



¿Es posible la planificación participativa en ordenamiento territorial? Elementos para el debate desde el caso de la Provincia de Mendoza, Argentina

Is participatory planning in land use planning possible? Elements to debate from Mendoza Province, Argentina

Historial del artículo

Recibido:

12 de agosto de 2021

Revisado

15 de noviembre de 2021

Aceptado:

22 de noviembre de 2021

Malena Lucía Reyes^a

^a CONICET – Centro de Estudios de Innovación Institucional (CEII). FCPyS – Universidad Nacional de Cuyo. Correo electrónico: malenaluciareyes@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0095-0930>

Palabras clave

Desarrollo sostenible, planificación del desarrollo, participación social, política gubernamental, uso de la tierra

Resumen

El presente trabajo parte del supuesto de que el desarrollo sostenible implica y supone participación ciudadana. No obstante, asume que la participación resulta compleja de implementar y se pregunta por qué en la mayoría de los casos no se logran canalizar las pretensiones, demandas y deseos de la ciudadanía. Desde el paradigma de indagación crítica, se partió de la premisa que, para la planificación y gestión territorial, resulta un requisito básico tomar en consideración las demandas de los habitantes, las relaciones de poder entre los actores del territorio y su historia. Para el análisis, se procedió, entonces, a realizar entrevistas y un análisis documental profundo para estudiar los procesos de participación ciudadana implementados en el marco de la política de ordenamiento territorial y usos del suelo en la Provincia de Mendoza –Argentina– desde el año 2009. La evidencia recabada en a partir del caso del Plan Provincial (PMOT) da cuenta que, en la experiencia del ordenamiento territorial provincial, se manifiesta una continuidad de los métodos y prácticas participativas de la planificación tradicional y tecnocrática por lo que se plantea la necesidad imperiosa de una discusión ideológica profunda, concomitante a los procesos de planificación, sobre los modelos de desarrollo en disputa.

Keywords

Development planning, government policy, land use, social participation, sustainable development

Abstract

This work assumes that sustainable development implies and presupposes citizen participation. However, it accepts that participation is complex to implement and wonders why, in most cases, it is not possible to achieve an effective intervention of citizenship or to accomplish their claims, demands, and wishes. Analyzing from the paradigm of critical inquiry, and based on the premise that, for land use planning and territorial management it is a basic requirement to delineate public policies the incorporation of inhabitants demands, power relations between the actors of the territory and their history. We proceeded to do interviews and deep documentary analysis in order to study the processes of citizen participation implemented in land use planning in Mendoza Province –Argentina– since 2009. The evidence gathered on Provincial Plan (PMOT) shows that this experience demonstrates a continuity of traditional and technocratic planning methods and practices. The need for a deep ideological discussion about the development models in dispute, concomitant with the planning processes, is then raised.

Introducción

El presente trabajo surge en el marco de una tesis doctoral en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible¹ en proceso, y como objetivo general se busca describir y analizar los mecanismos de participación ciudadana implementados en el marco de la política de ordenamiento territorial en la Provincia de Mendoza desde el año 2009, año de la sanción de la Ley de Ordenamiento Territorial. Se busca, además, poner en discusión los mecanismos implementados y sus resultados a la fecha a fin de analizar el involucramiento de la ciudadanía en dicha política.

A partir de las exploraciones preliminares en el tema se planteó el interrogante sobre las instancias participativas y la calidad de estas, ya que se parte de la pregunta sobre el involucramiento de la ciudadanía en dichos procesos.

El ordenamiento territorial como disciplina y técnica administrativa comienza a implementarse como respuesta a los fuertes desequilibrios territoriales, la explotación intensiva de los recursos naturales y a la ocupación territorial desordenada (Massiris, 2002). Mendoza es una provincia argentina con características particulares, es un gran desierto de 15 millones de hectáreas convertido en un oasis de riego artificial gracias al aprovechamiento de los ríos que bajan de la cordillera de los Andes y de las aguas subterráneas.

La cuestión del ordenamiento territorial en Mendoza surge inspirada en procesos iniciados en distintos países de América Latina y el mundo y se plantea en torno a tres principios básicos que son la equidad, el equilibrio y la sostenibilidad. Las alternativas sobre cómo planificar el territorio para lograr desarrollo territorial socialmente inclusivo y territorialmente equitativo son interrogantes que trascienden a una provincia argentina. En un contexto de marcada fragmentación socio-territorial y bajo nivel de confianza en las instituciones, las discusiones en torno a estos tópicos ya llevan algunas décadas en el ámbito académico y de la gestión en todo el mundo y el ordenamiento territorial como procedimiento político administrativo tiene como fortaleza la posibilidad de valorar potencialidades y capacidades del territorio para proponer en cada caso los mejores usos. En 2009 se sanciona en Mendoza la Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, primera en la Argentina, y que tiene

como objetivo central “utilizar a la planificación como instrumento básico para conciliar el proceso de desarrollo económico, social y ambiental con formas equilibradas y eficientes de ocupación territorial” (Ley 8.051/09) en un territorio complejo y con muchas heterogeneidades como muestra la figura 1.

La organización del espacio y, por ende, la tarea de su ordenamiento se relaciona dialécticamente con las dinámicas sociales y económicas, por lo que su relevancia en el análisis de las desigualdades socio-territoriales, es crucial. Los caminos parecen ser bien divergentes: mantener y reproducir esas desigualdades o instaurar nuevas lógicas que tiendan a la inclusión y la equidad. El análisis de estos temas se encuentra en la centralidad del debate político e ideológico y, tal como afirma Manzanal (2014), están determinados, explícita o implícitamente, por relaciones de poder y de dominación. Estas relaciones se caracterizan por ser asimétricas, resultantes de relaciones de desigualdad entre los actores participantes a partir del control diferencial de ciertos recursos que implican capacidades diferenciales para instituir el desarrollo y, por lo tanto, sí se busca la inclusión de las mayorías postergadas, “entonces lo que importa es modificar las relaciones de poder existentes históricamente” (Manzanal, 2014, p. 29) identificando acciones de política que permitan transformarlas en pos de una mayor injerencia en la producción del espacio y el control de las instituciones.

La participación aparece, entonces, como un elemento que tiene el potencial para hacerlo, una forma de “dar voz” a los que no ocupan espacios de poder consolidados. Como afirman Schneider & Welp (2015) desde hace más de tres décadas cuando se dieron los primeros pasos a la democracia participativa, lejos de diluirse, estos espacios se han multiplicado junto con las instituciones vinculadas a la participación. Asimismo, existe en la literatura consenso sobre la centralidad que tiene la participación en las políticas territoriales (Rofman, 2016) y la idea de que “otro desarrollo” requiere necesariamente de otra práctica política (Coraggio, 2003), práctica que incluya los deseos, necesidades y expectativas de una diversidad de actores (Boisier, 2000).

