias Sociales*, núm. 19, Universidad Austral de Chile, Valdivia, Chile, pp. 53-62.

Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell (2008), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual,* segunda edición, Jefatura de Gabinete de Ministros-Presidencia de la Nación, Buenos Aires, Argentina.

Raco, Mike (2003), "Governmentality, subject-building and the discourses and practices of devolution in the UK", *Transactions of the Institute for British Geography*, 28 (1), Institute of British Geographers, Londres, Inglaterra, pp. 75-95.

Raffestin, Claude (1981), *Pour une géographie du pouvoir*, LITEC, París, Francia.

Raffestin, Claude (1996), *Réseau et territoires. Significations croisées* (sous la direction, Jean-Marc Offner et Denise Pumain), Éditions de l'Aube, París, Francia.

Rahnema, Majid (1992), "Participation", en Wolfgang Sachs (ed.), *The Development Dictionary: a guide to knowledge as power*, Zed Press, Londres, Inglaterra, pp. 116-131.

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

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

Schejtman, Alexander y Julio Berdegué (2004), *Desarrollo Territorial Rural,* Debates y termas rurales, núm. 1, RIMISP Centro latinoamericano para el desarrollo rural, Santiago de Chile, Chile.

Sili, Marcelo (2005), *La Argentina rural. De la crisis de la modernización agraria a la construcción de un nuevo paradigma de desarrollo de los territorios rurales*, INTA Ediciones, Buenos Aires, Argentina.

Stoker, Gerry (2004), *Transforming local governance. From thatcherism to new labour*, Nueva York, Estados Unidos de América.

Subirats, Joan (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, Barcelona, España.

Subirats, Joan, Marc Parés, Ismael Blanco y Marc Martí (2016), "Regeneración urbana y gobernanza ¿Cómo evaluar la participación en una red de gobernanza? Tres perspectivas teóricas y un estudio de caso", en Adriana Rofman (comp.), *Participación, políticas públicas y territorio: aportes para la construcción de una perspectiva integral*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina, pp. 27-52.

Swyingedouw, Erik (2005), "Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond-the-state", *Urban Studies*, 42 (11), Sage Journals, Londres, Inglaterra, pp. 1991-2006.

Taylor, Marilyn (2007), "Community participation in the real world: opportunities and pitfalls in new governance spaces", *Urban Studies*, 44 (2), Sage Journals, Londres, Inglaterra, pp. 297-317.

Ziccardi, Alicia (2004), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México.

Zoido, Florencio (2007), "Territorialidad y gobierno del territorio, hacia una nueva cultura política", en Joaquín Farinos y Juan Romero, *Territorialidad y buen gobierno para el desarrollo sostenible. Nuevos principios y nuevas políticas en el espacio europeo*, Universidad de Valencia, Valencia, España, pp. 11-18.

Recibido: 12 de junio de 2018.
Reenviado: 12 de octubre de 2018.
Aceptado: 5 de noviembre de 2018.

Melina Guardamagna. Doctora en Ciencia Política por la Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín. Actualmente es directora del Centro de Estudios de Innovación Institucional (CEII) y docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo e investigadora-asistente en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Sus líneas de investigación son: Análisis y evaluación de políticas de desarrollo territorial. Entre sus publicaciones destacan: "Tensiones y conflictos en la implementación de políticas públicas: el caso del ordenamiento del territorio en Mendoza", *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 2 (1), Escuela Alta Dirección Pública-Ministerio de Modernización de la Nación, Buenos Aires, Argentina, pp. 77-114 (2017); "El ordenamiento del territorio en Mendoza, Argentina: la implementación ¿participativa? de una política", *Revista GOT, Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, núm. 10, Universidade do Porto Faculdade de Letras, Porto, Portugal, pp. 159-187 (2016); en coautoría, "Talleres regionales de validación. Construcción colectiva del modelo socioeconómico actual de la provincia de Mendoza", en María Elina Gudiño (dir.), Mirta Marre, Elena Abraham y Daniel Pizzi (coords.), *Ordenar el territorio. Un desafío para Mendoza*, Colección Territorios, EDIUNC-Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina, pp. 213-230.

Malena Reyes. Doctoranda en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable en la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina. Becaria Interna en Temas Estratégicos del Consejo Nacional de Investigaciones Científico-Tecnológicas, sus líneas de investigación son: Ordenamiento territorial, planificación participativa, gestión territorial y políticas públicas. Entre sus últimas publicaciones destacan: "La implementación de una política pública compleja. Los desafíos institucionales del ordenamiento territorial en Mendoza", *Estado Abierto. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 1 (2), Escuela Alta Dirección Pública-Ministerio de Modernización de la Nación, Buenos Aires, Argentina, pp. 117-162 (2017); "Avances y retrocesos institucionales en la implementación de una política pública: el caso del ordenamiento territorial en Mendoza", *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 14 (25), Universidad Central de Chile, Santiago de Chile, Chile, pp. 107-125 (2016); en coautoría, "Talleres regionales de validación. Construcción colectiva del modelo socioeconómico actual de la provincia de Mendoza", en María Elina Gudiño (dir.), Mirta Marre, Elena Abraham y Daniel Pizzi (coords.), *Ordenar el territorio. Un desafío para Mendoza*, Colección Territorios, EDIUNC-Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina, pp. 213-230.