Coraggio (2003) sostiene que la gestión participativa es a la vez parte constitutiva y condición del desarrollo territorial, este autor plantea que:

¹ Con Beca Doctoral en Temas Estratégicos del Consejo Nacional de Investigaciones Científico Tecnológicas (CONICET) para el Doctorado de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional de Cuyo y en el marco de proyectos de investigación del Centro de Estudios de Innovación Institucional de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNCuyo) y el Programa de Desarrollo Territorial y Estudios Metropolitanos del Instituto de Geografía de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

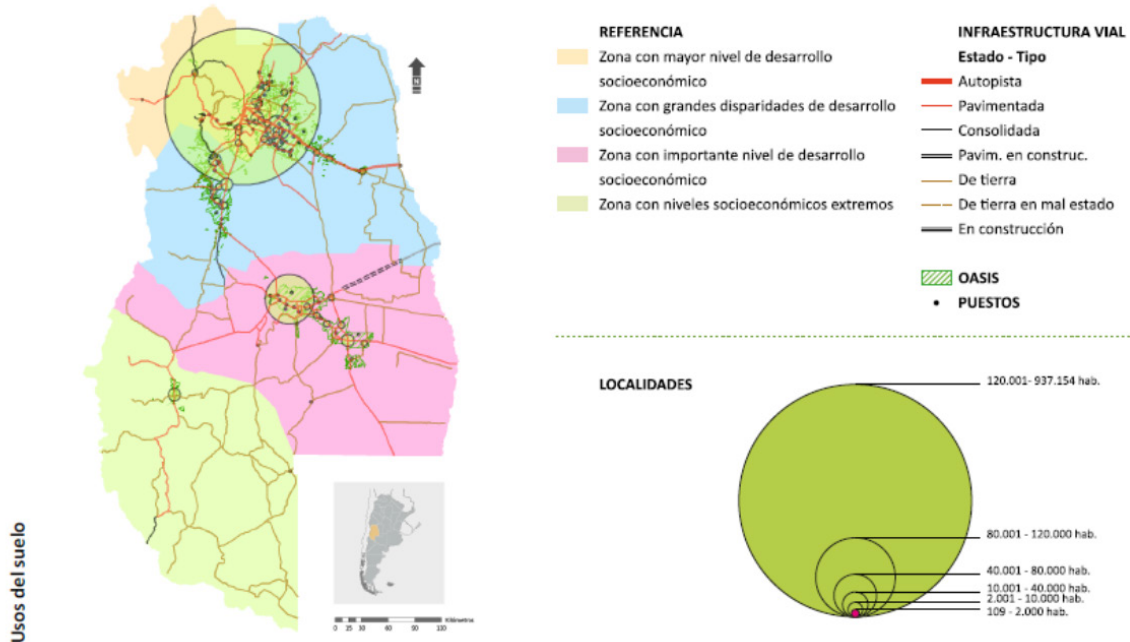


Figura 1. Mapa de Usos del suelo. Fuente: Modelo Territorial Realizable, Proyecto PID 08/2009, Universidad Nacional de Cuyo (2013).

El desarrollo es, entre otras cosas, un proceso de aprendizaje colectivo sobre las propias capacidades de las personas, grupos, comunidades y sociedades, y sus posibilidades de efectivización (el tan mentado empoderamiento), que se potencia en tanto hay comunicación, transparencia y participación en la toma de decisiones y opera el incentivo de la distribución justa de esos resultados. (p. 220)

Entre la inmensidad de definiciones que se atribuyen al concepto de desarrollo, esta de Coraggio resulta interesante en torno a la centralidad que le otorga a la participación ciudadana.

Al tiempo de enumerar sus bondades y potencialidades, se ha aludido ya en un trabajo anterior, Guardamagna & Reyes (2017), al costado controvertido de la participación. La visión “romántica” se desvanece cuando se pone el foco en el análisis de las experiencias reales, sus problemas y limitaciones, “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” (p. 9).

En definitiva, tal como plantean algunos autores como Bühler (2002) y Miessen (2010) la participación no es inherentemente buena. Más allá de sus beneficios evidentes para el logro de una estructura más justa de oportunidades,

la participación implica profundos cambios sociales que generan resistencias (Kliskberg, 1999) ya que constituyen formas de disputa de poder (Rofman, 2016) y, por lo tanto, se corre el riesgo de constituir una plataforma de fácil uso para construir consensos artificialmente creados y para la legitimación de las desigualdades sociales (Cunill Grau, 1991).

Aun así, prevalecen las razones para el intento de fortalecer la participación ciudadana y generar involucramiento de los actores sociales en pos de afianzar la gobernabilidad y la democracia (Landau, 2008). Una de las claves parece estar en la posibilidad de analizar en profundidad las experiencias participativas e intentar aportar elementos que puedan contribuir a la consecución de procesos más amplios, democráticos y justos.

Materiales y métodos

A fin de abordar la problemática de la participación el trabajo se desarrolla desde el enfoque teórico metodológico del análisis de política pública y la geografía crítica. Específicamente, la investigación centra su atención en la etapa de implementación de la política etapa en la que se analiza empíricamente el desarrollo de los programas gubernamentales y a la vez se plantean recomendaciones para mejorarlos. Por otro lado, la perspectiva crítica de los estudios territoriales implica la consideración de que

el espacio es siempre social, y que para poder explicarlo es necesario desentrañar la estructura y el funcionamiento de la sociedad y los grupos sociales que lo configuran. Se entiende, desde este enfoque, al territorio como el ámbito donde se ejerce el poder y se manifiestan y dirimen conflictos económicos, sociales, políticos y culturales, donde se lucha por defender los respectivos intereses y donde se disputa poder político y económico (Manzanal, 2014).

La estrategia metodológica aplicada en el trabajo es principalmente cualitativa, adoptamos entonces una estrategia en la cual se ha recurrido a la combinación de métodos y técnicas que permitan abordar las prácticas implicadas en los procesos de implementación de la política de desarrollo y ordenamiento territorial como también sus resultados. En el presente trabajo se combinaron técnicas de investigación documental y, técnicas de construcción de datos, como observación participante y las entrevistas en profundidad que son idóneas para los objetivos planteados.

Se analizó entonces, por un lado, la normativa respecto de las instancias participativas en el proceso de ordenamiento territorial y, por otro, el funcionamiento del Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT) a partir de sus actas de reuniones ordinarias y extraordinarias así como las dos instancias participativas que estipula la Ley 8.051 a saber: La Consulta y la Audiencia Pública a partir de los registros otorgados por el Ministerio de Ambiente y Ordenamiento Territorial de la Provincial y una instancia adicionada luego de la sanción de la misma, los “Talleres de Construcción Colectiva del Modelo Territorial Actual”.

Resultados

Debates sobre la participación ciudadana en la planificación territorial

Como se ha expuesto, a pesar de las dificultades para la participación en el ámbito de las políticas públicas, la misma ha sido reconocida como un derecho humano fundamental en la certeza que los asuntos de interés público –como en este caso el ordenamiento de las actividades humanas y la planificación para desarrollo territorial– pertenecen a todos los ciudadanos y no exclusivamente al Estado (Sandoval et al., 2015). En pocas palabras, la política pública tiende a concebirse en mayor medida como una acción que involucra activamente a los actores sociales,

más que como una mera acción gubernamental (Canto Chac, 2008) y la participación, en las diferentes fases de la política, se percibe como un nivel superior de la democracia. Esto transcurre con contradicciones, disputas de poder y coacciones propias de cualquier interacción humana, por lo que resulta fundamental profundizar el estudio sobre experiencias participativas concretas.

Se ha extendido, en todo el mundo, pero con gran intensidad en Latinoamérica, una profunda insatisfacción con los resultados de las democracias en términos de justicia social. Las instancias de participación comenzaron a surgir por diversos motivos, desde la demanda, como hemos mencionado, por la toma de conciencia de la importancia de los asuntos públicos y, a la vez, por necesidades concretas de la población. Desde la oferta, las gestiones comienzan a vislumbrar, que, en el contexto generalizado de crisis de representación, la participación puede ser un elemento que aporte, entre otras cuestiones, legitimidad, eficacia y fortalecimiento de la democracia (Blas e Ibarra, 2006).

En América Latina el desarrollo de los mecanismos institucionalizados es relativamente reciente y se encuentra en proceso de expansión. Uno de los casos más emblemáticos se trata del mecanismo surgido en Porto Alegre, el de los denominados “Presupuestos Participativos”². Ampliamente analizado por la literatura especializada, este instrumento de participación ha ido replicándose en el mundo con diferentes matices y resultados. Analistas del tema, como Tatagiba & Teixeira (2007) sostienen que existe una tendencia a la instrumentalización de estos espacios para lograr instancias de legitimación de gobierno y no con la voluntad de empoderar a los ciudadanos. A la vez, tal como señala Montecinos (2016), estos espacios de interacción entre el Estado y la Sociedad “no se los incluye como elementos de una renovada arquitectura institucional capaz de ofrecer caminos alternativos de la reforma democrática del Estado” (p. 192). En este sentido, en las conclusiones de un estudio basado en el análisis del presupuesto participativo en Brasil, Wampler (2008) sostiene que los mismos no fueron utilizados para involucrar y empoderar a la ciudadanía, sino para legitimar las políticas de los gobernantes por lo que sostienen que se trata de una “democracia participativa cooptada”.

Recapitulando, se entiende que esta proliferación de espacios de participación representa un saldo positivo de las décadas

² Los Presupuestos Participativos son una herramienta de participación y gestión de la ciudad, mediante la cual la ciudadanía puede proponer y decidir sobre el destino de parte de los recursos municipales. Desde que, en 1989, se pusieran en marcha las primeras iniciativas en la ciudad brasileña de Porto Alegre, la figura de los Presupuestos Participativos ha ido ganando presencia tanto en América Latina como en Europa.

de lucha por la democratización, aunque no dejan de ser muchas las señales de alarma y contradicciones en este proceso. Dagnino (2016) sostiene esta postura y, agrega que, en algunos casos, en el contexto del encogimiento del Estado, ocurre una progresiva transferencia de responsabilidades para la sociedad civil “confiriendo una dimensión perversa a esas jóvenes experiencias, acentuada por la nebulosidad acerca de las diferentes intenciones que orientan la participación” (pp. 22-23). En esta cuestión de las intenciones que plantea Dagnino, es muy discutido el rol de los organismos internacionales en la promoción de instancias de participación. Estos organismos comienzan a discutir la cuestión de la participación, dar recomendaciones y confeccionar guías, manuales y fichas metodológicas con diferentes orientaciones y propósitos, desde la CEPAL y el PNUD pasando por la OCDE, el BID hasta el Banco Mundial.

La injerencia de estos organismos es considerada por diversos autores como un tema controvertido ya que, impulsados por este tipo de organizaciones, los procesos participativos tienden a disminuir su potencial transformador de la sociedad. Cooke & Kothari (2001) se refieren a la participación como una nueva tiranía, ya que en la medida en que los espacios de participación tiendan a reproducir en su seno las relaciones de poder existentes en la sociedad resultan instrumentales a la consolidación del statu quo.

Además de las anteriores advertencias, es necesario mencionar las consideraciones en torno a la colonialidad del poder, para autores como Quijano (2000) y Escobar (2005) es la causa de la debilidad tanto del Estado-nación como de la democracia en los países del Tercer Mundo. La participación ciudadana, sus diferentes prácticas y mecanismos, no resulta ajena a esta discusión que la atraviesa, aunque también la trasciende, ya que implica la discusión sobre el saber, el poder y las diferentes alternativas de desarrollo para nuestros países.

A pesar del control institucional, de las posibilidades de manipulación y cooptación que hemos señalado, estas nuevas arenas de gobernanza, en palabras de Raco (2003), representan la oportunidad de implementar agendas alternativas de política pública promovida por la ciudadanía. La institucionalización de estos espacios se torna fundamental, es por ello que diversos autores concluyen que los procesos que “no promueven una institucionalización de los espacios de participación que posibilite la continuidad de la influencia real de la población en la formulación de políticas” (Pagani 2007, p. 19) resultan perjudiciales para la cultura participativa de la sociedad. Uno de los problemas es que, en los hechos,

los formatos antiguos se solapan con los nuevos, lo que implica que los dos modelos conviven en administraciones y estructuras institucionales que dificultan el avance en términos cualitativos. Atendiendo a estas consideraciones se puede afirmar que la posibilidad transformadora de los espacios de participación depende de diversos factores tales como la calidad democrática, el capital social involucrado, de la voluntad política, la receptividad y también de la rigurosidad con la que son implementados (Guardamagna et al., 2019).

En este sentido es que en Guardamagna et al. (2019) se sostiene que “la metodología entonces se torna primordial. La elección de las herramientas e instrumentos, así como la rigurosa implementación y evaluación de estos puede llegar a determinar si se establece un círculo virtuoso o no” (p. 8). Finalmente, y no menos importante, el debate es metodológico, pero principalmente ideológico ya que una de las cuestiones clave, radica en la teoría. Debido a que, como sostienen Hickey & Mohan (2014), se ha pedido a la participación que realice una amplia gama de funciones para diferentes propósitos, ideologías y proyectos políticos, es necesario que la misma sea ideológicamente explícita y se encuentre ligada a una teoría coherente del desarrollo

Tal como expresan Dagnino, Olvera y Panfichi (2007), en su diagnóstico de las democracias latinoamericanas, el “debate se caracteriza hoy por una gran disputa de proyectos políticos que, usando los mismos conceptos y apelando a discursos parecidos, son de hecho completamente distintos” (p.33). Según los autores, conviven en el continente dos proyectos dominantes el “neoliberal” que implica la privatización de amplias áreas de las políticas públicas y el “democrático-participativo”, que busca la revaloración simbólica de la sociedad civil. El proyecto neoliberal implica una preeminencia de lo técnico-gerencial y una despolitización expresa por lo que “la perversidad se localizaría en el hecho de que, apuntando en direcciones opuestas y hasta antagónicas, ambos conjuntos de proyectos utilizan un discurso común” (Dagnino, Olvera y Panfichi, 2007, p.34). Estos planteamientos confirman la necesidad de un posicionamiento crítico y vigilante que logre identificar y, en la medida de lo posible, exponer, este tipo de discurso que lo que busca es simplemente administrar en forma eficiente los recursos financieros, materiales y humanos existentes anulando el debate y sin una verdadera vocación de construcción colectiva. En este contexto el debate tiene que plantearse sobre la forma en que la participación ciudadana contribuye a una aproximación transformadora del desarrollo que se encuentre vinculada a un proyecto realmente democratizador.

Análisis del caso mendocino

En la Provincia de Mendoza el Ordenamiento Territorial tiene una trayectoria de más de 15 años y el interés en el tema probablemente a sus características territoriales. Se trata de un oasis artificial de riego que ocupa aproximadamente entre el 3% y el 4% del territorio de la provincia y es donde se concentra más del 90% de la actividad productiva y los asentamientos humanos. La mayor parte de su territorio presenta ecosistemas naturales de montaña, piedemonte y llanura con una alta fragilidad y su crecimiento urbano, acelerado en las últimas décadas, ha avanzado sobre zonas aptas para la agricultura o zonas con fragilidad ambiental crítica.

Es en este marco es que el ordenamiento territorial constituye un tema en la agenda del Estado y que partir 2009, con la sanción de la Ley 8.051, se inició un proceso de implementación que ha tenido diferentes momentos e intensidades. Desde entonces se ha avanzado en la elaboración de un Plan Provincial que fue sancionado bajo la Ley 8.999 en octubre de 2017 y en la actualidad, cada Municipio (dieciocho unidades administrativas) se encuentra en la etapa de confección de sus planes municipales tal como lo estipula la normativa (a agosto de 2021 son diez los Departamentos que cuentan con su Plan Municipal de Ordenamiento Territorial).

A fin de analizar la implementación de las instancias participativas de la política se comenzó por detectar en la normativa vigente las menciones hacia instrumentos de interacción entre la sociedad y el Estado, expuestos de la manera más sintética posible en la tabla 1.

Una de las primeras conclusiones al analizar la normativa es que, la Ley 8.051 crea tres organismos participativos, el Consejo de Estado del Plan Estratégico –que solo tiene vigencia para la confección del Plan Estratégico (paso previo al Plan Provincial)–, en segundo lugar, el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial y, por último, el Sistema de Información Ambiental y Territorial como una red interinstitucional de información, seguimiento y control. También establece dos instancias de participación, la Audiencia y la Consulta Pública, todas instancias que analizaremos en detalle.

Otra de las evidencias claras es que, si bien hay algunas referencias a cómo implementar la audiencia y la consulta pública (mecanismos que se utilizan para una gran cantidad de políticas y proyectos), no se hacen alusiones a una metodología en particular para aplicar en este caso ni menciones a la manera de incorporación de los aportes

ciudadanos en ninguna de las instancias planteadas, dejando abierta la puerta a una gran discrecionalidad.

Por otra parte, la instancia de los talleres participativos no forma parte de la ley original y fue incluida en la normativa recién en 2014 como parte del Reglamento del Plan Provincial. Para ellos tampoco se hace alusión a una metodología, pautas básicas o elementos ineludibles dejando a consideración de las gestiones, tanto provincial como municipal, la forma de implementación de estos. Lo que si aclara es que: “Los resultados de los talleres se volcarán en actas o informes que se darán a publicidad a través del Sistema de Información Ambiental y Territorial y remitiéndose copia a los participantes” (2014, p. 51) cosa que no ha sucedido en ninguna de las instancias realizadas.

La primera institución que crea la Ley en su Art. 8, es el Consejo de Estado del Plan Estratégico de Desarrollo (CEPED) de la Provincia de Mendoza con el objetivo coordinar el Plan Estratégico como etapa previa al PPO. Este consejo estuvo integrado por los intendentes municipales, ministros de la Suprema Corte de Justicia, superintendente general de Irrigación, representantes de los partidos políticos con representación parlamentaria y exgobernadores de la Provincia, también incluyó representantes del sector de ciencia y técnica, de universidades locales y organizaciones de la sociedad civil cuyos estatutos propendan al bien común general. Su objetivo es la realización del Plan Estratégico de Desarrollo Mendoza 2030 y una vez aprobado el mismo –el 23 de diciembre de 2010– no ha seguido funcionando. Resulta importante mencionar que un exministro de Ambiente, Guillermo Carmona, en la audiencia pública celebrada del 2014, solicita a las autoridades de ese entonces que el Consejo vuelva a funcionar para actualizar el Plan (situación que en la Ley se prevé cada cinco años), esta reapertura, hasta el momento, no ha ocurrido.

La otra institución que se crea es el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial –en adelante CPOT–. La ley establece en su artículo 40 que debe estar constituido por: un representante idóneo de cada uno de los ministerios y secretarías del Poder Ejecutivo; un representante Departamento General de Irrigación; un representante por cada uno de los municipios; un representante de las organizaciones de usuarios por Cuenca Hidrográfica; cinco representantes del sector científico técnico de la Provincia; cinco representantes de las universidades e instituciones académicas; cinco representantes de las organizaciones de la sociedad civil cuyos estatutos tengan relación con la materia por lo que su composición fue aumentando hasta llegar a 79 consejeros en 2013. Una de las cuestiones

Tabla 1

Instancias de participación Ley 8.051/09, Ley 8.999/17 y Reglamento del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial.

NORMATIVA	INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN
Ley 8051 Ordenamiento Territorial y usos del suelo	Art. 8 CONSEJO DE ESTADO DEL PLAN ESTRATÉGICO DE DESARROLLO integrado por los Intendentes Municipales, ministros de la Suprema Corte de Justicia, Superintendente General de Irrigación, representantes de los partidos políticos con representación parlamentaria y ex Gobernadores de la Provincia. Además, lo integrarán los representantes del sector de ciencia y técnica, de universidades locales y organizaciones de la sociedad civil cuyos estatutos propendan al bien común general.
	Art. 9 El Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza, será elaborado teniendo en cuenta todos los mecanismos que aseguren una amplia participación social.
	Art. 17: Los planes Provincial y Municipales serán aprobados previa convocatoria a Audiencia Pública.
	Art 23 inc. o: Proponer y contener la estructura y metodología de participación ciudadana, entendida como una participación activa desde la identificación de las externalidades negativas y positivas, hasta el monitoreo y fiscalización de las soluciones seleccionadas, debiéndose establecer plazos, procedimientos, etapas y métodos de evaluación de resultados.
	Art. 32: OBJETIVOS DEL SISTEMA DE INFORMACIÓN AMBIENTAL Y TERRITORIAL –SIAT-. Constituirse en una red interinstitucional de información ambiental y territorial, incluyendo al Sector Público, al Sector Científico y a organizaciones de la Sociedad Civil.
	Art 38: Promover y canalizar la participación ciudadana en el ordenamiento y desarrollo territorial, promoviendo la capacitación y la información.
	Art. 40: DEL CONSEJO PROVINCIAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Crease como organismo consultor y asesor.
	Art. 42: La autoridad de aplicación deberá asegurar las condiciones para que los ciudadanos participen y contribuyan al cumplimiento del bien común e interactúen y sean partícipes proactivos y responsables mediante la opinión informada y fundada en todas las etapas del ordenamiento territorial de la Provincia.
	Art. 43: La autoridad de aplicación, a través de su Sistema de Información Territorial deberá difundir en forma pública y gratuita, mediante página web, las actuaciones realizadas en forma gratuita, garantizando que la síntesis de las mismas sea difundida en un lenguaje accesible, verificable y confiable
	Art. 44°: DE LA CONSULTA PÚBLICA. La Consulta Pública tiene por objeto garantizar la participación y el derecho a la información mediante un procedimiento que contribuya a la toma de decisiones por parte de la autoridad de aplicación y forma parte de las diferentes etapas de los Planes.
Art. 46°: CONVOCATORIA. La consulta pública será publicada en la página web del Sistema de Información Territorial, sin perjuicio de otros medios como radio, televisión, diarios, etc.	
Art. 47: MODALIDAD Y PLAZOS. Las observaciones, opiniones o comentarios deberán ser debidamente identificados y firmados, en DOS (2) copias en formato papel y UNA (1) en formato digital dentro de los DIEZ (10) días posteriores de ser convocada	
Art. 48: DE LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS. Con un plazo mínimo de DIEZ (10) días hábiles posteriores a la finalización de la Consulta Pública y en forma previa a resolver sobre temas que, por su significación y evaluación, tengan trascendencia permanente y general para la población de la Provincia.	
Reglamento del PPOT (Aprobado por el Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial)	Artículo 8° Metodología para la elaboración del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. La metodología que deberá adoptarse para la formulación del PPOT es sistémica, estratégica-situacional, prospectiva, con participación informada, acorde a la Ley 5.961 y a la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos 25.675, porque aborda la estructura y dinámica territorial a través del enfoque de sistemas complejos.
	Artículo 22° Modelos de ordenamiento territorial. La construcción de los modelos de ordenamiento territorial se realizará a partir de los resultados de diagnóstico, los talleres de participación realizados al momento de realizar el diagnóstico y los escenarios alternativos discutidos en los diferentes procedimientos de planificación existente a nivel internacional, nacional, provincial, municipal e intermunicipal.
	Artículo 44° Difusión de los resultados de las evaluaciones. Los informes de AEIT, EIT, EAE, como así también los dictámenes elaborados en su consecuencia se publicarán en el Sistema de Información Ambiental y Territorial (SIAT). Sus conclusiones se publicarán también en los diarios de amplia circulación provincial.
	Capítulo VIII. Participación Pública e Información Pública. Artículo 47° Definición. Los talleres participativos son un espacio para la interacción de diferentes actores, que contribuyen al debate y a la reflexión colectiva, y por ello constituyen una herramienta básica para la planificación territorial participativa.
AÑO: 2014	Artículo 49° Momentos. Los talleres participativos se desarrollarán al menos en los siguientes momentos: -Elaboración del diagnóstico. En esta etapa los talleres participativos se llevarán a cabo con el objeto de validar territorialmente el modelo territorial actual y con el objeto de definir el modelo territorial deseado que formará parte del Plan Provincial de Ordenamiento territorial. -Cada vez que se proceda a la actualización del diagnóstico según lo previsto en el artículo 12 de la Ley N° 8.051 y en este reglamento.
	Artículo 50° Organización y Convocatoria. Se procurará la realización de los talleres participativos en diferentes municipios o zonas de la Provincia. La convocatoria de los mismos indicará el tema y el lugar y hora precisos y será lo más amplia posible. La convocatoria incluirá la puesta a disposición de la información sobre los temas a tratar, será efectuada por MTARN con una antelación suficiente y publicada en medios masivos de comunicación y en el SIAT de acuerdo a las normas que lo reglamenten. Los resultados de los talleres se volcarán en actas o informes que se darán a publicidad a través del SIAT y remitiéndose copia a los participantes.
Ley 8.999: Plan Provincial de Ordenamiento Territorial	Art. 51 al 56: Consulta y Audiencia Pública. (Ídem a la Ley 8.051/09) Capítulo 5 5.4.1. Para la Evaluación del PPOT y de los PMOT: Consulta y Audiencia Pública. (Ídem a la Ley 8.051/09)
2017	

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley 8.051/09, Reglamento del PPOT y Ley 8.999/17.

relevantes que señala la normativa es que los miembros deben comprometerse a participar periódica y activamente de las reuniones emitiendo opinión por medio de dictámenes debidamente fundados (Ley 8.051/09; art. 40).

El funcionamiento de este órgano ya ha sido analizado en trabajos anteriores (Ballabio & Reyes, 2016) y las principales conclusiones tienen que ver con las dificultades que tuvo el Consejo para iniciar su labor y la débil institucionalidad alcanzada. Las funciones para las cuales se creó incluyen la potestad de dictaminar sobre proyectos, programas o planes de OT; sobre los procedimientos de la APOT y de los procedimientos de planificación, así como también recomendar al Poder Ejecutivo sobre el presupuesto de gastos y proponer temas, problemas, directivas e instrucciones de Ordenamiento Territorial. Luego del análisis de las actas de funcionamiento se evidencia que en sus inicios (agosto de 2011) se han mantenido reuniones con cierta periodicidad y en las reuniones “se abordaron algunos temas relacionados al OT, pero no se abocaron a lo específicamente estipulado por la norma, dado que, si bien ésta enunciaba las competencias del organismo, no estipulaba el cómo ni la metodología para su funcionamiento” (Ballabio & Reyes 2016, p. 5). En los últimos años esta regularidad en las reuniones se interrumpió y desde 2016 ha sesionado con un promedio de dos reuniones anuales.

En su momento planteamos que uno de los mayores problemas radica en que no existió, desde el comienzo, un reglamento del Consejo, por lo que los consejeros en diversas oportunidades manifestaron no tener claro cuáles eran las funciones y los tiempos exigidos por la Ley para su quehacer (Ballabio & Reyes, 2016). Los temas por debatir fueron impuestos en todas las sesiones, el presidente, que era el mismo secretario de Ambiente. En este contexto se evidencia que, ante la imperiosa necesidad de conformar la institucionalidad, en las primeras sesiones los consejeros se dedicaron casi exclusivamente a la puesta en marcha, organización administrativa del CPOT, fijación de cronograma y lugar de reuniones.

A pesar de las especificaciones consensuadas y votadas por los consejeros, las siguientes sesiones se dieron lugar siempre en la Ciudad de Mendoza, sin rotar por la Provincia y tampoco fue cumplida la periodicidad establecida. Finalmente, luego de que se conformara una comisión para tales fines, el reglamento se termina aprobando 18 meses después del inicio de actividades, es decir en marzo de 2013 (Sesión del 14/03/2013) lo que nos permitió arribar a la conclusión de que “la secuencia de la implementación genera un proceso endogámico que

lleva cada vez más a centrarse en cuestiones internas de la organización y a olvidar la dinámica del problema de política para el cual fueron creados los órganos de la Ley como el CPOT” (Ballabio & Reyes, 2016).

Otro dato que surge producto de la revisión de las actas es la dispar asistencia de los representantes en las sesiones, en la mayor parte de ellas se contó con un promedio de 40 presentes, cifras muy alejadas del total de caso 80 consejeros. De igual modo, la periodicidad de las reuniones fue reduciéndose dramáticamente y en los años 2016 y 2017 sólo hubo dos reuniones por año, dato significativo teniendo en cuenta que fue en 2017 que se terminó aprobando el PPOT. Entre 2018 y 2021 el CPOT ha sesionado solamente cinco veces, continuando con la misma tendencia.

El tercer organismo que estipula la Ley, tal como vemos en la Tabla 1, es el Sistema de Información Ambiental Territorial (SIAT). Según lo planteado en normativa, este organismo debía constituirse en “una red interinstitucional de información ambiental y territorial, incluyendo al Sector Público, al Sector Científico y a organizaciones de la Sociedad Civil” es decir un organismo con permanente intercambio con el poder ejecutivo y demás instituciones de injerencia territorial que sirva a los fines de “recopilar, procesar, organizar y difundir toda la información necesaria para el conocimiento del territorio y su dinámica, para la elaboración, ejecución, seguimiento y control de los Planes de Ordenamiento Territorial y para publicar la información referente a todas sus actuaciones” (Ley 8.051/09, art.31). La realidad es que, si bien el SIAT tiene un sitio web (<http://www.siat.mendoza.gov.ar/>), la única función que cumple es la de ser un repositorio de información territorializada y digitalizada que entendemos útil para la gestión, pero se aleja mucho de la intención inicial de la ley que proponía crear una red de actores y un medio de difusión y control permanente de la política según lo expresa en su articulado.

En las condiciones actuales del sitio resulta imposible realizar un seguimiento de los planes y, a pesar del enorme esfuerzo realizado por representantes de la Universidad Nacional de Cuyo para instalar el tema, la cuestión está lejos de ser modificada. En el marco del Proyecto de Investigación y Desarrollo N°08/09, se propuso un Observatorio de Desarrollo y Ordenamiento territorial (ODOT) con un sistema de indicadores que posibilita no solo ordenar la información por tema, problema, objetivos o principios del ordenamiento territorial sino también la posibilidad de realizar un seguimiento y control de la política (Gudiño, 2017, p. 437). Este Observatorio –denominado

Red Territorio– no ha podido sostenerse en el tiempo a pesar de los esfuerzos realizados por el equipo de trabajo debido a que no hubo apoyo de la autoridad de aplicación ni adopción de este instrumento de gestión.

Pasando a las instancias de participación ciudadana, las primeras en realizarse fueron las que no habían sido contempladas por la normativa y que son los Talleres Regionales de validación “Construcción colectiva del Modelo Socio-económico actual de la Provincia de Mendoza” realizados durante el año 2013 distribuyendo los 18 departamentos de la provincia en cuatro zonas – zona este, zona sur, área metropolitana y zona Valle de Uco–. El objetivo de estos era validar el Modelo Actual de la provincia –realizado por el equipo técnico del PID– con miras a construir el Modelo Deseado en conjunto y a la vez obtener información sobre los problemas y potencialidades de cada lugar. Se trató de dos encuentros puntuales por zona, uno para validar el diagnóstico socioeconómico y el otro para el físico-biológico. La definición de la metodología a adoptar, la elaboración de la guía de pautas, la capacitación y la sistematización de la información recogida fueron tareas que llevaron a cabo los miembros del equipo de la universidad (Guardamagna y Reyes, 2019) y la convocatoria de los actores por zonas fue realizada por el equipo de la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT).

En dichas instancias se recogieron importantes aportes a los diagnósticos que fueron sistematizados, así como también se lograron algunos aportes al modelo deseado. La cantidad de tiempo en las mesas de trabajo fue insuficiente para un trabajo en profundidad, pero, aun así, la información recogida resultó muy valiosa. Como punto desfavorable podemos indicar que el tipo de encuentro puntual –así dispuesto por el Ejecutivo– no permitió intercambio fluido con los actores de la comunidad –principalmente por cuestiones de tiempo–. La convocatoria de actores fue insuficiente y con poco tiempo de anticipación, una gran cantidad de asistentes no sabían con certeza qué temas se iba a tocar en la jornada de trabajo ya que no se remitió el documento ni la cartografía a trabajar de forma anticipada para su análisis. En definitiva, no hubo participación informada salvo en los casos en los que se trataba de participantes que ya conocían del tema con anterioridad.

A su vez, otro de los temas cuestionables es que, previo a dicho talleres no se había realizado un análisis de actores tal como lo proponen diversos especialistas en la materia. Sandoval et al. (2015) en uno de los manuales producidos para la CEPAL, señalan, a modo indicativo, que una de las

etapas fundamentales para lograr procesos participativos de calidad se conforma por la tarea de estudiar y caracterizar “los actores claves, los potenciales conflictos, los plazos disponibles y las demandas por participación existentes” ya que dicho análisis permite establecer oportunidades y amenazas que deben ser retomadas en la etapa de elaboración de la estrategia. Como se plantea en dicho manual es en la elaboración de la estrategia es donde se definirán tanto los objetivos, como el nivel de participación, el plan de difusión, el diseño metodológico, el plan de trabajo, la evaluación y el presupuesto, cuestiones que, para el caso analizado, no se contemplaron en su totalidad.

Las otras dos instancias participativas, como se puede ver en la Tabla 1, son la Consulta y la Audiencia Pública que hasta el momento se han realizado ambas en relación al PPOT. La primera transcurrió en el mes de febrero de 2014 a través de dos modalidades, la vía virtual, mediante el sitio web (www.ordenamientoterritorial.mendoza.gov.ar) y el modo presencial (en la sede de la APOT en la Ciudad de Mendoza). Se recogieron los comentarios y consultas mediante un formulario que dio como resultado una tabla donde se plasma el nombre de la persona, su correo electrónico, el comentario, la respuesta por parte del vocal de la APOT designado, la decisión, el responsable (vocal), la fecha y la firma. De los 80 comentarios recibidos, en solo 14 oportunidades hubo una respuesta por parte de los vocales y solo 6 de esos respondidos se consideraron como aceptados. La lectura de los comentarios denota que en muchos casos no se había entendida la dinámica de participación, otros demandaban por más instancias de participación y por la extensión en el tiempo de este método de consulta, algunos no estaban de acuerdo con el procedimiento para hacerlo como un vecino que afirma que “esto es un fraude en ningún lado figuran los temas para poder opinar referente a la consulta esto lo voy a hacer público por los medios de comunicación y por las redes sociales” y otros reclamaban por ejemplo, terrenos para construir. Por supuesto, también hubo comentarios muy ricos en información y reclamos, pero, al no estar respondidos ni saber en qué estatus quedaron la mayoría (si aceptados o rechazados), tampoco se puede constatar que hayan sido incorporados efectivamente al PPOT.

Por último, llega el turno de la Audiencia Pública, que el día 15 de abril de 2014 se realizó en el Centro de Congresos y Exposiciones de la Ciudad de Mendoza. En total fueron 500 los inscritos, pero 130 tomaron la palabra, un número enorme de interesados que llama poderosamente la atención. Se alzaron en la misma, voces a favor de la promulgación de la Ley del Plan Provincial, y otras en contra, lo inquietante es que actores que venían

Tabla 2

Instancias de participación Ley 8.051/09, Ley 8.999/17 y Reglamento del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial.

TOTAL ORADORES	CONCUERDA			PRESENTÓ DOCUMENTO	IMPUGNA
	SÍ	NO	CON OBSERVACIONES		
130	59	30	41	16	27

Fuente: Registro de la Audiencia Pública PPOT, mayo 2014.

participando desde el inicio del proceso hicieron fuertes críticas al documento por no verse reflejadas sus opiniones, correcciones, expectativas e ideas plasmadas en otras instancias de participación que ya analizamos.

Como se observa en la tabla 2, si bien 59 de los oradores manifestaron estar de acuerdo, más de la mitad (71 en total) sostuvieron no estarlo o tener observaciones al documento presentado. Estuvieron los más severos, que directamente cuestionaron la legalidad de la Audiencia y reclamaron su nulidad mediante la impugnación (27 oradores), la mayor parte de los que pidieron la impugnación son miembros de las diferentes “Asambleas por el agua” que existen en la Provincia y que vieron amenazadas, en el texto del Plan, algunas de las conquistas que surgieron de la acción y movilización de estos grupos organizados³. Otros, la mayoría vinculados con organismos científicos y colegios profesionales que habían sido uno de los actores más relevantes en la formulación de la Ley 8.051, manifestaron sus observaciones en los minutos otorgados para su exposición y alguno de ellos elevaron documentos a la autoridad de aplicación. La mayor parte de los que se manifestaron a favor, en acuerdo con el Plan presentado sin observaciones, fueron los funcionarios del gobierno provincial o de los municipios del mismo color político que en ese entonces gobernaba –Partido Justicialista–.

Solo para citar algunos ejemplos, integrantes de la Asamblea del Departamento de San Carlos sostuvieron que: “Hace dos años que venimos participando y nos encontramos con que el documento preliminar es un engendro que va mutando”. Por otra parte, desde la Municipalidad de Godoy Cruz sostuvieron que el proyecto de ley se trata de “un documento híbrido que no alcanza a convertirse en un Plan” (Provincia de Mendoza, 2014). Una de las críticas más resonantes y concretas la aporta el representante de Asambleas Mendocinas por el Agua Pura quien sostiene que luego de 10 años de trabajar en el tema:

hoy estamos impugnando esta audiencia pública porque creemos que está fuera de la Ley, pero aparte porque **se viola el espíritu de participación ciudadana**, pero no estamos en contra de que haya ordenamiento territorial, nosotros impugnamos esta ley y **quisiéramos un ordenamiento territorial más participativo, si quiero ordenamiento territorial pero que no sea determinado por un apuro político y coyuntural** para tener algo para presentar el 1ero de Mayo, si quiero ordenamiento territorial que tenga un trabajo meticulado y de mucho esfuerzo por los Consejeros, que parece haber sido desconocido por el que redactó el Documento Final, si quiero un ordenamiento territorial que respete los procesos previos, de muchísimos pueblos y municipios que venimos trabajando que venimos trabajando hace muchos años y que tenemos mucha tarea hecha y que no está en el Documento, **si quiero ordenamiento territorial pero contenga la opinión de miles y miles de mendocinos y no sólo de algunos iluminados**. Si quiero un ordenamiento territorial que incluya la opinión informada de todos los actores mendocinos, previa y concretamente informados como debió ser, no para terminar con un documento mutante... (Provincia de Mendoza, 2014)

Más que elocuentes, las críticas al documento presentado en la Audiencia Pública hicieron que, luego, cuando el documento se envió para su tratamiento en la Legislatura no se pueda aprobar. No fue sino tres años después, en agosto de 2017 y luego de numerosas modificaciones en el proyecto de ley, de cambios en el seno de la Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial, consultas a los consejeros del CPOT por medio de notas enviadas por el ministro de ambiente, que se logró aprobar el Plan Provincial (Ley N°8.999) aunque no sin resistencias. Una de las críticas más profundas fue la planteada por los integrantes del Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales del Centro Científico Tecnológico de

³ Particularmente se refirieron a la Ley Provincial N°7.722, sancionada en el año 2007, producto una intensa participación, discusión y movilización de diversas organizaciones y que prohíbe “el uso de sustancias químicas como cianuro, mercurio, ácido sulfúrico, y otras sustancias tóxicas similares” en la minería metalífera, y además requiere ratificación de la Legislatura en caso de que el poder Ejecutivo autorice proyectos mineros metalíferos.

Mendoza dependiente del CONICET, es que no se volvió a abrir el proceso participativo hacia la sociedad de este nuevo Plan, que no se repitió la Audiencia Pública, no logrando, de esta manera la oportunidad de forjar un consenso amplio y general, corriendo el riesgo de que el Plan “sea fuertemente objetado, socialmente impugnado y no reconocido por los actores que formaron parte del proceso desde el inicio” (Aportes al PPOT, 2017).

Para finalizar este apartado y resumiendo, en relación a la participación ciudadana se evidencia que los mecanismos de participación ciudadana, en el marco de la política de ordenamiento territorial en Mendoza desde 2009 han sido implementados de forma discontinua, dispersa y heterogénea (Guardamagna, 2017). Podemos afirmar, como se viene sosteniendo desde el Centro de Estudios de Innovación Institucional (perteneciente a la Facultad de Ciencias Políticas de la UNCuyo) que el proceso analizado ha sido altamente conflictivo, atravesado por las diferencias político-partidarias entre los actores, con discontinuidades que disminuyen la efectividad de la política. Cuestiones que son previsibles al tratarse de una política que resulta central para el desarrollo provincial. No solamente central sino también de suma delicadeza porque atraviesa intereses políticos y económicos y tiene por objetivo armonizarlos en pos del equilibrio territorial, la sostenibilidad ambiental y la equidad social.

Si bien se logró, luego de 7 años, aprobar el PPOT (cuando debían ser 12 meses según la Ley) lo que se cuestiona la forma en la que se alcanzó tal objetivo, ya que el nivel de deliberación ha sido escaso, las inquietudes, ideas, deseos, problemáticas de los actores planteadas en las instancias implementadas han sido insuficientemente incorporadas (muestra de esto es la resistencia ya analizada en la Audiencia Pública). En este sentido, es alta la insatisfacción respecto al proceso, lo que en consecuencia se traslada a los resultados, es decir, a los instrumentos que materializarán la política de aquí en adelante, el Plan Provincial y los Planes Municipales.

Discusión y conclusiones

Como se sostuvo a lo largo del trabajo, amén de las disputas de poder, las dificultades y vaivenes a lo largo de estos años, la política de ordenamiento territorial ha logrado construir cierta capacidad institucional para la planificación territorial. Sin embargo, aún falta mucho para lograr institucionalizar y fortalecer la labor de planificación y los formatos participativos.

Con base en la discusión teórica realizada y a la evidencia analizada se puede concluir que las políticas de planificación del territorio y, en especial la de ordenamiento territorial, tienen el potencial para incorporar a la pluralidad de los actores involucrados y así poder generar más oportunidades para la participación de la sociedad. En este sentido, si bien no se encuentra masificado, el interés de algunos actores resulta motivante en ese sentido, porque en definitiva lo que se está definiendo es el futuro de la provincia y sus habitantes. Una de las cuestiones fundamentales a tener en cuenta es el cambio cultural ya que la implementación de una política compleja como la del ordenamiento territorial, que busca ser interinstitucional, intersectorial y participativa supone un cambio dentro de la organización del Estado. Este cambio aún no ha sido abordado por la administración provincial (Ballabio & Reyes, 2016) y comprende una de las tareas pendientes más complejas, ya que inciden profundamente en la implementación.

La política de ordenamiento territorial tiene el potencial de incorporar el derecho a participar en la planificación del desarrollo ya que incorpora no solamente instancias participativas puntuales sino también instituciones participativas, pero cualquier proyecto que pretenda espacios amplios de participación debería considerar desplegar de forma simultánea estrategias complementarias Joan Font (2001). Diversos especialistas coinciden en señalar que no basta con abrir un solo canal, una consulta puntual, un medio virtual, una institución, sino que resulta necesario identificar dinámicas de complementación y cooperación entre ellas. Pensar que solo un mecanismo es suficiente genera una ilusión de “deber cumplido” pero no implica verdadero involucramiento ni representación.

Lo estudiado respecto del caso del Plan Provincial (PPOT) da cuenta que, en la experiencia del ordenamiento territorial en Mendoza, se manifiesta una continuidad de los métodos y prácticas de la planificación tradicional y tecnocrática donde la participación queda en segundo plano y no cobra la centralidad que la misma normativa pretende otorgarle. Una suma de convocatorias sesgadas, falta de difusión, escasa o nula información previo a las instancias participativas, escaso nivel de deliberación y debate, carencia de una metodología precisa para los procesos participativos e instituciones que, hasta el momento, no logran fortaleza en la discusión de las cuestiones fundamentales del territorio y sus actores.

El debate es más profundo. La renovación en los debates en torno al desarrollo, que en definitiva es el objetivo final del ordenamiento territorial, debe generar nuevas maneras de atender y llevar a la práctica concreta la planificación

y la participación. Como sostiene Gudynas (2011) estos son cuestionamientos que, posicionados desde una crítica a la modernidad y desde el análisis descolonial, discuten el papel asignado, hasta ahora en la planificación de los actores subordinados –campesinos, indígenas, pobres urbanos, mujeres, etc.–, así como la como la necesaria redefinición de conceptos tales como ciudadanía o justicia. En este mismo sentido, Capel (2016) sostiene que podemos y debemos volver a preguntar: ordenar ¿para qué? y, además, ¿con qué objetivos? Hoy impera la necesidad de ponernos de acuerdo no solo sobre los objetivos, sino también sobre cuestiones básicas previas, el autor afirma que el desafío es explicitar antes nuestras propias ideas sobre la sociedad, y reflexionar sobre los presupuestos ideológicos que pueden afectarlas.

El estudio de casos particulares tiene la potencialidad de correr el velo de la retórica en torno a la planificación participativa. En el discurso, todos los planes son participativos y fruto de la “construcción colectiva”, pero analizando los procesos en profundidad, se pueden vislumbrar las contradicciones en torno a la inclusión e involucramiento real de la ciudadanía en los mismos. Tal como sostiene Manzanal, para revelar los “mecanismos infinitesimales que conforman el poder y explican el desarrollo y la desigualdad que lleva implícita” (2014, p. 45) es preciso investigar estas problemáticas a partir de estudios de caso, es allí en los territorios, donde el poder se desenvuelve a través de prácticas concretas y es posible ponerlas en evidencia.

Referencias

- Ballabio, A. M. & M. L. Reyes. (2016). 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*, XIV (25), 107-125. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96049292006>
- Blanco Ochoa, K. & Osorio Lara, E. (2016). Construyendo la ciudadanía metropolitana: el caso del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG). *Revista Ciudades, Estados y Política*, 3(2), 89-103. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/revcep/article/view/57326>
- Blas, A. & Ibarra, P. (2006). La participación: estado de la cuestión. *Cuadernos De Trabajo De Hegoa*, 39, 1-44. <https://ojs.ehu.eus/index.php/hegoa/article/view/10754>
- Boisier, S. (2000). Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando? *Estudios Sociales*, 103, 1-22. https://flacsoandes.edu.ec/web/imagesFTP/1245948918.Desarrollo_Local_De_que_estamos_hablando__2_.pdf
- Bühler, U. (2002). *Participation with Justice and Dignity: Beyond 'the New Tyranny'*. *Peace, Conflict & Development*, 1, 1–16. <https://www.bradford.ac.uk/library/find-materials/journal-of-peace-conflict-and-development/Participation-%E2%80%98with-Justice-and-Dignity---Beyond-%E2%80%98the-New-Tyranny.pdf>
- Canto Chac, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y Cultura*, 30, 9-37. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200002&lng=es&tlng=es
- Capel, H. (2016). Las ciencias sociales y el estudio del territorio. *Geocrítica. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, 21(1149), 1-38. <https://doi.org/10.1344/b3w.0.2016.26319>
- Cooke, B., & Kothari, U. (2001). *Participación: the new tyranny*. Zed books. London
- Coraggio, J. L. (2003). *Las políticas públicas participativas: ¿obstáculo o requisito para el desarrollo local?* En *Desarrollo local. Una revisión crítica del debate complicado por Adriana Rofman y Alejandro Villar*. Seminario Nacional Fortaleciendo la relación Estado-Sociedad Civil para el Desarrollo Local, 2. Buenos Aires, Argentina. <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/4008>
- Crissi Aloranti, V. (2021). Un modelo conceptual para el abordaje del ordenamiento territorial. *Economía, Sociedad Y Territorio*, 21(67), 865-892. <https://doi.org/10.22136/est20211721>
- Cunill Grau, N. (2001). *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. CLAD.
- Dagnino, E. (2016). Confluencia perversa, deslocamientos de sentido, crisis discursiva. En L. Fedozzi, R. de Souza Corradi y R. Ranguel (Ed.), *Democracia participativa na América Latina. Casos e contribuciones para o debate organizado* (pp. 19-48). Editora da Cidade. http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/grim_crisis/11Confluencia.pdf

- Dagnino, E., Olvera, A., & Panfichi, A. (2007). La disputa por la construcción democrática en América Latina. *Desacatos, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social Distrito Federal, México*, 24, pp. 301-302.
- Escobar, A. (2005). El postdesarrollo como concepto y práctica social. En D. Matto (Coord.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. Facultad Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central Venezuela. <https://red.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/biblioteca/090505.pdf>
- Font, J. (2001). *Participación ciudadana; una panorámica de nuevos mecanismos participativos*. Barcelona, Fundació Rafael Campalans. https://www.fcampalans.cat/uploads/publicacions/pdf/paper_participacionciudadana.pdf
- Guardamagna, M. (2016). El ordenamiento del territorio en Mendoza, Argentina: la implementación ¿participativa? de una política. *Revista de Geografía e Ordenamiento do Território (GOT)*, 10, 159-187. <http://dx.doi.org/10.17127/got/2016.10.008>
- Guardamagna, M. (2017). 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), 77-114. <http://publicaciones.inap.gob.ar/index.php/EA/article/download/45/45/>
- Guardamagna, M. & Reyes, M. L. (2017). Talleres regionales de validación. Construcción colectiva del Modelo Socioeconómico actual de la Provincia de Mendoza. En *Ordenar el Territorio. Un desafío para Mendoza* (pp. 213-230). Universidad Nacional de Cuyo.
- Guardamagna, M. & Reyes, M.L. (2019). El desafío de la implementación de políticas públicas participativas para el desarrollo del territorio. *Economía, Sociedad y Territorio*, 19(59), 1003-1033. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212019000101003
- Guardamagna, M., Reyes, M.L., & Vogel, A.P. (2019). Los desafíos de la participación para el desarrollo territorial. *Estado abierto, Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 4(1), 39-61.
- Guardamagna, M., Reyes, M. L. & Vogel, A.P. (2020). La participación ciudadana y el desarrollo territorial: un desafío para las gestiones gubernamentales. Casos locales en la Mendoza actual. *Rev. Pilquen*, 23(5), 26-45. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/140572>
- Gudynas, E. (2011). Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: una breve guía heterodoxa. En M. Lang & Mokrani (Coord.), *Más Allá del Desarrollo* (pp. 21-53). Fundación Rosa Luxemburg. <https://biblioteca.hegoa.ehu.es/registros/19816>.
- Gudiño, M. E. (2017). *Ordenar el Territorio. Un desafío para Mendoza*. EDIUNC.
- Gudiño, M. E. (2016). El Ordenamiento Territorial como política de Estado. *Perspectiva Geográfica*, 20(1), 11-36. <https://doi.org/10.19053/01233769.4491>
- Hickey, S. & Mohan, G. (Eds.). (2004). *Participation from tyranny to transformation: Exploring new approaches to participation in development*. Zed Books. London.
- Kliksberg, B. (1999). *Seis tesis no convencionales sobre participación*, Centro de documentación en políticas sociales. Documento 18, 107-124. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. <https://journals.openedition.org/revestudsoc/30535>
- Landau, M. (2008). Cuestión de ciudadanía, autoridad estatal y participación ciudadana. *Revista mexicana de sociología*, 70(1), 7-45. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032008000100001&lng=es&tlng=es
- Ley N° 8.999/17. Plan Provincial de Ordenamiento Territorial. (2007). Provincia de Mendoza, Argentina.
- Ley N° 8.051/09. Ley de Ordenamiento Territorial y usos del suelo. (2009). Provincia de Mendoza, Argentina.
- Manzanal M. (2014) Desarrollo. Una perspectiva crítica desde el análisis del poder y del territorio. *Realidad Económica*, 283, 17-48. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/35139>.
- Massiris, A. (2002). Ordenación del territorio en América Latina. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, VI (125). <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-125.htm>

- Miessen, M. (2010). *The Nightmare of Participation (Crossbench Praxis as a Mode of Criticality)*. Sternberg Press.
- Montecinos, E. (2016). Democracia y presupuesto participativo en América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 53,61-96. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533685003>
- Pagani, M.L. (2007). El gobierno local como promotor de políticas de participación ciudadana. Aprendizajes y dificultades en dos experiencias municipales. *Cuestiones de Sociología*, 4, 78-110. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.3678/pr.3678.pdf
- Provincia de Mendoza. (2014). *Reglamento del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial*. Mendoza, Argentina.
- Provincia de Mendoza. (2014). *Registro de la Audiencia Pública del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial*. Mendoza, Argentina.
- Provincia de Mendoza. (2014). *Registro de la Consulta Pública del Plan Provincial de Ordenamiento Territorial*. Mendoza, Argentina.
- Quijano, A. (2000). Colonialidad del Poder, Eurocentrismo y América Latina. En E. Landier (Comp.), *La colonialidad del saber: Eurocentrismo y ciencias sociales*. UNESCO-CLACSO. <https://www.rrojasdatabank.info/pfpc/quijan03.pdf>
- Raco, M. (2003). Governmentality, subject-building and the discourses and practices of devolution in the UK. *Transactions of the Institute for British Geography*, 28(1), 75-95. <https://www.jstor.org/stable/3804568>
- Rofman, A. (Comp.). (2016). *Participación, políticas públicas y territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Universidad Nacional de General Sarmiento. https://www.ungs.edu.ar/cm/uploaded_files/publicaciones/696_Participacion,%20politicas%20publicas%20y%20territorio_Web.pdf
- Sandoval, C., Sanhueza, A. & Williner, A. (2015). *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar*. Manuales de la CEPAL, Naciones Unidas. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/39055-la-planificacion-participativa-lograr-un-cambio-estructural-igualdad-estrategias>.
- Schneider, C., & Welp, Y. (2015). Diseños Institucionales y (des)equilibrios de poder: las instituciones de participación ciudadana en disputa. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 60(224), 15-43. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182015000200015&lng=es&lng=es.
- Tatagiba, L. & Teixeira, A. (2007). Democracia representativa y participativa: ¿complementariedad o combinación subordinada? Reflexiones acerca de las instituciones participativas y la gestión pública en la ciudad de São Paulo (2000-2004), en Contraloría y participación social en la gestión pública, AA. VV., Caracas, CLAD, MAP/AECI/FIIAPP.
- Wampler, B. (2008). When does participatory democracy deepen the quality of democracy? Lessons from Brazil. *Comparative politics*, 41(1), 61-81. <https://doi.org/10.5129/001041508X12911362383679>